

Peranan Pemerintah Dalam Menyaring Dampak Negatif Industri Pariwisata*

Oleh Haryo Winarso

Tahun 1992 ditetapkan sebagai awal dekade kunjungan Indonesia. Artinya, dalam 10 tahun mendatang diharapkan akan banyak wisatawan mancanegara berkunjung ke objek wisata di Indonesia. Tentunya, selain hasil nyata berupa kenaikan devisa negara dan dorongan terhadap kegiatan ekonomi informal yang akan menaikkan pendapatan masyarakat, maka kegiatan pariwisata juga akan berdampak sosial cukup besar.

Pada tahapan tertentu, dampak sosial masih pisitif. Namun bila tidak/kurang direncanakan secara matang, maka "social cost" yang timbul akan cukup besar, sehingga perlu dipertanyakan untung-rugi bagi masyarakat dalam jangka panjang. Suatu contoh dampak sosial negatif adalah berkembangnya bursa sex bebas atau yang dikenal sebagai "free sex". Hal ini sebenarnya merupakan "social cost" yang tinggi dan harus dibayar.

Thailand harus membayar perkembangan industri pariwisatanya dengan berkembangnya pelacuran, AIDS dan sebagainya. Dalam suatu artikel disebutkan, bahwa cita-cita seorang gadis muda dari desa telah terkontaminasi hingga menjadi wanita penghibur (Pikiran Rakyat, 16 Februari 1993). Hal yang hampir sama terjadi di Filipina dan Srilangka, sehingga citra yang dibentuk adalah negatif.

"Social cost" yang jelas sangat tinggi adalah berkembangnya AIDS di Thailand. Suatu penelitian mengindikasikan, bahwa 200.000-400.000 penduduk telah terjangkit HIV positif (PTN, September 1992). Hal seperti ini tentunya harus dihindari sedini mungkin, harus dihitung berapa sebenarnya besar cost yang harus dikeluarkan untuk mendapatkan benefit (uang). Dan siapa sebenarnya yang men-

dapat keuntungan lebih: masyarakat banyak atau hanya beberapa pengusaha saja?

Tulisan ini hendak membahas peranan pemerintah dalam perencanaan pariwisata. Peran tersebut tentunya sangat besar, bila dikaitkan dengan "social cost" yang harus ditanggung oleh masyarakat maupun pemerintah sendiri, bila pariwisata tidak direncanakan secara matang.

Beberapa Pengertian/Definisi

Dalam Bahasa Inggris, wisman dikenal dengan sebutan "foreign tourists". Menurut The Committee of Statistical Experts of the League of Nation 1937, seperti dikutip R.W. Mc. Intosh dan C.R. Goeldner (1984), wisman adalah setiap orang yang mengunjungi suatu negara yang bukan tempat tinggalnya selama lebih dari 24 jam.

Dalam definisi itu, waktu memiliki peranan menentukan, sedangkan tujuan kedatangan tidak menjadi suatu batasan. Dalam pengertian seperti ini pula, Webster's Dictionary memberikan arti pada kata "tour" yang merupakan kata dasar dari "tourist".

Dalam seperti di atas, orang yang sedang melakukan kegiatan bisnis atau mengikuti suatu konperensi, bila tinggal lebih dari 24 jam, maka digolongkan sebagai turis. Pengertian seperti itu mengandung kelemahan, karena ada batasan waktu. Padahal banyak wisatawan dari Singapura atau pun negara lainnya, datang ke Batam melalui Singapura dan melakukan kegiatan sebagai turis selama kurang dari 24 jam. Pada kasus terakhir ini, menurut definisi di atas, mereka tidak tergolong sebagai turis karena tinggal kurang dari 24 jam.

Dalam hal ini, definisi Valene L. Smith (1989) dapat memberi pengertian lebih sesuai tentang wisatawan, mencakup orang yang datang <24 jam:

Haryo Winarso adalah staf pengajar pada Jurusan Teknik Planologi FTSP-ITB

**Beberapa bagian dari tulisan ini diambil dari "Studi Identifikasi Perubahan Lingkungan di Kawasan Permukiman Sosrowijayan dan Prawirotaman" yang dilakukan Myra p. Gunawan, Rizki Handayani dan Citra Persada serta Penulis*

A tourist is a temporarily leisured person who voluntarily visits a place away from home for the purpose of experiencing a change.

Namun demikian, definisi yang saat ini diakui adalah yang dikeluarkan dalam United Nations Conference on Travel and Tourism (Roma, Italia, 1963), karena lebih mudah digunakan dalam penelitian maupun perencanaan pariwisata. Dalam definisi tersebut tidak digunakan kata "tourist", tetapi menggunakan istilah "visitor" untuk memberi arti lebih luas:

Visitor is any person visiting country other than that in which he has his usual place of residence, for any reason other than following an occupation remunerated from within the country visited.

Selanjutnya, dalam definisi tersebut disebutkan pula (Mc Intosh & Goeldner, 1984: 5):

- tourist adalah pendatang sementara yang setidaknya tinggal selama 24 jam di negara yang dikunjungi dan bertujuan untuk (a) kesenangan (rekreasi, liburan, kesehatan, belajar, kepercayaan, olahraga) serta (b) bisnis, kunjungan keluarga, misi tertentu atau mengikuti pertemuan;
- excursionist adalah pendatang sementara yang tinggal <24 jam di negara yang dikunjungi (termasuk "travelers" yang menggunakan kapal).

Jika disimpulkan, maka kegiatan pariwisata akan selalu mengaitkan tiga aspek, yaitu pendatang dan negara yang didatangi (termasuk masyarakat dan pemerintahnya), serta tujuan kedatangan. Adanya unsur "pendatang" dan "yang didatangi" tentu menimbulkan interaksi yang memungkinkan timbulnya pengaruh positif maupun negatif, atau "enriching" atau "degrading" pada kebudayaan secara umum (seperti diistifahkan dalam Konferensi Pariwisata yang belum lama ini diadakan di Yogyakarta).

Pengaruh Pariwisata terhadap Masyarakat dan Kebudayaan

Kegiatan pariwisata akan berpengaruh terhadap ke 3 elemen di atas. Wisman yang datang ke suatu negara akan menyerap pengalaman baru dari negara yang dikunjungi. Sementara negara yang dikunjungi akan mendapat banyak hal dari wisman, terutama dari wisman yang bertujuan untuk berekreasi.

Dalam konteks lebih umum, Koentjaraningrat mengidentifikasi aspek kebudayaan yang dapat dipengaruhi dari yang paling mudah hingga yang paling sulit terpengaruh atau berubah. Menurutnya, perubahan dapat terjadi pada kegiatan yang bersifat sakral hingga profan. Namun perubahan lebih banyak dan mudah terjadi pada kegiatan yang bersifat profan (Koentjaraningrat, 1974: 12).

Lebih jauh, Koentjaraningrat mengurut kemungkinan perubahan pada sub kebudayaan sebagai berikut

(dari yang paling sulit berubah):

- sistem religi dan keagamaan,
- sistem organisasi kemasyarakatan,
- sistem pengetahuan,
- bahasa,
- kesenian,
- sistem mata pencaharian,
- sistem teknologi dan peralatan.

Dalam hal lebih spesifik, beberapa penelitian pariwisata telah menunjukkan keterpengaruhannya itu (Mc Kean, 1989; Crystal, 1989). Pengaruh tersebut dapat positif, misalnya dalam peningkatan pendapatan masyarakat, maupun pengaruh negatif seperti bertambahnya pecandu narkotik.

Young (1973), seperti dikutip Peter E. Murphy (1985: 124) menyebutkan:

There is a saturation level for tourism in a given locality or region, and if that level is exceeded the cost of tourism begin to outweigh the benefits.

Murphy juga menyajikan hasil penelitian Doxey (1975) yang menunjukkan tingkatan pengaruh pariwisata dalam suatu masyarakat. Dari penelitiannya di Pulau Karibia dan Kanada disimpulkan, bahwa batas toleransi dan daya tahan masyarakat terhadap perkembangan pariwisata berdasar pada rasa kehilangan identitasnya. Doxey kemudian membuat suatu model yang menunjukkan hubungan langsung antara peningkatan rasa terusik (stress) pada masyarakat setempat dengan peningkatan kegiatan pariwisata seperti terurai berikut ini.

Euphoria: Fase permulaan, pendatang dan investor dapat di terima baik, tidak ada/sedikit perencanaan atau mekanisme kontrol;

Aphaty: Pendatang dianggap sudah ada (taken for granted), kontak antara penduduk setempat dengan pendatang lebih formal (komersial), perencanaan terutama pada pemasaran;

Annoyance: Gejala titik penjujukan muncul (saturation), penduduk setempat mulai merasa terusik industri pariwisata, pembuat kebijaksanaan mencoba mengatasi dengan lebih menekankan penambahan infrastruktur daripada membatasi perkembangan;

Antagonism: Penduduk mulai menunjukkan rasa terusik, pendatang dilihat sebagai penyebab semua masalah, perencanaan menjadi sangat penting, terutama yang berhubungan dengan usaha perbaikan, tetapi promosi terus ditingkatkan untuk menutupi kerusakan reputasi daerah tujuan wisata.

Pada masa awal terlihat perubahan fisik, dan hingga fase ini masyarakat masih dapat menerimanya. Hal ini sejalan dengan pendapat Koentjaraningrat di atas, hanya saja kegiatan profanlah yang terpengaruh. Masyarakat akan merasa terusik, jika perubahan telah mengena pada hal yang bersifat sakral, seperti sistem religi dan organisasi kemasyarakatan. Dalam keadaan seperti ini, maka peran pemerintah sangat diperlukan terutama untuk memberikan kontrol untuk menghindarkan hal yang tidak diinginkan.

Pada perubahan tahap pertama, masyarakat menerima pendatang dengan perasaan senang, karena pendatang menciptakan lapangan kerja baru, misalnya berupa industri kerajinan, perusahaan penginapan, jasa pemandu dan sebagainya.

Mc Kean (1989) dalam studinya di Bali menunjukkan, bahwa ada dampak ekonomi positif dari kegiatan pariwisata. Demikian pula Hamilton (1990) dalam disertasinya yang berjudul "Tourism in Bali: A Comparative Study of 3 Resorts" menunjukkan, bahwa kegiatan pariwisata dapat menjadi pemacu peningkatan pendapatan dan penyerapan tenaga kerja. Senada dengan penelitian tersebut, adalah studi Eric Crystal di tanah Toraja yang berjudul "Tourism in Toraja (Sulawesi, Indonesia)".

Bila memang ada pengaruh, siapa yang mempengaruhi? Semua macam wisman? Karena jelas, bahwa wisman ada yang kaya, miskin, berpendidikan tinggi dan sebagainya. Untuk menjawab pertanyaan ini, Valene L. Smith mengelompokkan menjadi 7 tipe wisatawan (lihat Tabel 1) berdasarkan tujuan dan kesenangannya, jumlah dan pengaruhnya, terhadap masyarakat setempat (Smith, 1989: 12).

Tabel 1
Tipologi Wisatawan

Tipe	Jumlah	Adaptasi dengan Norma Setempat
Explorer	Terbatas	Beradaptasi secara keseluruhan
Elite	Jarang terlihat	Beradaptasi secara keseluruhan
Off-beat	Sedikit	Bisa beradaptasi
Unusual	Kadang-kadang	Sedikit beradaptasi
Incipient	Banyak	Mencari kemudahan secara Barat
Mass	Banyak	Mencari kemudahan secara Barat
Mass	Banyak sekali	Mencari kemudahan secara Barat
Charter		

Menurut Smith, pengaruh terhadap kebudayaan setempat berbanding terbalik dengan jumlah dan tujuan kedatangan wisatawan. Jumlah Explorer atau peneliti yang datang sangat sedikit, sehingga kedatangannya tidak berpengaruh terhadap norma lokal. Tipe "off-beat" dan "unusual" umumnya menggunakan akomodasi seadanya, menggunakan angkutan umum, keberadaannya tidak mengganggu dan dapat diterima.

Di negara berkembang, termasuk Indonesia, tipe off-beat dan unusual yang umumnya memacu pertumbuhan sektor informal dalam pariwisata, yang berbentuk penyediaan fasilitas akomodasi, galeri seni yang memamerkan barang kerajinan, serta pemandu informal.

Kedua tipe tersebut, celakanya, biasanya paling mudah memberi pengaruh negatif terhadap masyarakat, karena mereka sangat mudah bergaul. Wisman semacam ini datang perorangan, tidak berombongan, tetapi bila jumlahnya banyak tentu pengaruhnya pun besar.

Tipe incipient, mass atau charter, meski jumlahnya banyak, namun perilakunya masih lebih terkontrol. Kelompok ini cenderung menuntut kemudahan pelayanan cara Barat yang hanya diberikan hotel berbintang. Mereka pergi menggunakan bus wisata yang masih dalam kontrol agen perjalanan. Dengan kata lain, wisman jenis ini adalah tergolong mahal.

Namun wisman mahal ini hanya memberi pengaruh ekonomi kecil terhadap masyarakat setempat, karena produk yang dikonsumsi umumnya produksi yang padat modal. Sektor informal sulit masuk pada wisman jenis ini. Sebaliknya, wisman jenis ini menimbulkan kecemburuan sosial lebih besar dibanding wisman murah. Dalam hal ini dibutuhkan intervensi pemerintah. Di pihak lain, wisman "ketengan" yang tidak mahal, juga memberikan devisa cukup besar bagi pemerintah karena jumlahnya memang banyak.

Jadi, pada tingkatan mana sebaiknya pemerintah intervensi? Pada wisman mahal atau wisman murah, yang pengaruh keduanya jelas berbeda?

Keterkaitan atau pengaruh tipe wisman dengan kebudayaan setempat dapat digambarkan dalam bentuk matriks (lihat Tabel 2).

Pengaruh pada kesenian misalnya, dapat merubah seni yang semula sakral menjadi seni yang dipertontonkan dalam kemasan tertentu. Tari Bedoyo atau pertunjukan wayang kuld, misalnya, disajikan menjadi hanya beberapa jam saja.

Pengaruh tersebut jelas berdampak terhadap mata pencaharian para senimannya. Perubahan itu tentu tidak harus berarti menurunkan nilai budaya/seni tersebut. Namun bila tidak diwaspadai, kemungkinan penurunan nilai seni dapat saja terjadi. Dalam kaitan ini, tentulah dibutuhkan intervensi pemerintah.

Contoh lain, pertunjukan Tari Dani (suku di Irian Jaya) di bandara, dapat dinilai menurunkan nilai seni tari tersebut. Tarian yang mestinya digelar di alam dan dalam suasana yang khas, tentu tidak cocok di pertontonkan di bandara sebab menimbulkan image keterbelakangan. Sesuatu yang aneh, dan bukan nilai tarian itu yang menjadi daya tarik wisatawan.

Peran Masyarakat dan Pemerintah

Dampak ekonomi merupakan dampak yang terlihat jelas dan langsung dirasakan sebagian masyarakat. Atas dasar ini biasanya pemerintah maupun masyarakat ingin berperan dalam kegiatan pariwisata.

Indonesia, seperti telah disebutkan, telah men-canangkan dekade kunjungan wisata sejak 1992 untuk menarik pendapatan lebih banyak lagi dari sektor pariwisata. Hal yang sama telah dilakukan Thailand pada 1989 dan Malaysia pada 1990.

Menurut Likarish dan Kershaw seperti dikutip Middleton, alasan di atas telah cukup untuk membenarkan intervensi pemerintah dalam pengembangan pariwisata.

Justification of such intervention is the tremendous financial stake, taxes paid by various enterprises, indirect taxes paid by visitors and the employment provides in areas where alternative ways of earning a living are not usually available (Middleton, 1974: 11, seperti dikutip Murphy, 1985: 33).

Sejumlah negara, termasuk Indonesia, telah me-legalkan intervensi pemerintah tersebut dalam bentuk pemberlakuan undang-undang. Di Inggris misalnya, diberlakukan "Britain's Development of Tourism Act (1969)" yang membenarkan intervensi pemerintah guna mendapatkan pemasukan lebih besar dari sektor pariwisata. Di Indonesia diberlakukan UU nomor 9 tahun 1990 tentang kepariwisataan yang mengatur usaha jasa pariwisata. Juga di Singapura dan Thailand, sektor pariwisata di kedua negara tersebut merupakan sumber pemasukan yang besar bagi negara.

Namun perlu dicatat, bahwa intervensi pemerintah itu harus untuk menyaring pengaruh negatif atau social cost yang tinggi.

Dengan demikian, peran pemerintah maupun masyarakat tidak sekedar hanya dalam segi ekonomi, tetapi harus ditinjau dalam konteks lebih luas, yakni guna menghindarkan fase annoyance dan antagonism. Pantai Pataya di Thailand misalnya, pada tahun 70-an hingga medio 80-an merupakan objek wisata paling terkenal di negeri tersebut, namun beberapa studi menunjukkan pantai tersebut mengalami penurunan daya tarik dan mulai digantikan oleh pantai Jontiem di selatan Pataya. Dalam kasus itu, Pataya sudah sampai pada fase annoyance. Demikian pula secara keseluruhan, ketakutan akan tertular AIDS bila berada di Thailand sudah menjatuhkan citra negeri itu sebagai tujuan wisata.

Peran pemerintah di Indonesia dalam perencanaan sangat diperlukan terutama pada tahap permulaan (euphoria), karena pada tahap ini baru perubahan fisik yang terlihat. Intervensi diperlukan agar perkembangan pariwisata terarah, sehingga tidak menimbulkan berbagai dampak negatif.

Pada permulaan, biasanya sektor swasta akan cepat tanggap meraup keuntungan yang besar dengan mengelola sektor wisata. Namun arahan pemerintah sangat diperlukan, dalam bentuk peraturan maupun pedoman pembangunan fisik fasilitas wisata.

Carl Walther dari Michigan State University menga-takan, bahwa keseluruhan proses perencanaan pariwisata tidak dapat dicukupi sektor swasta saja, tetapi harus didukung pemerintah. Jika pemerintah tidak merencanakan secara baik, termasuk penyediaan beberapa komponen yang diperlukan, maka sektor

Tabel 2
Matriks Pengaruh Wisman terhadap Kebudayaan Lokal

	Explorer	Elite	Off-beat	Unusual	Incipient Mass	Mass	Carter
Religi dan keagamaan	Tidak berpengaruh	Tidak berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Mungkin berpengaruh	Mungkin berpengaruh
Organisasi kemasyarakatan	Tidak berpengaruh	Tidak berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Mungkin berpengaruh	Mungkin berpengaruh
Pengetahuan	Mungkin berpengaruh pada masyarakat tertentu	Mungkin berpengaruh pada masyarakat tertentu	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Mungkin berpengaruh	Mungkin berpengaruh
Bahasa	Mungkin berpengaruh	Mungkin berpengaruh	Berpengaruh	Berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh
Kesenian	Tidak berpengaruh	Tidak berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh
Mata pencaharian	Mungkin berpengaruh pada masyarakat tertentu	Mungkin berpengaruh pada masyarakat tertentu	Berpengaruh pada masyarakat tertentu	Berpengaruh pada masyarakat tertentu	berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh

swasta hanya akan menyediakan yang paling menguntungkan pihaknya. Hal ini akan menyebabkan perkembangan pariwisata tidak harmonis dan tidak seimbang (Walther, 1984 dalam Mc Intosh dan Goeldner, 1984: 234).

Keseimbangan dan hubungan harmonis antara industri pariwisata dan masyarakat atau kebudayaan lokal yang menjadi tujuan kesertaan pemerintah dan masyarakat, sehingga pembangunan pariwisata tidak akan memberikan dampak negatif.

Intervensi pemerintah dalam perencanaan yang menyeluruh, termasuk memberikan pedoman dan peraturan yang rinci, tentunya diperlukan pada titik-titik tempat pengaruh wisman besar. Bila mengacu pada matriks di atas (Tabel 2), maka pada kotak-kotak yang "bisa berpengaruh" dan "berpengaruh".

Pada kotak-kotak itulah intervensi pemerintah sangat diperlukan, sehingga keseimbangan hubungan harmonis yang memberikan pengaruh positif terbesar yang diperoleh.

Kemungkinan Intervensi Pemerintah

Dari matriks di atas (Tabel 3), intervensi pemerintah dapat diletakkan pada kolom-kolom yang berhuruf cetak tebal pada tabel di bawah ini. Intervensi pemerintah ini adalah berbentuk peraturan pemerintah pusat maupun daerah. Pada pokoknya, peraturan tersebut memberi pedoman tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan terhadap aspek kebudayaan yang ada.

Daftar Pustaka

- Crystal, Eric, (1989), "Tourism in Toraja (Sulawesi, Indonesia)", pada *Host and Guests, The Anthropology of Tourism*, disunting Mc Kean, P.E. University of Pennsylvania Press, Philadelphia
- Hamilton, (1980), "Tourism in Bali: A Comparative Study of 3 Resosrts", disertasi doktoral, nn
- Koentjaraningrat, (1974), "Kebudayaan, Mentalitet dan Pembangunan", PT Gramedia, Jakarta
- Mc Kean, Philip Eriok, (1989), "Towards a Theoretical Analysis of Tourism: Economic Dualism and Cultural Involution in Bali", pada *Host and Guests, The Anthropology of Tourism*, disunting Mc Kean, P.E. University of Pennsylvania Press, Philadelphia
- Mc Intosh, R.W, dan Goeldner, C.R, (1984), "Tourism: Principles, Practices, Philosophies, 4th ed. Grid Publishing, Inc
- Murphy, Peter E, (1985), "Tourism A Community Approach", Methuen Inc, New York
- Walther, Carl, (1989), "Financia Characteristics of Providing Supply Components", pada "Tourism: Principles, Practices, Philosophies, 4th ed. Grid Publishing, Inc, Ohio Publishing, Inc
- Smith, Valene L, ed., (1989), *Host and Guests, The Anthropology of Tourism*, disunting Mc Kean, P.E. University of Pennsylvania Press, Philadelphia
- Myra PG, Haryo W, Rizki H dan Citra P, (1991), "Identifikasi Perubahan Lingkungan di Kawasan Sosrowijayan dan Prawirotaman, Laporan Penelitian, ITB
- Pata Travel News, September 1992, "AIDS, Its Impact on Tourism"

	Explorer	Elite	Off-beat	Unusual	Incipient Mass	Mass	Carter
Religi dan keagamaan	Tidak berpengaruh	Tidak berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Mungkin berpengaruh	Mungkin berpengaruh
Organisasi kemasyarakatan	Tidak berpengaruh	Tidak berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Mungkin berpengaruh	Mungkin berpengaruh
Pengetahuan	Mungkin berpengaruh pada masyarakat tertentu	Mungkin berpengaruh pada masyarakat tertentu	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Mungkin berpengaruh	Mungkin berpengaruh
Bahasa	Mungkin berpengaruh	Mungkin berpengaruh	Berpengaruh	Berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh
Kesenian	Tidak berpengaruh	Tidak berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh
Mata pencaharian	Mungkin berpengaruh pada masyarakat tertentu	Mungkin, berpengaruh pada masyarakat tertentu	Berpengaruh pada masyarakat tertentu	Berpengaruh pada masyarakat tertentu	berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh
Teknologi dan peralatan	Tidak berpengaruh	Mungkin Berpengaruh pada masyarakat tertentu	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh	Bisa berpengaruh