

PENGEMBANGAN PARIWISATA INTERNASIONAL DI INDONESIA DALAM KONTEKS TEORI KETERGANTUNGAN

Oleh **Myra P. Gunawan**

Pariwisata internasional tumbuh pesat dan menjadi andalan pemerintah sebagai sumber penghasilan devisa non migas.

Dengan regulasi dan deregulasi yang dilakukan pemerintah, minat penanam modal nasional maupun multi dan transnasional telah berkembang. Ditandai dengan munculnya hotel-hotel berbintang yang merupakan bagian dari mata rantai hotel-hotel internasional yang memiliki 'nama besar' dan sudah menunjukkan kelasnya di dunia kepariwisataan atau perhotelan.

Sementara itu, pengalaman negara-negara yang mengandalkan perkembangannya dari sektor pariwisata dan menggantungkan pada modal multi dan transnasional seperti misalnya Fiji (Britton, 1982) ini menunjukkan ketergantungan yang tinggi terhadap sistem bisnis kepariwisataan internasional yang dikuasai pengusaha-pengusaha besar dengan kekuatan yang luas di sekitar transportasi udara, usaha biro perjalanan dan perhotelan di destinasi. Masyarakat lokal yang hanya mendapat peluang menduduki posisi di papan bawah hanya mendapat sedikit percikan rizki, kecuali beberapa individu dari kelompok elit lokal yang menjadi mitra pengusaha-pengusaha multi dan transnasional tersebut.

Meskipun Indonesia tidak semungil Fiji, dan merupakan negara besar dengan segala keragaman dan kekayaan sumber dayanya namun kiranya

pengalaman tersebut dapat dipetik untuk menghindarkan dari situasi yang kurang menguntungkan dan menjadi dasar untuk mencari pilihan pembangunan (development option) lain.

Tulisan ini berusaha untuk melihat sejauh mana paradigma-paradigma dalam teori dependensi berlaku untuk perkembangan sektor pariwisata internasional bagi Indonesia.

Oleh karena itu, tulisan ini dimulai dengan menyampaikan tinjauan singkat tentang teori dependensi yang bersumber utama dari perspektif dependensi dalam perubahan sosial dan pembangunan Indonesia (Suwarsono dan Alvin Y. So, 1991) serta bahan-bahan lain yang berkaitan dengan bahasan ini.

Bagian berikutnya, membahas tentang Indonesia sebagai bagian dari sistem kepariwisataan internasional. Kemudian bahasan dilanjutkan dengan meninjau perkembangan sektor yang bersangkutan dalam konteks teori ketergantungan.

Bagian akhir tulisan ini berusaha untuk menyampaikan beberapa rekomendasi kebijaksanaan yang dianggap dapat mengurangi ketergantungan yang sudah dan sedang berlangsung melalui pengembangan pariwisata bagi pasar domestik maupun pengembangan produk wisata yang lebih bertumpu pada modal nasional umumnya dan masyarakat setempat khususnya.

Myra P. Gunawan
Kepala Pusat Penelitian Kepariwisata LP-ITB

Tinjauan Teori Dependensi

Teori ketergantungan muncul akibat kegagalan dari teori tentang imperialisme serta teori marxis ortodoks dan umumnya kepercayaan atas teori modernisasi yang tidak mampu memberikan penjelasan tentang stagnasi ekonomi dan ketidakmajuan negara-negara Dunia Ketiga.

Semula ada harapan bahwa ekspansi modal ke negara-negara koloni atau bekas koloni akan mendorong pertumbuhan ekonomi. Teori marxis ortodoks beranggapan tentang perlunya dua tahapan revolusi, yaitu revolusi borjuis kemudian baru sosialis. Teori modernisasi melihat permasalahan pembangunan lebih banyak dari kepentingan negara maju.

Kenyataan bahwa negara-negara koloni atau bekas koloni tetap berkembang, keberhasilan revolusi Cina dan Kuba tanpa harus melalui dua tahap teori marxis ortodoks, serta kegagalan program pembangunan ekonomi untuk Amerika Latin, telah mendorong kemunculan dan persebaran teori dependensi.

Stagnasi ekonomi yang terjadi di Amerika Latin disebabkan oleh kebijaksanaan pengembangan industri substitusi impor, namun tidak dibarengi perkembangan pasar domestik. Ketergantungan terhadap negara-negara maju tidak berkurang, hanya beralih dari ketergantungan barang-barang konsumsi ke barang modal.

Frank sebagai salah seorang pencetus teori dependensi melihat, bahwa teori modernisasi tersebut lahir dari pengalaman sejarah negara-negara maju Amerika Utara dan Eropa Barat yang tidak pernah mengalami kolonisasi, yang jejaknya tidak dapat diikuti negara-negara Dunia Ketiga. Oleh karena itu, menurut Frank teori modernisasi tidak akan mampu menjadi petunjuk bagi negara Dunia Ketiga. Teori tersebut menganjurkan agar negara Dunia Ketiga melihat contoh negara-negara maju yang justru memiliki permasalahan dan latar belakang sejarah yang berbeda. Fokus perhatian teori modernisasi terletak di negara maju dan keterbelakangan yang terjadi dianggap merupakan akibat dari faktor internal di negara bersangkutan.

Frank beranggapan bahwa untuk memecahkan persoalan di Dunia Ketiga perlu melihat faktor-faktor eksternal dan menyatakan, bahwa :

"Keterbelakangan bukan merupakan sesuatu yang alami, melainkan suatu barang ciptaan dari sejarah dominasi kolonial yang panjang yang dialami oleh negara Dunia Ketiga".

Model yang dikemukakannya adalah model "metropole-satelit" (M-S), dimana hubungan M-S ini lahir di masa kolonial. Penjahat membangun kota-kota di negara Dunia Ketiga untuk memfasilitasi proses pengambilan surplus dari negara satelit (Suwarsono, 1991). Hubungan M-S juga berlaku di negara Dunia Ketiga (intranasional).

Menurut hipotesis Frank, negara-negara satelit akan mengalami proses pembangunan yang pesat bila keterkaitannya rendah, yang dibuktikan dengan merujuk pada industrialisasi di Amerika Latin yang otonom pada saat negara bersangkutan "terisolir" dan "mundur atau tersesat" lagi ketika negara maju (M) bangkit kembali.

Dos Santos melihat, bahwa hubungan dua negara atau lebih mengandung ketergantungan, yaitu:

- bahwa negara yang dominan dapat berkembang dan memiliki otonomi sementara negara lain yang tergantung perkembangannya hanya merupakan refleksi dari perkembangan negara dominan tersebut,
- bahwa hubungan ketergantungan antara negara maju dan negara Dunia Ketiga berlangsung tidak sederajat.

Tiga bentuk utama hasil ketergantungan adalah ketergantungan kolonial, ketergantungan industri keuangan dan ketergantungan teknologi industri. Ketergantungan kolonial dalam bentuk ekspor bahan mentah karena ekspor barang lain sudah dikuasai negara-negara maju, ketergantungan industri keuangan akibat pengaruh neraca pembangunan internasional yang defisit, ditunjukkan adanya ketimpangan antara M-S ditingkat regional maupun nasional. Teknologi padat modal yang diterapkan hanya mengakibatkan eksploitasi tenaga kerja dan konsentrasi pendapatan pada sektor ekonomi dan kelas sosial tertentu.

Dalam hal ini Dos Santos beranggapan, bahwa ketidaktahuan negara Dunia Ketiga disebabkan oleh pengawasan yang ketat dan monopoli modal asing, pembiayaan pembangunan dengan modal asing, serta penggunaan teknologi maju, dan bukan oleh terintegrasinya kedalam tata ekonomi kapitalisme.

Selain itu, berkembangnya kapitalisme di negara pinggiran, menurut Amin, dengan Teori Peralihannya akan mengakibatkan ciri-ciri berikut:

- hancurnya industri kecil tradisional akibat perubahan radikal dari luar yang dibawa oleh kapitalisme pusat (center countries),
- kegiatan usaha yang mengarah ke ekspor, bukan karena tidak kuatnya pasar dalam negeri,

tetapi karena superioritas negara-negara sentral yang memaksa negara Dunia Ketiga menyediakan pelengkap bahan mentah,

- berkembangnya sektor tersier, yang berbeda dengan sektor tersier di negara maju, tetapi yang disebabkan oleh lambatnya industrialisasi meningkatnya pengangguran, urbanisasi yang tinggi, proses akumulasi modal yang terlambat. Di negara maju sektor tersiernya sangat spesialisistik sedang di negara pinggiran "specialistiknya": berbentuk pelayanan oleh tenaga kerja "mentah" (sebagai lawan dari tenaga kerja terdidik dan terlatih),
- terhambatnya efek ganda di negara pinggiran karena surplus usaha yang mengalir keluar.
- sektor-sektor ekonomi yang tidak terstruktur dan tidak terkait satu sama lain karena penyesuaian dengan kebutuhan negara maju, ketimpangan nilai tukar dan ketergantungan posisi keuangan,
- bahwa dinamika otonom hanya akan dicapai negara pinggiran bila dominasi modal asing dan negara kapitalis utama dapat dihilangkan,
- keadaan negara Dunia Ketiga dipengaruhi formasi sosial pada masa pra-kapitalis dan awal integrasi dengan sistem ekonomi dunia, di mana dominasi peran pada petani kaya dan tuan tanah, pedagang dan pemilik modal kecil (sektor informal?) serta pemilik modal besar/asing.

Melihat gejala-gejala yang terjadi, muncul suatu dorongan untuk meninjau kembali arti pembangunan, dan bagi siapa pembangunan tersebut difokuskan. Pembangunan tidak lagi hanya dianggap sebagai proses industrialisasi dan peningkatan *output* serta produktivitas, namun lebih dari peningkatan standar hidup secara lebih merata.

Teori dependensi ini menunjukkan, bahwa:

1. Makin erat ketergantungan dengan negara utama/maju, keadaannya makin buruk;
2. Pembangunan hendaknya lebih diarahkan pada mereka yang memerlukan uluran tangan, dan bukan pada kebutuhan kaum elit saja;
3. Perlu suasana pembangunan yang sosialistik.

Munculnya negara industri baru Korea, Taiwan, Hongkong dan Singapura menggugah **Landsberg** untuk mempertanyakan: apakah proses tersebut merupakan model pembangunan bagi negara-negara di Asia Timur? Ternyata tidak, dan **Landsberg** melihatnya justru sebagai munculnya bentuk baru dominasi imperialisme, dan Dunia Ketiga tetap mengalami ketergantungan.

Apabila **Landsberg** mengutarakan keajaiban pembangunan di Asia Timur sebagai bentuk baru imperialisme, maka **Gold** berpendapat bahwa situasi keterbelakangan dan ketergantungan tidak harus bilamana negara Dunia Ketiga mampu secara selektif, hati-hati dan terencana membangun hubungan dengan tata ekonomi kapitalis.

Di hampir semua negara jajahan, pembangunan mengacu pada kepentingan ekonomi negara penjajah. Ekspor produk primer yang dilakukan mengalirkan modal ke negara-negara penjajah dengan meninggalkan keterbelakangan di negara yang dijajah. Selain itu juga ketergantungan akan impor barang-barang konsumsi.

Industri substitusi impor yang dibangun negara-negara bekas jajahan seringkali tidak memberikan hasil positif dalam hal menimbulkan dominasi modal asing dan hutang luar negeri.

Kegagalan kebijaksanaan industri substitusi impor ini telah mendorong kebijaksanaan yang didasarkan pada industri orientasi ekspor.

Negara Dunia Ketiga ukuran besar dan sumber daya alam yang melimpah cenderung (terpaksa) mengeksport bahan mentah, karena ketidakmampuan memenuhi pasar internasional negara maju yang mencari lokasi untuk sub kontrak industri-industri yang menghadapi persoalan makin mahalnyanya ongkos produksi khususnya tenaga kerja, cenderung memilih negara kecil dengan pasar domestik yang kecil, dan sumber daya alam yang diperlukan diimpor dari negara-negara kelompok pertama. Dengan demikian ketergantungan tetap berjalan di samping persaingan antarnegara Dunia Ketiga untuk menjadi lokasi industri sub kontrak. Produksi industri lebih ditujukan untuk pasar internasional yang telah dikuasai, dan negara Dunia Ketiga tetap mendapat upah rendah, tanpa *'transfer of technology'*.

Ternyata industri orientasi ekspor ini pun belum menjamin negara Dunia Ketiga dapat mandiri!

Indonesia juga mengalami hal sama seperti negara berkembang lainnya. Menurut pengamatan **Sritua Arief** dan **Adi Sasono**, industri substitusi impor nya mempunyai sifat ketergantungan yang tinggi terhadap teknologi luar yang oleh **Dos Santos** disebut sebagai ketergantungan teknologi industri. Dalam dekade 70-80 jurang antara kaya dan miskin makin tinggi dan industri yang muncul adalah industri ekstraversi.

Selanjutnya, **Cardoso** dalam mengembangkan teori dependensi barunya menyatakan, bahwa dimensi ketergantungan tidak hanya terbatas

pada ketergantungan ekonomik, tetapi juga ketergantungan sosial politik.

Isyunya, tidak hanya industri substitusi impor dengan industri orientasi ekspor, proses domestik atau pasar dunia, tetapi pada perlunya gerakan kerakyatan.

Situasi ketergantungan merupakan suatu proses yang tak habis-habisnya (open ended) dengan tantangan-tantangan internal yang berbeda. **Cardoso** melihat, bahwa masih ada peluang bagi negara-negara Dunia Ketiga untuk mencapai situasi "associated dependent development", yaitu pembangunan tidak bertolak belakang dengan ketergantungan. Yaitu, bahwa dalam batas-batas tertentu kepentingan modal asing dapat saja beresesuaian dengan kemakmuran negara pinggir dan membantu pembangunannya.

Korea dan Taiwan tumbuh dengan campur tangan AS dalam rangka membendung kekuatan politik lain. Keberhasilan Korea Selatan dilihat oleh **Koo**, sebagai masalah "timing" yang tepat karena Korsel mulai jenuh sebelum negara Dunia Ketiga lainnya, dan pada saat negara maju mengalami "boom", sehingga memperoleh bunga rendah dengan jangka panjang, pesaing belum ada dan proteksi di negara maju belum diterapkan. Kemajuan pembangunan tersebut menurut pengamatan **Landsberg** justru menjadi bentuk baru dominasi imperialisme.

Setelah tahap pembangunan yang bergantung, Taiwan menunjukkan bahwa melalui fase ketergantungan yang dinamis telah berhasil melepaskan diri dari keterbelakangan strategi yang dianut melalui pendalaman industrialisasi telah memungkinkan Taiwan mampu mengeksport barang-barang modal teknologi dan paket-paket perencanaan pabrik ke negara terbelakang. Investasi banyak didanai oleh tabungan domestik dan yang penting adalah terintegrasinya industri dalam negeri secara horizontal maupun vertikal.

Akhir kata, teori dependensi baru telah mengubah asumsi-asumsi yang mendasar dalam teori dependensi klasik. Situasi ketergantungan, memiliki variasi dalam konteks ruang dan waktu dan tidak semata disebabkan oleh faktor eksternal (sebagai lawan dari faktor internal yang dalam teori modernisasi dianggap sebagai biang keladi keterbelakangan), tetapi faktor internal juga telah menunjukkan andil yang berarti. Situasi kepentingan ini juga tidak semata merupakan masalah ekonomik tapi merupakan situasi yang memiliki sejarah yang spesifik tiap-tiap negara.

Indonesia Sebagai Bagian dari Sistem Kepariwisata Internasional

Meski angka-angka kedatangan wisman menunjukkan pertumbuhan yang pesat, sebesar 15,6% selama Pelita IV dan pada Pelita V yang sedang berlangsung ini pertumbuhannya pun tetap mantap yaitu hampir dua kali lipat dari 1,6 juta pada awal Pelita V menjadi lebih dari 3 juta pada akhir tahun 92. Namun dari segi jumlah secara mutlak angka-angka tersebut masih jauh tertinggal dibandingkan dengan jumlah yang dicapai oleh negara tetangga kita Singapura dan Thailand. Apalagi kalau kita kaitkan dengan besarnya negara kita, maka jumlah tersebut masih jauh untuk dapat dibanggakan.

Perbandingan jumlah wisman di Asean dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 1
Jumlah Wisman 1987-1991

Negara	1987	1988	1989	1990	1991
Indonesia	1.050	1.301	1.626	2.178	2.570
Malaysia	1.146	1.239	1.638	3.193	2.615
Filipina	795	1.043	1.190	1.025	951
Singapura	30679	4.186	4.830	5.323	5.415
Thailand	3.483	4.231	4.810	5.299	5.013
Total	10.153	12.000	14.094	17.018	16.564

Sumber: Pata Annual Statistical Report, 1991

Satu hal yang dapat menggembirakan adalah proporsi jumlah wisman Indonesia terhadap Asean makin meningkat dari sekitar 10,3% pada 1987 menjadi 15,5% pada tahun 1991. Demikian pula halnya terhadap Asia Pasifik. Meskipun Asia Pasifik dalam pariwisata dunia merupakan kawasan dengan pertumbuhan yang terpesat, proporsi Indonesia meningkat pula dari 3,1% pada tahun 1987 menjadi 5,4% pada tahun 1991. Hal ini disebabkan faktor internal maupun eksternal.

Secara internal dorongan terhadap pertumbuhan disebabkan oleh makin meningkatnya investasi disektor pariwisata untuk mengakomodasikan wisatawan yang datang baik oleh pemerintah maupun oleh swasta, PMA maupun PMDN.

Secara eksternal, disebabkan karena pertumbuhan pasar internasional, di Asia Pasifik dan Indonesia memiliki posisi yang menguntungkan. Posisi geografis yang sentral diantara benua Asia dan Australia. Keluasan geografisnya juga memberikan peluang-peluang tersendiri, di sebelah barat

Perkembangan Sektor Pariwisata dalam Konteks Teori Ketergantungan

berbatasan dengan Singapura yang memiliki *propensity to travel* tinggi dan di sebelah *tenggara* dengan Australia yang termasuk sebagai *center countries*, dengan *outbound travel* yang tinggi. Faktor eksternal lainnya adalah peningkatan hubungan ekonomi dengan negara-negara industri baru dan mengalirnya arus investasi industri maupun pariwisata ke Indonesia.

Namun demikian, masih banyak potensi pasar yang belum terjangkau. Jepang misalnya, meski sudah merupakan negara kedua terbesar sumber wisman bagi Indonesia, namun potensinya jauh lebih besar lagi. Dari *outbound* Jepang di atas 10 juta, Indonesia baru berhasil meraih sekitar 3%. Arus wisatawan Jepang ke Asia Pasifik terutama ke Hawaii, Hongkong, Taiwan, Korea, Guam dan Singapura. Pasar lain yang belum terjangkau dengan baik adalah Amerika dan Eropa. Meskipun Amerika Utara dan negara-negara di Eropa Barat merupakan pasar tradisional Indonesia hambatan eksternal yang menyangkut wisatawan jarak jauh adalah perubahan pola perjalanan mereka. Pola kerja dan berkembangnya keluarga dengan pencari nafkah ganda, menyebabkan perjalanan cenderung menjadi lebih pendek, meski dilakukan lebih sering. Sayangnya Indonesia terletak jauh dari kedua benua tersebut. Dari segi jumlah, Indonesia belum memperoleh banyak kunjungan dari kedua benua tersebut. Pada 1991 wisatawan AS yang berjumlah 101.344 orang, hanya merupakan 11,1% dari jumlah yang ke Asean dan hanya 1,3% dari jumlah yang ke Asia Pasifik; proporsi wisatawan Eropa yang ke Indonesia lebih baik, yaitu 16,6% terhadap Asean dan 7,2% terhadap Asia Pasifik.

Sebagai negara penghasil wisatawan internasional, Indonesia juga menunjukkan pertumbuhan yang lumayan, dari 431.000 pada tahun 1981 menjadi 549.000 pada tahun 1989, tidak termasuk perjalanan haji. Pertumbuhannya agak terganggu pada 1983 dan 1987 dengan diberlakukannya kebijaksanaan fiskal dan kenaikan pada tahun-tahun tersebut. The EIU (Economist Intelligence Unit) memperkirakan pada tahun 2000 jumlah ke Asia Pasifik akan mencapai diatas satu juta. Jumlah wisatawan yang menuju ke tujuan-tujuan jarak jauh pada waktu-waktu yang lalu diperkirakan kurang dari 5%. Singapura dan Hongkong merupakan dua tujuan utama. Diperkirakan juga bahwa wisatawan Indonesia ke luar negeri terutama berasal dari Jawa (kota-kota besar di Jawa dengan tingkat produktivitas tertinggi) dan Sumatera bagian Utara, khususnya Medan (ke Singapura) karena faktor jarak.

Ilustrasi tentang pola wisatawan internasional dalam skala global, regional dan nasional menunjukkan adanya keterkaitan yang jelas antara pertumbuhan pariwisata internasional dengan situasi dan kondisi negara-negara industri/maju sumber utama wisatawan internasional.

Nash (1989) menyatakan, bahwa:

"---- the necessary cause of tourism, --, appears to be the level of productivity sufficient to sustain leisure --"

Apabila produktivitas merupakan sumber/pendorong terjadinya wisata yang dalam makalah ini lebih dikhususkan pada wisata internasional, maka memang jelas bahwa pertumbuhan pariwisata internasional tidak dapat terlepas dari "pusat-produksi"/negara-negara industri sebagai sumber wisatawan internasional tadi.

Negara-negara maju/industri dengan tingkat produktivitas yang tinggi, dalam batas-batas tertentu memegang kendali terhadap pertumbuhan pariwisata internasional dunia. Tak dapat diingkari bahwa mereka sedikit banyak menentukan warna pertumbuhan tersebut. Seorang wisman dari negara maju/industri mengharapkan dan sebagian menuntut agar mereka dapat memperoleh fasilitas-fasilitas yang sesuai dengan yang mereka dapatkan di negaranya sendiri. Paling tidak pola ini terjadi pada awal proses terjadinya arus pariwisata internasional ke negara-negara berkembang. Dan karena hal itulah yang memastikan kedatangan mereka, maka negara berkembang, termasuk Indonesia dalam banyak hal juga berusaha memenuhi permintaan tersebut.

Tumbuhnya jaringan hotel-hotel bintang (Hotel Chain) di seluruh dunia dan juga di Indonesia merupakan salah satu bukti nyata akan adanya permintaan tersebut dan kesepakatan dari negara-negara berkembang untuk memenuhi pola permintaan tersebut.

Selanjutnya, Nash juga menyatakan:

"----- it is this power over touristic and related development abroad that makes a metropolitan center imperialistic and tourism a form of imperialism".

Dalam banyak hal pernyataan di atas juga dapat berlaku terhadap pariwisata intranasional.

Sebagaimana dikemukakan pariwisata (internasional) tumbuh/muncul dari negara-negara dengan tingkat produktivitas yang tinggi --center countries. Selain tingkat produktivitas yang memberikan kemampuan ekonomis, kemajuan-kemajuan dibidang teknologi, khususnya teknologi transportasi dan komunikasi telah membuktikan peranannya terhadap pertumbuhan pariwisata internasional. Tempat tujuan wisata (internasional) berkembang makin jauh dari negara asal, khususnya Amerika Utara dan Eropa Barat dimana pariwisata internasional mula-mula tumbuh.

Kemana arah perkembangan tersebut sangat dipengaruhi oleh karakteristik permintaan dari negara-negara maju. Wisatawan Internasional dari Amerika Utara dan Eropa Barat mencari tempat-tempat baru untuk memenuhi kebutuhan mereka akan wisata. Sebagai 'sarana' untuk memungkinkan mereka menghindari tekanan-tekanan kerja, yang kemudian juga diwarnai oleh beberapa keinginan lain seperti *prestise* dan *trendy*, ternyata mereka bergerak ke arah timur.

Meski tidak sepenuhnya benar, **Forster** (1964: 219) sebagaimana dikutip oleh **Nash** (1989) menyatakan, bahwa selain ketersediaan hubungan transport yang memadai dan murah, "syarat" lain adalah bahwa destinasi merupakan negara dengan tingkat kehidupan yang lebih rendah dari negara asal wisatawan tersebut. Negara-negara industri/maju telah mengembangkan tempat-tempat wisata untuk kepentingan internal/domestik yang kemudian beberapa juga berkembang menjadi destinasi internasional; sementara kebutuhan makin meningkat dengan makin banyaknya golongan menengah yang mampu menjadi wisatawan, golongan yang lebih tinggi kemudian mencari alternatif lain untuk dapat menunjukkan kelasnya. Peluang ini dimanfaatkan oleh wiraswasta-wiraswasta (dari negara maju) untuk menyulap misalnya pulau-pulau (negara pulau) kecil menjadi surga wisata, melalui investasi (multi/transnasional) besar-besaran. Negara-negara kecil tersebut berada dalam posisi sukar untuk menolak kesempatan tersebut, karena seringkali mereka tidak memiliki pilihan lain untuk mengembangkan ekonominya dan membangun sarana dan prasarana. Mulailah mereka menempatkan dirinya dalam posisi ketergantungan dan ketidak berdayaan untuk menentukan warna pariwisatanya - kalau pariwisata akan dijadikan andalan.

Pertama, para investor akan menentukan jenis produk wisata yang akan diciptakan, sesuai dengan peluang bisnis yang dilihat oleh investor tersebut. Dan apa yang dilihat oleh para investor

adalah kebutuhan dari masyarakat dengan 'produktivitas' ekonomis yang sangat tinggi dengan tuntutan-tuntutan standar kualitas yang sangat tinggi pula. Modal nasional negara-negara kecil atau negara berkembang (besar tapi kurang mampu) seringkali tidak memadai untuk investasi semacam itu. Jadi ada ketergantungan terhadap modal dari luar/negara-negara kaya/industri/maju.

Ketergantungan yang **kedua** adalah, bahwa mereka berada dalam posisi tawar menawar yang kalah, karena kedatangan wisatawan ke negara mereka juga ada dalam kendali pengusaha dari negara-negara maju yang mengatur perjalanan mereka. Asosiasi-asosiasi yang terbentuk lebih di antara pengusaha perjalanan dan akomodasi negara maju, daripada diantara mereka dengan pengusaha setempat yang walaupun ada, sifatnya hanya menampung saja.

Arus wisatawan internasional ke destinasi semacam itu hampir sepenuhnya berada di bawah kendali pelaku-pelaku bisnis negara maju.

Namun demikian, perlu disadari bahwa kerja sama dengan pengusaha dan masyarakat lokal tak dapat dihindari. Tingkat posisi negara yang dikunjungi terhadap negara penghasil wisatawan atau negara-negara pemilik modal tergantung pada hubungan antar kedua negara tersebut dan juga perbedaan kekuatannya. Kalau kesenjangan kekuatannya terlalu jauh, baik kekuatan politik maupun ekonomis, maka negara penerima wisatawan secara total tergantung baik dalam pengembangan produknya maupun dalam arus wisatawannya. Rusia (lama) misalnya menolak pariwisata internasional ke teritorialnya dan baru mulai membuka setelah meredanya Perang Dingin dan mereka mampu mengembangkan sendiri menurut standar yang dianggap memadai.

Bagaimana Kasus dan Proses di Atas Terjadi di Indonesia?

Indonesia memang tergolong sebagai negara berkembang dan dalam konteks *center periphery* dalam aspek kepariwisataan dunia termasuk dalam kelompok negara-negara *periphery*.

Arus wisatawan dari negara-negara maju (Center Countries) yang dalam dekade yang lalu hanya berkisar pada angka 10% dari jumlah total, pada waktu-waktu yang akan datang diperkirakan akan meningkat sampai 30% menjelang akhir abad ke 20.

Dibandingkan dengan negara berkembang lain, dibidang kepariwisataan Indonesia mempunyai beberapa keuntungan, yaitu: dari segi ukuran dengan sumber daya wisata dan basis ekonomis yang beragam, dan bahwa Indonesia tidak hanya tergantung pada negara-negara adikuasa dalam perolehan wisatawan internasionalnya.

Indonesia memiliki pasar yang luas, ditunjukkan *concentration ratio* sebesar 33,5% (Pearce: 1987). Meski data yang dipakai Pearce sangat tua (1979), namun pada saat yang sama beberapa negara termasuk Kanada dan negara-negara Karibia mempunyai *concentration ratio* di atas 90%, berarti 90% lebih wisatawannya berasal dari 3 negara penghasil wisatawan terbesar.

Indonesia merupakan suatu negara yang terlalu besar untuk dapat dianggap sebagai hanya satu destinasi, seperti halnya negara-negara kecil di Karibia/Pasifik yang sangat menggantungkan kehidupan ekonominya dari sektor pariwisata.

Tumbuhnya hotel-hotel berbintang sebagai salah satu indikasi ke mana wisatawan internasional seperti yang digambarkan di atas, menunjukkan pola yang menarik. Lepas dari apakah investasinya adalah modal nasional atau asing, hotel-hotel berbintang 5 di Indonesia terkonsentrasi hanya di Jakarta dan Bali, ditambah dengan sebuah hotel bintang lama lain di Bandung sedangkan hotel-hotel bintang secara umum nampak tumbuh di Jawa dan dalam jumlah yang lebih terbatas di Sumatera Utara dan Sulawesi Selatan, dan Kalimantan. Dari segi kepariwisataan maupun secara umum daerah tersebut merupakan daerah-daerah yang paling berkembang di Indonesia, atau di mana ada investasi multinasional disektor lain.

Hal ini bukanlah suatu kebetulan, tapi memang penempatan hotel-hotel tersebut menuntut persyaratan-persyaratan, tidak hanya terkait dengan sumber daya wisata alamiah serta budaya, tapi juga suatu prakondisi adanya fasilitas dan unsur-unsur pendukung lainnya secara totalitas dapat meningkatkan pemenuhan kebutuhan wisatawan (termasuk wisatawan bisnis).

Wisatawan internasional Indonesia (menurut definisi yang dipakai) mencakup wisatawan bisnis yang proporsinya cukup besar, yaitu sekitar 13% dengan tingkat pertumbuhan antara tahun 1990-1992 sebesar 26%.

Hal ini lebih memperkuat bahwa lokasi hotel-hotel tersebut berada di pusat-pusat pertumbuhan ekonomi & bisnis. Hotel-hotel bintang ini juga dipakai oleh para eksekutif dari kalangan bisnis Indonesia (Domestik) dalam proporsi yang menonjol.

Mengapa terjadi konsentrasi hotel bintang 5 di Jakarta dan Bali, dipengaruhi faktor berbeda. Jakarta merupakan gerbang internasional yang dalam banyak hal harus disinggahi wisman ke Indonesia. Selain itu, Jakarta juga merupakan satu metropole pusat kegiatan ekonomi/bisnis internasional dan terpusatnya kantor-kantor kedutaan dan lembaga-lembaga internasional.

Di lain pihak, Bali merupakan impian bagi wisman dan wisman dari negara maju berusaha mempengaruhi dengan satu atau lain cara, untuk bagaimana Bali dengan daya tarik wisatanya juga dapat menyediakan amenities yang diinginkan. Meski hotel bintang yang pertama Bali Beach adalah milik nasional sekarang nampak jaringan hotel-hotel internasional di sana. Khususnya di Nusa Dua : Hyatt, Bali Sol, Hilton dan lain-lain.

Hotel-hotel bintang di Jawa terletak di kota-kota besar baik berupa hotel-hotel peninggalan zaman kolonial yang ditingkatkan, maupun yang dibangun baru. Pada zaman kolonial hotel-hotel didirikan oleh pemerintah Hindia Belanda di kota-kota besar dimana mereka melakukan pemerintahan dan kegiatan bisnis untuk mengurus sumber daya dari Indonesia dan di tempat-tempat peristirahatan bagi para pengusaha di dekat perkebunan-perkebunan atau di dekat kota-kota besar, di mana potensi wisatanya menarik bagi mereka.

Khususnya bagi wisatawan Belanda, lokasi hotel peninggalan zaman kolonial dulu, rupanya menentukan daerah-daerah mana di Indonesia yang mereka kunjungi: Medan, Ujung Pandang, Surabaya, Semarang, Yogya, Bandung dan lainnya.

Sedikit banyak hal tersebut disebabkan karena mereka merasa kenal dengan tempat-tempat yang pernah ditinggali oleh yang bersangkutan, oleh nenek moyangnya atau paling tidak pernah dibaca dalam pustaka-pustaka tentang Indonesia.

Belakangan, Batam juga membangun hotel-hotel berbintang dan dalam waktu-waktu mendatang lokasi-lokasi lain seperti Manado, Biak dan sebagainya. Perkembangan dan pertumbuhan kegiatan di Batam juga diikuti oleh penambahan jumlah wisatawan internasional yang luar biasa, sehingga dengan cepat menggeser posisi Polonia di Sumut dan mendekati (bahkan pada tahun 1991, melewati) Ngurah Rai di Bali.

Dari ilustrasi tersebut, dapatlah disimpulkan bahwa Indonesia tidak termasuk ke dalam kelompok negara-negara berkembang dengan ketergantungan total kepada negara adikuasa penghasil wisatawan internasional.

Selain memiliki ragam sumber daya wisata yang luas, dan basis ekonomi yang beragam, Indonesia juga memiliki pasar domestik yang besar sehingga berada dalam posisi untuk dapat ikut mewarnai perkembangan pariwisatanya.

Dalam pariwisata internasional, ketergantungan yang terlihat adalah dalam hal berikut:

- Konsentrasi perkembangan pariwisata pada masa lalu sangat berorientasi dan terfokus di Bali bukanlah semata karena pasar domestik, tapi juga oleh pasar internasional. Bagaimana proporsi pengaruhnya memang sukar dihitung, namun jelas Bali menjadi dambaan wisman Eropa, Amerika, Australia, Jepang dan belakangan negara-negara industri baru. Kebijakan pemerintah, pada waktu-waktu yang lalu, disadari atau tidak telah mengakomodasikan kecenderungan pasar tersebut. Dan baru akahir-akhir ini setelah nampak indikasi-indikasi daya dukung dan masalah lingkungan, dengan gencar pula pemerintah mencari alternatif lain - beyond Bali! Inipun tidak terlepas dengan kekuatan pasar, karena untuk kelompok wisatawan tertentu daya tarik Bali telah pudar karena kepadatan wisatawannya, sebagaimana dialami oleh Spanyol di Eropa;
- Pengembangan pariwisata Batam meskipun dalam skenarionya diperuntukkan untuk wisatawan internasional secara umum, harus diterima kenyataan bahwa sementara ini sangat tergantung kepada arus wisatawan Singapura. Wisman lain yang diharapkan dari Singapura singgah ke Indonesia/Batam belum berkembang seperti yang diharapkan.
- Berbeda dengan Jepang misalnya yang mampu menciptakan produk untuk menciptakan permintaan, pengembangan pariwisata Indonesia sejauh ini masih. Menurut pengamatan Wall (1992) sebagai sangat **supply led** dengan asumsi yang kemungkinan besar salah, yaitu bahwa wisatawan mencari hotel-hotel bintang, sehingga yang terjadi bukannya penciptaan pasar tetapi penurunan tingkat hunian hotel-hotel secara umum;
- Ketergantungan di bidang transportasi udara internasional yang menghubungkan Indonesia dengan negara-negara sumber wisatawan internasional. Meskipun perusahaan-perusahaan penerbangan nasional telah mengembangkan rute-rute penerbangannya, namun ketergantungan Indonesia terhadap penerbangan-penerbangan asing tak dapat diingkari. Ada kecenderungan bahwa wisatawan lebih menyukai penerbangannya sendiri karena berbagai alasan politis maupun ekonomis.
- Ketergantungan permodalan yang diindikasikan dari nilai investasi PMA/PMDN sektor per-

hotelan, dimana jumlah nilai PMA selama Pelita V berlangsung mencapai Rp. 2.800.000 milyar, lebih dari 200 kali nilai PMDN.

Selain untuk perbandingan tersebut, jumlah investasi PMA yang besar tersebut juga menuntut investasi sektor lain untuk mendukung keberadaan hotel yang akan dibangun tersebut, misalnya saja bandara internasional. Dengan kata lain, investasi di bidang perhotelan juga menciptakan ketergantungan permodalan di sektor lain karena tanpa hal tersebut hotel-hotel akan menjadi tidak berfungsi;

- Ketergantungan sumber daya manusia; pariwisata merupakan sektor baru yang tumbuh pesat dengan kebutuhan sumber daya manusia yang beragam. Kalaupun Indonesia bertekad untuk mengembangkan sektor pariwisata, ketergantungan akan sumber daya manusia sudah terasa sejak pada tahap perencanaan, yang terkait dengan grant ataupun pinjaman yang menciptakan persyaratan-persyaratan tertentu. Jadi bukan karena rencana pariwisata Indonesia masih langka, tapi juga karena terpaksa menggunakan tenaga-tenaga asing. Pemanfaatan sumber daya manusia (tenaga asing) juga dilakukan di tingkat operasional dengan alasan sama, karena membutuhkan dan juga karena memang harus demikian;
- Ketergantungan terhadap pengusaha-pengusaha perjalanan besar di negara-negara maju. Dana promosi Indonesia di dunia Internasional masih tidak berarti, dibandingkan dengan kebutuhannya, sehingga peranan promosi internasional oleh pengusaha-pengusaha internasional sangat berperan.

Promosi yang dilakukan oleh mereka, tentu mengacu kepada kepentingan mereka sendiri, sepertinya mereka yang menentukan kapan dan kemana mereka akan datang dan Indonesia diminta bersiap-siap untuk menyambut kedatangan tersebut. Peranan pengusaha perjalanan nasional untuk inbound masih sangat terbatas dan tergantung itu tadi;

- Ketergantungan terhadap sumber pasar tertentu dikuatirkan berkembang, jika dilihat dari *concentration ratio*.

Angka 33,5% yang didasarkan pada data 1979 telah meningkat pesat menjadi 51,4% dengan 3 pemasok wisatawan utama Singapura, Malaysia dan Jepang. Singapura dan Jepang merupakan "Center Countries" di Asia Pasifik dan Indonesia, dalam skala regionalpun tetap masih akan menjadi "periphery" modal dari negara-negara itupun mengalir masuk dalam pembangunan kawasan-kawasan wisata yang diduga akan dilanjutkan dengan mengalirnya surplus usaha kembali ke negara-negara yang bersangkutan.

Tabel 2
Nilai Investasi PMDN/PMA Sektor Perhotelan
1989 - 1993

Tahun	PMDN			PMA		
	Inv. 10 ⁹	Jlh. Hotel	Kap. kamar	Inv. 10 ⁹	Jlh. Hotel	Kap. kamar
1989	1,194	41	8,644	106,058	15	1,689
1990	3,413	81	18,671	965,945	23	23,341
1991	3,504	59	15,738	767,839	13	3,199
1992	2,315	38	8,108	942,122	25	5,717
1993						
s/d Juli	755	12	2,705	105,385	5	785
Jumlah	11,181	231	53,866	2,887,349	81	34,731

Sumber: (SWA 5/ix Okt. 93) diolah kembali dari data BKPM

Rekomendasi Kebijakan

Secara umum pertumbuhan pariwisata internasional dipengaruhi situasi eksternal, di samping keadaan internal di Indonesia. Faktor-faktor eksternal yang berpengaruh sangat luas adalah:

1. Tingkat pertumbuhan ekonomi di negara-negara penghasil wisatawan yang berpengaruh terhadap propensitas untuk bepergian ke luar negeri dan jarak yang ditempuh;
2. Perubahan pola kerja dan sistem imbalan (paid holidays) yang mempengaruhi ketersediaan waktu untuk bepergian dan sejauh mana kegiatannya;
3. Munculnya destinasi-destinasi baru yang juga menginginkan kedatangan wisatawan;
4. Sistem bisnis kepariwisataan global/internasional seperti digambarkan di bagian terdahulu;
5. Perkembangan hubungan bisnis dan politik dengan negara-negara lain.

Di samping itu, tentu saja tergantung pula pada kemajuan teknologi transportasi dan telekomunikasi lebih lanjut.

Usaha-usaha promosi dilakukan untuk mengimbangi munculnya destinasi-destinasi pesaing dan memasuki sistem bisnis kepariwisataan internasional dalam posisi yang lebih baik, tetapi di samping itu tentunya juga diperlukan strategi dalam pengembangan produk wisata.

Beberapa faktor-faktor eksternal tersebut hampir atau memang tidak dapat kita pengaruhi.

Oleh karena itu, upaya lebih baik difokuskan pada usaha-usaha untuk mempengaruhi sistem nasional/internalnya untuk memperbaiki posisi ke-

tergantungannya. Untuk hal itu, ada beberapa indikasi empiris yang dapat dijadikan pegangan:

1. Dari pengkajian empiris yang dilakukan terhadap 58 negara, pertumbuhan wisatawan internasional ke suatu negara sangat dipengaruhi antara lain oleh pertumbuhan ekonomi negara-negara tetangganya. (Pearce : 1987)

Indonesia beruntung berada di kawasan dengan banyak tetangga dekat dan jarak menengah yang memiliki tingkat produktivitas dan pertumbuhan ekonomi yang layak untuk tumbuhnya pariwisata internasional. Singapura, Malaysia, Jepang, Australia, Taiwan, Korea adalah negara yang dimaksud dan memang merupakan pasar tradisional dan pasar baru Indonesia yang belakangan tumbuh pesat.

Oleh karena itu, seyogyanya mereka menjadi sasaran pasar yang harus ditangkap. Apa yang mereka inginkan, tidak sama dengan keinginan wisatawan AS dan Eropa yang pariwisatanya telah lama menjadi bagian dalam kehidupannya. Wisatawan Korea misalnya, dapat dianggap sebagai 'pendatang baru' di dunia kepariwisataan internasional dengan perilaku yang sangat berbeda. Hendaknya perencanaan dan perancangan produk-produk wisata juga memperhatikan hal ini dan survai tentang karakteristik pasar baru atau perubahan pola perjalanan pasar-pasar potensial Indonesia dapat dilakukan.

2. Pariwisata pada hakekatnya merupakan sektor pelayanan, yang sangat tergantung kepada sumber daya manusia sebagai perencana, perancang maupun yang berada di ujung tombak adalah pengelola dan operator. Oleh karenanya, pembangunan pariwisata hendaknya dilihat dari sisi tersebut pada waktu-waktu yang lalu, sepertinya perhatian lebih banyak terfokus kepada pembangunan fisik - bandara internasional, hotel, kawasan wisata adalah contoh-contoh utama.

Di depan juga telah dikemukakan ketergantungan di bidang sumber daya manusia karena arus investasi yang mungkin tadinya tidak diantisipasi akan sederas ini. Pengalaman negara-negara berkembang lainnya, menunjukkan bahwa seringkali gagasan/keinginan membangun 'surga wisata' seringkali datang dari negara maju yang melihat negara-negara berkembang ini sebagai obyek.

Oleh karena itu pada waktu-waktu mendatang hendaknya Indonesia berusaha menjadi subyek pembangunan kepariwisataan dan melihat potensi pasar sebagai obyek, fokus pada pengembangan sumber daya manusia, perlu ditingkatkan intensitasnya, tidak hanya di kalangan operator tetapi lebih penting lagi justru

di kalangan pengambil keputusan, perencana, perancang dan pengelola bahkan juga di kalangan perumus kebijaksanaan.

3. Konsentrasi pengembangan pariwisata di Bali, DIY, Sulsel, Sumut, Batam, kecenderungannya masih terus berlangsung. Pembangunan hotel-hotel bintang dan kawasan-kawasan wisata "super de luxe" sampai batas-batas tertentu nampaknya memang tak dapat dihindari dan akan terus berlangsung karena desakan pasar. Namun hendaknya hal tersebut tidak merupakan alternatif tunggal (the only option), tetapi perlu dibatasi dalam arti lokasi geografis maupun intensitasnya.

Secara intranasional nampaknya juga sudah terjadi "center-periphery". Wisatawan domestik cenderung berasal dari daerah-daerah yang maju, kota-kota besar yang mengalir antar kota maupun antar kota ke daerah non kota. Pembangunan hotel-hotel modern skala besar juga sudah mulai keluar dari kota-kota besar dan kawasan-kawasan wisata seperti nusa dua makin banyak dikembangkan.

Saran yang diajukan adalah agar hotel-hotel modern dibatasi untuk di kota-kota metropolitan saja sebagai pintu gerbang dan sebagai kota transit, sekaligus melayani kebutuhan bisnis umumnya, karena ternyata data tingkat hunian dan komposisinya (asing vs nasional dan wisata vs bisnis) menyarankan demikian.

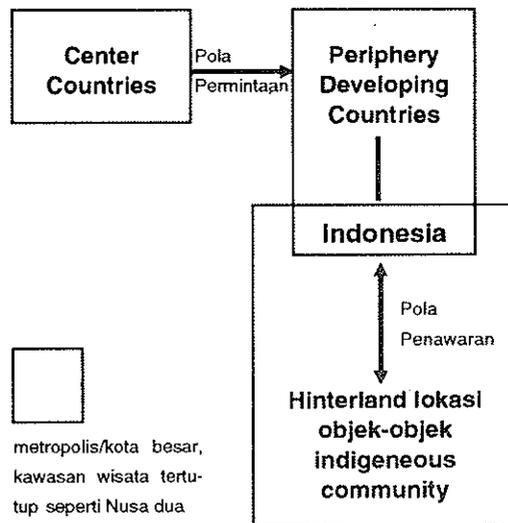
Di lokasi-lokasi obyek yang di luar kota-kota besar ini hendaknya pengembangan lebih ditekankan pada suatu pembangunan kepariwisataan yang bertumpu pada modal nasional pada masyarakat (community based development).

Jadi ada usaha tandingan terhadap pola ketergantungan yang terjadi. Sebagaimana digambarkan dalam diagram hubungan antara 'center-periphery' inter dan intranasional.

Esensi dari konsep pengembangan yang diusulkan tersebut adalah:

- "pembatasan" ketergantungan, dimana ketergantungan terhadap pola permintaan yang diinginkan "ditahan" sampai wisatawan internasional tersebut masuk ke Indonesia, di pintu-pintu gerbang, kota-kota besar/transit.
- penandingan (counter) dari sisi penawaran dengan konsep yang lebih "internalized" yaitu yang mempertimbangkan kondisi lokal/dalam baik dalam arti lingkungan alamiah maupun lingkungan sosialnya melalui pengembangan pariwisata yang bertumpu pada masyarakat.

Diagram Hubungan Antara "center-periphery" Internasional Dan Intranasional



Daftar Pustaka

- , *PATA Annual Statistical Report 1991, Pacific Asia Travel Association, San Francisco, 1992.*
- Britton, S.G. *"International Tourism and Multinational Corporations in the Pacific: The Case of Fiji"* dalam Taylor, M dan Thrift, N., (ed) *"The Geography of Multinationals"* Croom Helm, London 1982.
- Cockcroft, J.D., Frank, A.G., Johnson, D.L., *"Dependence and Underdevelopment: Latin America's Political Economy"*, Anchor Book, New York, 1972.
- Nash, Dennison, *"Tourism as a Form of Imperialism"*, dalam Smith, Value: "Hosts and Guests" *An Anthropology of Tourism*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1989.
- Pearce, Douglas. *"TOURISM TO DAY" A Geographical Analysis*, Long Man Scientific & Technical Copublished with John Wiley & Sons, Inc, New York, 1987.
- Proceedings on the International Conference on Cultural Tourism*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1992.
- Wall, Geoffrey, *"Cultural Tourism: How Do We Market It"* dalam *Proceedings on the International Conference on Cultural Tourism*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1992