

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Definisi Kebijakan Publik

Terdapat berbagai macam definisi kebijakan, baik itu secara luas maupun secara sempit. Dye yang dikutip Young dan Quinn (2002:5), memberikan definisi kebijakan publik secara luas, yakni sebagai “*whatever governments choose to do or not to do*”. Sementara itu, Anderson yang juga dikutip oleh Young dan Quinn, menyampaikan definisi kebijakan yang relatif spesifik, yaitu sebagai “*a purpose course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (dalam Suharto, 2005:44).

Menurut konsep demokrasi modern, kebijaksanaan negara tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (*public opinion*) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam kebijakan-kebijakan negara. Setiap kebijakan negara harus selalu berorientasi pada kepentingan publik (*public interest*). Nugroho (2006:23) membuat rumusan pemahaman tentang kebijakan publik. Pertama, kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh administrator negara atau administrator publik. Jadi kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah. Kedua, kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan orang seorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada di domain lembaga administrator publik. Kebijakan publik mengatur masalah

bersama, atau masalah pribadi atau golongan yang sudah menjadi masalah dari seluruh masyarakat yang ada di daerah itu. Ketiga, dikatakan sebagai kebijakan publik jika manfaat yang diperoleh masyarakat yang bukan pengguna langsung dari produk yang dihasilkan jauh lebih banyak atau lebih besar dari pengguna langsungnya. Lebih lanjut Nugroho (2006:31) mengelompokkan kebijakan publik dalam tiga bentuk :

- a. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar yaitu UUD 1945, UU/Peraturan Pengganti UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah.
- b. Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Walikota, Surat Keputusan Bersama (SKB) antar Menteri.
- c. Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah Menteri, Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Berdasarkan definisi kebijakan publik yang di utarakan para ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan pariwisata dalam penelitian ini merupakan salah satu bentuk dari kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah. Hal ini dikarenakan kebijakan pariwisata merupakan penjelas dari Peraturan Daerah yang telah dibuat oleh pemerintah provinsi Jawa Timur yang berorientasi pada kebijakan pemberdayaan untuk membantu meningkatkan ekonomi masyarakat Jawa Timur khususnya di Kabupaten Banyuwangi.

Sedang Nakamura Smallwood (dikutip dari Bambang Sunggono, 1994; 23) mempunyai pandangan kebijakan publik sebagai semua pilihan atau tindakan, dan melihat kebijakan publik dalam 3 lingkungan kebijakan yaitu :

1. Perumusan kebijakan

2. Pelaksanaan kebijakan

3. Penilaian kebijakan atau evaluasi kebijakan.

Dari pandangan Nakamura Smallwood ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud kebijakan publik adalah serangkaian perintah untuk melakukan suatu kegiatan yang dimulai dari perumusan, pelaksanaan dan penilaian atau evaluasi kebijakan.

Van Meter dan Van Horn (dalam Wahab, 2004:65) menyebutkan bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapai tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Wahab (2004:65) mengungkapkan bahwa proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun tidak diharapkan.

Pengertian yang lebih rinci diungkapkan oleh Mazamanian dan Sabatier :

“Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk UU, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas sasaran/tujuan yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya”.

Mengenai pentingnya implementasi kebijakan, dijelaskan oleh Wahab (2004:59) sebagai berikut :

“Oleh sebab itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijaksanaan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijaksanaan”.

Hal senada diungkapkan oleh Udoji (dalam Wahab, 2004:65), “*the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue print file jackets unless they are implemented*” (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan;kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Setiap implementasi kebijakan tentunya mengandung resiko kegagalan, Hogwood dan Gunn (dalam Wahab, 2004:61-62) telah membagi pengertian kegagalan kebijaksanaan (*policy failure*) dalam dua kategori :

- a. *Non implementation* (tidak terimplementasikan) artinya bahwa suatu kebijaksanaan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hari atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan.
- b. *Unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil) artinya mana kala suatu kebijaksanaan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan kebijaksanaan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijaksanaan yang memiliki resiko untuk gagal tersebut disebabkan faktor-faktor berikut : *bad execution, bad policy, dan bad luck*.

Lebih lanjut Soenarko (2000:185) menyebutkan bahwa beberapa hal penyebab pelaksanaan kebijaksanaan itu dapat gagal atau tidak membuahkan hasil, karena :

- a. Teori yang mmenjadi kebijaksanaan itu tidak tepat. Dalam hal demikian, maka harus dilakukan *reformulation* terhadap kebijaksanaan pemerintah itu.
- b. Sarana yang dipilih untuk pelaksanaan tidak efektif.

- c. Sarana itu mungkin tidak atau kurang dipergunakan sebagaimana mestinya.
- d. Isi dari kebijaksanaan itu berisi samar-samar.
- e. Ketidakpastian faktor intern dan / atau faktor ekstern.
- f. Kebijakan yang ditetapkan itu mengandung banyak lubang.
- g. Dalam pelaksanaan kurang memperhatikan masalah teknis.
- h. Adanya kekurangan akan tersedianya sumber-sumber pembantu (waktu, uang, dan SDM).

Agar implementasi kebijakan di atas dapat berjalan efektif, terdapat empat isu pokok yang harus diperhatikan, yaitu *commucation, resource, dispotition or attitudes, dan bureaucratic structure*. Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada organisasi dan / atau public, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan (Nugroho, 2006:40) oleh karenanya, didalam penelitian ini akan dibahas tentang bagaimana peran pemerintah, masyarakat dan kelembagaan masyarakat yang terkait untuk bisa saling bekerja sama dan berkomunikasi dengan memanfaatkan segala sumber daya yang ada dalam rangka implementasi program kebijakan khususnya pariwisata.

2. Langkah-langkah Implentasi Kebijakan

Soenarko (2000:187) mengatakan bahwa untuk mencapai keberhasilan dalam pelaksanaan kebijakan, terdapat tiga kegiatan pokok yang harus dilakukan yaitu :

a. *Interpretation*

Yang dimaksud dengan *interpretation* dalam pelaksanaan kebijakan adalah berusaha untuk mengerti apa yang dimaksudkan oleh pembentuk kebijakan dan mengetahui betul apa dan bagaimana tujuan akhir (goal) itu harus diwujudkan.

b. *Organization*

Organization disini dimaksudkan sebagai pembentukan badan-badan atau unit-unit beserta metode-metode yang diperlukan untuk menyelenggarakan rangkaian kegiatan guna mmencapai tujuan yang terkandung dalam kebijakan itu.

c. *Application*

Langkah yang terakhir ini adalah merupakan penerapan segala keputusan dan peraturan-peraturan dengan melakukan kegiatan-kegiatan untuk terlealisirnya tujuan kebijakan itu. Untuk mencapai keberhasilan kegiatan tersebut diperlukan perhatian (*concern*) terhadap kondisi dan situasi kehidupan mmasyarakat yang dikenai kebijakan pada waktunya. Sehingga dapat terjadi modifikasi / perubahan dari bentuk-bentuk kegiatan yang telah ditetapkan sebelumnya menurut prediksi waktu itu.

Ada beberapa aspek yang terkait dalam proses implementasi :

1. Interpretasi adalah kegiatan menterjemahkan makna program ke dalam pengaturan yang dapat diterima dan dijalankan.
2. Organisasi adalah unit atau badan untuk menempatkan suatu program untuk mencapai suatu sasaran atau tujuan.
3. Aplikasi adalah periengkapan rutin bagi pelayanan,upah dan lain-lain.

Ketiga aspek tersebut di atas akan menjadi baikjika didukung oleh aparatur yang berkualitas yang artinya mampu mengidentifikasi dan mencari alternatif pemecahan masalah guna diterapkan dalam kegiatan selanjutnya.

3. Implementasi Kebijakan

Kebijakan sektor pariwisata merupakan kebijakan pembangunan yang tidak dapat dilepaskan dari isu kelestarian lingkungan hidup, pariwisata berkelanjutan, pemberdayaan dan partisipasi masyarakat lokal, dan otonomi daerah. Pemberdayaan dan partisipasi masyarakat lokal dalam pengembangan pariwisata didasarkan dari konsep pariwisata berkelanjutan. Pada dasarnya pariwisata berkelanjutan adalah pariwisata yang dapat memuaskan kebutuhan wisatawan dan kawasan wisata pada saat ini serta melindungi sumber daya dan meningkatkan peluang di masa depan. Sumber daya alam dan sumber daya budaya yang dimanfaatkan untuk pariwisata pada saat ini tetap dilestarikan untuk generasi mendatang. Dalam perspektif demikian maka pengembangan pariwisata harus memperhatikan kepentingan masyarakat lokal, sehingga masyarakat lokal dapat memperoleh kesempatan untuk meningkatkan kesejahteraan, lebih spesifik lagi pengembangan pariwisata dengan memperhatikan kepentingan masyarakat lokal diimplementasikan dengan model partisipasi masyarakat yang merupakan salah satu bentuk strategi perencanaan pariwisata. Pengembangan pariwisata dengan model partisipasi masyarakat ini semakin terkukuhkan dengan kebijakan pariwisata Indonesia tahun 2001, yaitu pariwisata Peduli Rakyat. Dalam skala nasional pembangunan sektor pariwisata telah dituangkan dalam berbagai kebijakan Pemerintah. Kebijakan pembangunan sektor pariwisata mulai dimasukkan dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah. Sektor pariwisata masih dijadikan sebagai salah satu sektor yang diharapkan dapat diandalkan untuk pengembangan ekonomi, untuk itu maka pengembangan pariwisata dilakukan dengan melalui pendekatan

sistem yang utuh, terpadu, dan partisipatoris dengan menggunakan kriteria ekonomi, teknis, sosial budaya, hemat energi, melestarikan alam dan tidak merusak lingkungan.

Dalam Undang - Undang nomor 9 tahun 1990 Peran serta masyarakat dalam kegiatan kepariwisataan tersebut adalah masyarakat memiliki kesempatan yang sama dan seluas luasnya untuk berperan serta dalam penyelenggaraan kepariwisataan dalam rangka proses pengambilan keputusan, Pemerintah dapat mengikutsertakan masyarakat melalui penyampaian saran, pendapat, dan pertimbangan. Harapan dengan kebijakan konservasi yang bersinergi dengan pariwisata maka pemeliharaan bangunan kota lama dapat terpelihara dengan adanya kegiatan pariwisata yang memperoleh pemasukan ekonomi, dan dari kegiatan pariwisata juga pelestarian bangunan tetap terpelihara sebagai warisan yang perlu dilestarikan.

Implementasi kebijakan dapat diuraikan lebih lanjut dalam 4 aspek sebagai berikut :

1. Komunikasi

Komunikasi berperan dan berpengaruh terhadap kegiatan organisasi, karena tanpa komunikasi yang efektif, maka pencapaian tujuan organisasi akan rendah. Pada dasarnya komunikasi merupakan aktivitas dasar manusia. Komunikasi seperti pendapat Ruben (1988) memberikan definisi sebagai berikut:

“Komunikasi manusia adalah suatu proses melalui mana individu dalam hubungannya, dalam kelompok, dalam organisasi dan dalam masyarakat

menciptakan, mengirimkan, dan menggunakan informasi untuk mengkoordinasi lingkungannya dan orang lain."

2. Sumber Daya

Berbicara organisasi dalam birokrasi maka sumber daya merupakan faktor yang penting dalam organisasi karena merupakan faktor penggerak roda organisasi. Oleh karena itu diperlukan kemampuan yang handal bagi para tenaga pelaksana suatu program konservasi bangunan bersejarah bagi pengembangan pariwisata.

3. Partisipasi masyarakat

Dalam implementasi perlu adanya partisipasi dari masyarakat karena tanpa adanya partisipasi masyarakat maka pelaksanaan kebijakan tidak dapat berjalan. Dengan demikian maka keinginan untuk mewujudkan kawasan kota lama sebagai daerah tujuan wisata dapat terlaksana.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi merupakan mekanisme-mekanisme formal dimana organisasi dikelola. Karena birokrasi tidak terlepas dari organisasi maka struktur organisasi mengandung spesialisasi kerja, standardisasi, koordinasi, sentralisasi atau desentralisasi dalam pembuatan keputusan dan besaran satuan kerja.

4. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kebijakan Publik

Faktor - faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan seperti pendapat Anderson (dikutip dari Irfan Islami, 1986 : 108) antara lain :

a. Faktor pendorong untuk melaksanakan kebijakan :

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas kebijakan badan atau lembaga pemerintah.
 2. Terdapat kesadaran masyarakat untuk menerima kebijakan
 3. Keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara konstitusional
 4. Adanya kepentingan pribadi
 5. Adanya sanksi hukum bagi yang tidak melaksanakan
 6. Masalah waktu
- b. Faktor yang menghambat pelaksanaan kebijakan :
1. Kebijakan bertentangan dengan sistem nilai - nilai masyarakat
 2. Keinginan untuk mencari kemitungan dengan cepat
 3. Adanya ketidak pastian hukum

B. Model Implementasi Kebijakan

Pada prinsipnya terdapat dua pemilahan jenis model implementasi kebijakan. Pemilahan pertama yaitu implentasi kebijakan yang berpola dari atas ke bawah (*top-down*) versus dari bawah ke atas (*buttom-up*) dan pemilahan implementasi yang berpola paksa (*command-and-control*) dan mekanisme pasar (*economic-incertive*). Model kebijakan dalam implementasi kebijakan merupakan bentuk dari kebijakan tersebut dan mempunyai karakteristik sendiri-sendiri. Berikut akan dijelaskan beberapa model yang mewakili dari masing-masing pendekatan:

- a. **“A Model of the Policy Implementation Process” (Model Proses Implementasi Kebijaksanaan), dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn 1975)**

Kedua toko diatas (dalam Nugroho, 2006:127) menyatakan bahwa model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan sejalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah:

- 1) Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi.
- 2) Karakteristik dari agen pelaksana
- 3) Kondisi ekonomi, sosial dan politik
- 4) Kecenderungan dari pelaksana

b. **“The Top Down Approach” yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978), (dalam Wahab, 2004:71)**

Menurut Hogwood dan Gunn untuk dapat mengimplementasikan kebijaksanaan negara yang sempurna maka diperlukan persyaratan tertentu, yaitu:

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Instansi Pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan yang serius.
- 2) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- 4) Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
- 5) Hubungan kausalitas yang bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- 6) Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan

8) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.

c. **Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatie yang disebut “A Frame Work of Implementation Analysis” (Kerangka Analisis Implementasi)**

Daniel Mazmanian dan Paul A Sabatier (dalam Wahab, 2004:81) berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijaksanaan negara adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi 3 kategori besar, yaitu:

- 1) mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan.
- 2) kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya.
- 3) pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

d. **Model Merilee S. Grindle (1980)**

Model Grindle (dalam Nugroho, 2006:132) ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, dilakukan implementasi kebijakan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* kebijakan tersebut. Isi kebijakan itu mencakup:

- 1) kepentingan yang mempengaruhi oleh kebijakan.
- 2) jenis manfaat yang dihasilkan.

- 3) derajat perubahan yang diinginkan
- 4) kedudukan pembuat kebijakan.
- 5) sumber daya yang dikerahkan.

Sementara konteks implementasinya adalah kekuasaan, kepentingan dan strategi, karakteristik lembaga dan penguasa, serta kepatuhan dan daya tanggap

e. **Model yang dikembangkan oleh Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benny Hjern dan David O'Porter (1981)**

Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka tujuan, strategi, aktivitas dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya ditataran rendah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau kliennya, dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun lembaga-lembaga kemasyarakatan (LSM). (dalam Nugroho, 2006:134)

C. Pariwisata

1. Pengertian Pariwisata

Pariwisata lebih populer dan banyak dipergunakan dibanding dengan terjemahan yang seharusnya dari istilah *tourism*, yaitu *turisme*, Terjemahan yang seharusnya dari *tourism* adalah wisata. Yayasan Alam Initra Indonesia (1995)

membuat terjemahan *tourism* dengan turisme. Di dalam tulisan ini dipergunakan istilah pariwisata yang banyak digunakan oleh para rimbawan, mempergunakan istilah pariwisata untuk menggambarkan adanya bentuk wisata yang baru muncul pada dekade delapan puluhan.

Pengertian tentang pariwisata mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Namun, pada hakekatnya, pengertian pariwisata adalah suatu bentuk wisata yang bertanggungjawab terhadap kelestarian area yang masih alami (*natural area*), memberi manfaat secara ekonomi dan mempertahankan keutuhan budaya bagi masyarakat setempat. Atas dasar pengertian ini, bentuk pariwisata pada dasarnya merupakan bentuk gerakan konservasi yang dilakukan oleh penduduk dunia. *Eco-traveler* ini pada hakekatnya konservasionis. *The Ecotourism Society* (1990) mendefinisikan pariwisata sebagai berikut:

“Pariwisata adalah suatu bentuk perjalanan wisata ke area alami yang dilakukan dengan tujuan mengkonservasi lingkungan dan melestarikan kehidupan dan kesejahteraan penduduk setempat”.

Menurut definisi yang luas pariwisata adalah perjalanan dari satu tempat ke tempat lain, bersifat sementara, dilakukan perorangan maupun kelompok, sebagai usaha mencari keseimbangan atau keserasian dan kebahagiaan dengan lingkungan hidup dalam dimensi sosial, budaya, alam dan ilmu. Suatu perjalanan dianggap sebagai perjalanan wisata bila memenuhi tiga persyaratan yang diperlukan, yaitu :

- Harus bersifat sementara
- Harus bersifat sukarela (*voluntary*) dalam arti tidak terjadi karena dipaksa.
- Tidak bekerja yang sifatnya menghasilkan upah ataupun bayaran.

Dalam kesimpulannya pariwisata adalah keseluruhan fenomena (gejala) dan

hubungan-hubungan yang ditimbulkan oleh perjalanan dan persinggahan manusia di luar tempat tinggalnya. Dengan maksud bukan untuk tinggal menetap dan tidak berkaitan dengan pekerjaan-pekerjaan yang menghasilkan upah.

Semula pariwisata dilakukan oleh wisatawan pecinta alam yang menginginkan di daerah tujuan wisata tetap utuh dan lestari, di samping budaya dan kesejahteraan masyarakatnya tetap terjaga. Namun dalam perkembangannya ternyata bentuk pariwisata ini berkembang karena banyak digemari oleh wisatawan. Pada tahun 1995 *The Tourism Society* kemudian mendefinisikan pariwisata sebagai bentuk baru dari kegiatan perjalanan wisata bertanggung jawab di daerah yang masih alami atau daerah-daerah yang dikelola dengan kaidah alam dimana tujuannya selain untuk menikmati keindahannya juga melibatkan unsur pendidikan, pemahaman dan dukungan terhadap usaha-usaha konservasi alam dan peningkatan pendapatan masyarakat setempat sekitar daerah tujuan pariwisata.

Di beberapa wilayah berkembang suatu pemikiran baru yang berkait dengan pengertian pariwisata. Fenomena pendidikan diperlukan dalam bentuk wisata ini. Hal ini seperti yang didefinisikan oleh *Australian Department of Tourism* yang mendefinisikan pariwisata adalah wisata berbasis pada alam dengan mengikutkan aspek pendidikan dan interpretasi terhadap lingkungan alami dan budaya masyarakat dengan pengelolaan kelestarian ekologis. Definisi ini memberi penegasan bahwa aspek yang terkait tidak hanya bisnis seperti halnya bentuk pariwisata lainnya, tetapi lebih dekat dengan pariwisata minat khusus, *alternative tourism* atau *special interest tourism* dengan obyek dan daya tarik wisata alam.

Berdasarkan definisi-definisi di atas, maka terdapat lima hal penting yang mendasari kegiatan pariwisata :

- 1) Perjalanan wisata yang bertanggung jawab, artinya bahwa semua pelaku kegiatan pariwisata harus bertanggung jawab terhadap dampak yang ditimbulkan dari kegiatan pariwisata terhadap lingkungan alam dan budaya
- 2) Kegiatan pariwisata dilakukan di daerah-daerah yang masih alami (*nature made*) atau di/ke daerah-daerah yang dikelola berdasarkan kaidah alam.
- 3) Tujuannya selain untuk menikmati pesona alam, juga untuk mendapatkan tambahan pengetahuan dan pemahaman mengenai berbagai fenomena alam dan budaya.
- 4) Memberikan dukungan terhadap usaha-usaha konservasi alam.
- 5) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat

2. Industri Pariwisata

Pengertian industri pariwisata adalah semua kegiatan usaha baik berupa barang dan jasa yang diperuntukkan untuk para wisatawan. Pengertian kata industri di sini bukanlah suatu tempat untuk mengubah bahan mentah menjadi bahan jadi. Namun pengertian kata industri di sini lebih cenderung memberikan pengertian industri pariwisata yang artinya kumpulan dari berbagai macam perusahaan yang secara bersama-sama menghasilkan barang dan jasa (*Goods and Service*) yang dibutuhkan wisatawan pada khususnya dan travel pada umumnya.

Menurut pandangan para ahli pengertian industri pariwisata adalah sebagai berikut

Menurut W. Hunzieker (Yoeti,1994), pengertian Industri Pariwisata adalah

“ Tourism enterprises are all business entities wich, by combining various means of production, provide goods and services of a specially tourist nature ”.

Maksudnya industri pariwisata adalah semua kegiatan usaha yang terdiri dari bermacam-macam kegiatan produksi barang dan jasa yang diperlukan para wisatawan.

Sedangkan menurut GA. Schmoll dalam bukunya Tourism Promotion (Yoeti, 1985), Industri pariwisata lebih cenderung berorientasi dengan menganalisa cara-cara melakukan pemasaran dan promosi hasil produk industri pariwisata. Industri pariwisata bukanlah industri yang berdiri sendiri, tetapi merupakan suatu industri yang terdiri dari serangkaian perusahaan yang menghasilkan jasa-jasa atau produk yang berbeda satu dengan yang lainnya. Perbedaan itu tidak hanya dalam jasa yang dihasilkan tetapi juga dalam besarnya perusahaan, lokasi atau tempat kedudukan, letak secara geografis, fungsi, bentuk organisasi yang mengelola dan metode permasalahannya. Menurut Damarji (Yoeti, 1996), pengertian industri Pariwisata adalah rangkuman dari berbagai bidang usaha yang secara bersama-sama menghasilkan produk-produk dan service yang nantinya secara langsung akan dibutuhkan oleh wisatawan dalam perjalanan.

3. Pengembangan Pariwisata

Suatu obyek pariwisata harus memenuhi tiga kriteria agar obyek tersebut diminati pengunjung, yaitu :

- a. *Something to see* adalah obyek wisata tersebut harus mempunyai sesuatu yang bisa di lihat atau di jadikan tontonan oleh pengunjung wisata. Dengan kata lain obyek tersebut harus mempunyai daya tarik khusus yang mampu untuk menyedot minat dari wisatawan untuk berkunjung di obyek tersebut.
- b. *Something to do* adalah agar wisatawan yang melakukan pariwisata di sana bisa melakukan sesuatu yang berguna untuk memberikan perasaan senang, bahagia, relax berupa fasilitas rekreasi baik itu arena bermain ataupun tempat makan, terutama makanan khas dari tempat tersebut sehingga mampu membuat wisatawan lebih betah untuk tinggal di sana.
- c. *Something to buy* adalah fasilitas untuk wisatawan berbelanja yang pada umumnya adalah ciri khas atau *icon* dari daerah tersebut, sehingga bisa dijadikan sebagai oleh-oleh. (Yoeti, 1985 :164).

Dalam pengembangan pariwisata perlu ditingkatkan langkah-langkah yang terarah dan terpadu terutama mengenai pendidikan tenaga-tenaga kerja dan perencanaan pengembangan fisik. Kedua hal tersebut hendaknya saling terkait sehingga pengembangan tersebut menjadi realistis dan proporsional. Agar suatu obyek wisata dapat dijadikan sebagai salah satu obyek wisata yang menarik, maka faktor yang sangat menunjang adalah kelengkapan dari sarana dan prasarana obyek wisata tersebut. Karena sarana dan prasarana juga sangat diperlukan untuk mendukung dari pengembangan obyek wisata. Menurut Yoeti dalam bukunya Pengantar Ilmu Pariwisata (1985:181), mengatakan : “Prasarana kepariwisataan adalah semua fasilitas yang memungkinkan agar sarana kepariwisataan dapat

hidup dan berkembang sehingga dapat memberikan pelayanan untuk memuaskan kebutuhan wisatawan yang beraneka ragam”. Prasarana tersebut antara lain :

- a. Perhubungan : jalan raya, rel kereta api, pelabuhan udara dan laut, terminal.
- b. Instalasi pembangkit listrik dan instalasi air bersih.
- c. Sistem telekomunikasi, baik itu telepon, telegraf, radio, televise, kantor pos
- d. Pelayanan kesehatan baik itu puskesmas maupun rumah sakit.
- e. Pelayanan keamanan baik itu pos satpam penjaga obyek wisata maupun pos-pos polisi untuk menjaga keamanan di sekitar obyek wisata.
- f. Pelayanan wisatawan baik itu berupa pusat informasi ataupun kantor pemandu wisata.
- g. Pom bensin
- h. Dan lain-lain. (Yoeti, 1984:183)

Sarana kepariwisataan adalah perusahaan-perusahaan yang memberikan pelayanan kepada wisatawan, baik secara langsung maupun tidak langsung dan hidup serta kehidupannya tergantung pada kedatangan wisatawan (Yoeti, 1984 :184)

Sarana kepariwisataan tersebut adalah :

- a. Perusahaan akomodasi : hotel, losmen, bungalow.
- b. Perusahaan transportasi : pengangkutan udara, laut atau kereta api dan bus-bus yang melayani khusus pariwisata saja.
- c. Rumah makan, restaurant, depot atau warung-warung yang berada di sekitar obyek wisata dan memang mencari mata pencaharian berdasarkan pengunjung dari obyek wisata tersebut.

- d. Toko-toko penjual cinderamata khas dari obyek wisata tersebut yang notabene mendapat penghasilan hanya dari penjualan barang-barang cinderamata khas obyek tersebut.
- e. Dan lain-lain.

Dalam pengembangan sebuah obyek wisata sarana dan prasarana tersebut harus dilaksanakan sebaik mungkin karena apabila suatu obyek wisata dapat membuat wisatawan untuk berkunjung dan betah untuk melakukan wisata disana maka akan menyedot banyak pengunjung yang kelak akan berguna juga untuk peningkatan ekonomi baik untuk komunitas di sekitar obyek wisata tersebut maupun pemerintah daerah. Dalam pengembangan pariwisata, terdapat faktor yang dapat menentukan keberhasilan pengembangan pariwisata (Yoeti : 1996) yaitu :

1. Tersedianya objek dan daya tarik wisata.
2. Adanya fasilitas *accessibility* yaitu sarana dan prasarana sehingga memungkinkan wisatawan mengunjungi suatu daerah atau kawasan wisata.
3. Tersedianya fasilitas amenities yaitu sarana kepariwisataan yang dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Agar pengembangan pariwisata dapat berkelanjutan, maka perlu diperhatikan kode etik pengembangan pariwisata seperti yang ditetapkan dalam konferensi pariwisata tahun 1999 yang mengatur etika global pariwisata untuk menjamin sumber daya alam yang menjadi sumber kehidupan kepariwisataan dan melindungi lingkungan dari dampak buruk kegiatan bisnis pariwisata (kartawan :

2004; Waluyo : 2007). Adapun kode etik dalam pengembangan pariwisata global ini, dapat dilihat seperti penjelasan dibawah ini :

1. Kewajiban Pemerintah

- a. Melakukan perlindungan terhadap wisatawan dan pemberian kemudahan dalam penyediaan informasi.
- b. Penduduk setempat harus diikutsertakan dalam kegiatan kepariwisataan dan secara adil menikmati keuntungan ekonomi, sosial, dan budaya.
- c. Kebijakan pariwisata harus diarahkan sedemikian rupa agar dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat setempat.
- d. Kebijakan dan kegiatan pariwisata harus diarahkan dalam rangkaian : penghormatan, perlindungan, pemeliharaan terhadap warisan kekayaan seni, arkeologi, budaya, monumen, tempat suci, museum, tempat bersejarah, kelangsungan hidup dan berkembangnya hasil-hasil budaya, seni tradisional dan seni rakyat.
- e. Menjaga kelestarian lingkungan alam, dalam perspektif pertumbuhan ekonomi yang sehat berkelanjutan dan berkesinambungan.

2. Kewajiban dan hak usaha pariwisata

a. Kewajiban :

- 1) Memberikan informasi yang objektif tentang tempat-tempat tujuan dan kondisi perjalanan pada para wisatawan.
- 2) Memperhatikan keamanan, keselamatan dan mengusahakan adanya sistem asuransi bagi para wisatawan.

- 3) Harus melakukan studi tentang dampak rencana pembangunan terhadap lingkungan hidup dan alam sekitar

b. Hak :

- 1) Pajak-pajak dan beban-beban khusus yang memberatkan bagi industri pariwisata serta merugikan dalam persaingan harus dihapuskan atau diperbaiki secara bertahap.

- 2) Pengusaha dan penanam modal terutama dari kalangan perusahaan kecil dan menengah berhak mendapat kemudahan akses memasuki sektor wisata.

Oleh karena itu, dalam pengembangan industri pariwisata dengan memperhatikan etika global pariwisata di atas harus memperhatikan prinsip-prinsip pariwisata yang berkelanjutan, yaitu penggunaan sumber daya alam yang berkelanjutan, penurunan konsumsi berlebihan dari sampah, mempertahankan keberagaman, integrasi pariwisata dalam perencanaan, ekonomi pendukung, melibatkan masyarakat lokal, konsultasi para stakeholder dan masyarakat, pelatihan staf, tanggung jawab pemasaran pariwisata melalui “*Networking*”, dan pelaksanaan penelitian tentang pariwisata dalam melahirkan inovasi-inovasi baru kepariwisataan yang dapat dijadikan produk baru pariwisata (prastacosm : 2001; Sinclair et.al : 2003; Morrison et.al : 2004). Berdasarkan pengertian di atas mengenai pengembangan pariwisata, dapat dijelaskan bahwa pengembangan pariwisata adalah suatu bentuk pembangunan dari yang belum ada menjadi ada, dan yang sudah ada menjadi lebih baik dan berkualitas yang berkaitan dengan sektor kepariwisataan dengan memperhatikan kode etik pariwisata global yang telah menjadi standard dalam pengembangan pariwisata. Pengembangan sendiri

tidak lepas dari usaha pembangunan. Jadi, dengan memahami definisi dari pembangunan, arti pengembangan lebih dapat dipahami.

D. Strategi Pengembangan Pariwisata

Menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata Bab I Pasal 1 ; dinyatakan bahwa wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara. Berdasarkan penjelasan di atas, pada dasarnya wisata mengandung unsur yaitu : Kegiatan perjalanan, Dilakukan secara sukarela, Bersifat sementara, Perjalanan itu seluruhnya atau sebagian bertujuan untuk menikmati obyek dan daya tarik wisata.

Sedangkan pengertian daya tarik wisata menurut Undang-undang No. 10 Tahun 2009 yaitu segala suatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisata. Pengembangan pariwisata memiliki kekhasan karakteristik dibandingkan kegiatan-kegiatan pengembangan lainnya. Penyediaan sarana dan sarana pengembangan harus menyesuaikan dengan kebutuhan wisatawan yang berbeda dengan kebutuhan penduduk lokal. Serta merupakan pasar ekspor dan jasa yang tidak habis. Pengembangan sektor pariwisata menjadi prioritas dalam memberikan kontribusi terhadap pendapatan daerah sesuai dengan strategi prioritas yang lebih mengenai sasaran atau disebut dengan konsep strategi INTANPARI.

1. Strategi Pokok

- a. Mewadahi, membangun dan mengembangkan manfaat potensi pariwisata sebagai kegiatan ekonomi yang menciptakan lapangan kerja.
- b. Meningkatkan kemampuan dan keterampilan aparatur serta pemberdayaan tugas dan fungsi organisasi Diparda sebagai fasilitator dan regulator pengembangan pariwisata.
- c. Meningkatkan kesempatan berusaha dan keterlibatan masyarakat dalam mengembangkan kawasan wisata
- d. Melaksanakan kerjasama pariwisata antar daerah dan dunia usaha.

2. Strategi Spasial (keruangan) Pariwisata

- a. Memberikan arahan yang jelas bagi pengembangan pariwisata di Kabupaten Banyuwangi berdasarkan karakteristik keruangannya melalui penetapan zonasi pengembangan.
- b. Untuk kemudahan pembangunan serta pengelolaannya, perlu dilakukan pengelompokan obyek dan daya tarik wisata pada Satuan Kawasan Wisata (SKW). Satuan-satuan kawasan wisata tersebut merupakan kawasan yang memiliki pusat-pusat kegiatan wisatawan dan mempunyai keterkaitan sirkuit atau jalur wisata.
- c. Melakukan urutan prioritas pengembangan satuan kawasan wisata dengan memperhatikan dampaknya terhadap perkembangan obyek dan daya tarik wisata.

3. Strategi Pengembangan Produk Wisata

- a. Asas keberlanjutan (sustainability), keserasian (harmonizes), keterjangkauan (affordability) dan kerakyatan merupakan landasan pokok dalam pengembangan produk wisata.
 - Keberlanjutan mengandung arti : pengembangan produk wisata bukan hanya ditujukan bagi pengembangan saat ini saja, tetapi juga untuk masa yang akan datang.
 - Harmonisasi mengandung arti : pengembangan produk wisata yang bernuansa lingkungan hidup, yaitu dengan selalu memperhatikan kelestarian alam, adat istiadat dan budaya daerah.

- Keterjangkauan mengandung arti : pengembangan produk wisata tidak hanya ditujukan bagi kalangan tertentu, tetapi produk wisata yang dikembangkan tersebut harus dapat dinikmati oleh segenap lapisan masyarakat.
 - Kierakyatan mengandung arti : pengembangan produk wisata tidak hanya menguntungkan beberapa golongan tertentu tetapi harus dapat memberikan manfaat bagi masyarakat terutama masyarakat sekitar obyek dan potensi wisata yang bersangkutan.
 - b. Pengembangan produk wisata diarahkan bagi penguatan identitas daerah yang dapat memunculkan “warna” pariwisata kabupaten Banyuwangi yang khas serta memiliki keunikan dan keunggulan daya saing oleh karenanya diperlukan penggalan, penataan dan pengembangan diversifikasi produk wisata.
 - c. Perlunya penetapan produk wisata unggulan bagi Kabupaten Banyuwangi sebagai faktor penarik utama bagi pengembangan pariwisata di Kabupaten Banyuwangi.
 - d. Obyek-obyek dan daya tarik wisata budaya dan kesenian daerah serta event-event pariwisata masih harus didukung oleh Pemerintah Daerah melalui pengembangan dan pematapan pembinaan seni budaya dan penyelenggaraan event seni budaya tertentu.
4. Strategi Pengembangan Obyek dan Daya Tarik Wisata
- a. Pengembangan obyek dan daya tarik wisata menyangkut aspek perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian yang satu sama lainnya merupakan satu kesatuan yang terintegrasi, oleh karenanya pembangunan obyek dan daya tarik wisata harus didasarkan pada sistem perencanaan.
 - b. Pengembangan obyek dan daya tarik wisata dilakukan berdasarkan pendekatan pembangunan Satuan Kawasan Wisata dengan nuansa nilai agama, budaya, estetika dan moral yang dianut oleh masyarakat.
 - c. Pengembangan obyek dan daya tarik wisata dilakukan sesuai dengan mekanisme pasar dan meliputi wisata alam, wisata budaya, wisata minat khusus, wisata pantai dan wisata petualangan.

5. Strategi Pengembangan Sarana dan Prasarana Pariwisata
 - a. Penyiapan sistem perencanaan Tata Ruang Kawasan Wisata
 - b. Meningkatkan aksesibilitas ke kawasan wisata
 - c. Pemenuhan fasilitas standar (fasilitas kesehatan, keamanan, kebersihan, komunikasi) di kawasan wisata sesuai dengan kebutuhan.
 - d. Menarik investor untuk membangun akomodasi dan fasilitas penunjang lainnya.
6. Strategi Pemasaran dan Promosi Wisata
 - a. Penataan dan pengembangan sistem informasi pariwisata yang efektif secara komprehensif dengan akses pasar dalam dan luar negeri.
 - b. Mengembangkan pola kerjasama promosi antar daerah dan dengan dunia usaha pariwisata.
 - c. Mengikuti pelaksanaan event promosi di tingkat internasional, nasional, regional maupun penyelenggaraan kegiatan promosi dengan melaksanakan kegiatan-kegiatan festival kepariwisataan di daerah.