

KOMPLEKSITAS HUBUNGAN ANTARA PARIWISATA, POLITIK, DAN MANAJEMEN SEKTOR PUBLIK

Teguh Saparyan Dwi Sasongko

*Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif
Jl. Medan Merdeka barat No. 17, Jakarta 10110
Email: saparyanteguh@gmail.com*

Abstrak

Pentingnya peran pemerintah menjadi fakta yang tidak terelakkan di bidang pariwisata. Sektor ini tidak bisa bertahan hidup tanpanya. Hanya pemerintah yang memiliki kekuatan untuk memberikan stabilitas politik, keamanan serta kerangka hukum dan keuangan yang dibutuhkan sektor pariwisata. Bagaimana peran ini dimainkan dan keberhasilan atau kegagalan pemerintah tergantung pada kualitas Manajemen Sektor Publik (MSP). Pemerintah melakukan fungsi dan perannya melalui MSP, yang mencakup semua manajer di semua tingkatan pemerintahan dan lembaga publik yang tugasnya memengaruhi pariwisata dalam berbagai cara. Timbul masalah yang bersifat politis dan menimbulkan pertanyaan tentang penggunaan kekuasaan serta kompleksitasnya dalam menyeimbangkan kepentingan pihak tertentu dengan kepentingan masyarakat. Pemerintah mengembangkan sektor pariwisata dengan penyediaan layanan publik serta meregulasi industri dan kegiatan pariwisata lainnya dalam rangka memastikan kegiatan dan standar pelayanan dilakukan dengan mengedepankan kepentingan publik. Kualitas pelayanan publik yang disediakan pemerintah merupakan bagian dari pengembangan sektor pariwisata secara keseluruhan yang dapat menambah atau mengurangi daya tariknya.

Kata Kunci: Pemerintah, Manajemen Sektor Publik, Kompleksitas

PENDAHULUAN

Pariwisata adalah salah satu sektor yang paling cepat berkembang di dunia. Pemerintah di tiap negara dengan kondisi tahapan pembangunannya yang beragam, semakin tergantung pada sektor ini, terlebih di negara-negara yang memiliki tujuan untuk mencapai pembangunan berkelanjutan. Hal ini memunculkan berbagai pertanyaan tentang peran pemerintah di berbagai negara, tentang apa yang menjadi tanggung jawab khusus pemerintah dalam kaitannya dengan pariwisata, dan pertanyaan tentang hubungan pariwisata dengan Manajemen Sektor Publik (MSP). Dalam jangka panjang terdapat pula pertanyaan tentang konsekuensi pengembangan pariwisata bagi masyarakat. Hal ini nampak semakin jelas bahwa tiap orang di semua lapisan masyarakat dan di semua lingkup pekerjaan akan terpengaruh dalam berbagai bentuk oleh industri yang berkembang pesat dan penting ini. Akibatnya, telaahan dan kajian yang mendalam di semua tingkat pemerintahan dalam kaitannya dengan pariwisata, sangat dibutuhkan. Karena pariwisata adalah suatu lingkup yang relatif baru bagi MSP, permasalahan dan solusi yang terkait dengannya masih samar. Pada satu kondisi ekstrim tertentu, pengembangan pariwisata dapat berhubungan dengan pertumbuhan media massa dan pemasaran internasional, yang berkontribusi terhadap pertumbuhannya. Namun, di sisi ekstrim lainnya, masalah kejahatan, penggunaan narkoba dan penyakit seksual, termasuk AIDS, dapat dilihat dalam suatu sudut pandang baru karena di beberapa daerah, pertumbuhan hal tersebut telah dikaitkan dengan perluasan pariwisata. Kedua hubungan ini dianggap berkaitan dengan apa dan bagaimana pariwisata berkaitan dengan fenomena lain serta siapa yang mengemban tanggung jawabnya, baik di sektor publik maupun swasta. Oleh karena itu tulisan ini adalah tambahan untuk memperkaya telaah tentang studi MSP dalam kaitannya dengan sektor pariwisata.

Tulisan ini menggambarkan tentang bagaimana pemerintah mengelola pariwisata, salah satu sektor dengan pertumbuhan tercepat di dunia, didukung dengan prediksi bahwa sektor ini

akan menggantikan sektor perminyakan sebagai industri terbesar di dunia. Tulisan ini mencoba menelusuri secara umum tentang politik, berbagai pertimbangan dan kebijakan pemerintah dan organisasi publik lainnya, yang menjelaskan tentang bagaimana pemerintah mengelola hubungan mereka dengan industri dan pemangku kepentingan lain pada sektor pariwisata. Adanya konflik antara industri dan masyarakat lokal serta permasalahan konservasi dan perusakan lingkungan dalam kaitannya dengan pengembangan pariwisata dan penggunaan kekuasaan, membuat MSP menjadi makin menarik untuk ditelaah¹. Oleh karena itu muncul pertanyaan, MSP seperti apa yang dibutuhkan untuk menghentikan penyalahgunaan kekuasaan, demi mencapai pembangunan berkelanjutan, yang melindungi rakyat dan sumber daya nasional. Perlu dijelaskan bahwa penggunaan terminologi manajer dalam tulisan ini dapat diartikan pejabat struktural yang secara umum memiliki wewenang untuk mengerahkan penggunaan sumber daya yang ada dalam melaksanakan pekerjaannya. Namun harus dibedakan bahwa tidak semua manajer menjadi pengambil kebijakan, dimana pengambil kebijakan berada di tingkatan hirarkis yang paling tinggi.

Telaahan ini merupakan studi literatur yang dilakukan penulis dengan merujuk pada berbagai sumber (buku, artikel, jurnal) yang diambil dari badan publik, kementerian dan lembaga, serta lembaga publik lainnya. Sumber-sumber ini penting, karena wawasan internal yang terkandung memiliki tujuan formal pemerintah terkait pengelolaan sektor pariwisata dan berbagai kriteria yang dapat dievaluasi. Laporan literatur akademis tentang pariwisata dari beberapa disiplin ilmu juga merupakan sumber yang berharga. Referensi pengalaman lokal juga dikumpulkan dan digunakan untuk mempelajari manajemen dan dampaknya terhadap daerah pariwisata setempat. Namun berbagai konsep kerangka pembangunan pariwisata harus digunakan secara fleksibel, mengingat dalam praktiknya, pariwisata adalah sektor yang dinamis dan terdapat interaksi yang beragam antar sektor dan *stakeholders* terkait. Tulisan ini dapat bermanfaat untuk berbagai macam tujuan, termasuk pembelajaran dan referensi tentang pariwisata dan pengelolaannya bagi pemerintah pusat dan daerah, kebijakan publik dan studi lingkungan, serta pembaca umum.

KERANGKA PIKIR

Pemerintah dan pariwisata memiliki cakupan yang luas dan kompleks untuk dipelajari dan untuk membantu dalam identifikasi, analisis dan evaluasi berbagai faktor yang paling signifikan, kerangka pikir yang digunakan berdasarkan empat pertanyaan utama adalah: mengapa, siapa, bagaimana dan apa².

1. Mengapa pemerintah begitu penting untuk pariwisata?
2. Mengapa pemerintah terlibat dalam pengelolaan pariwisata?
3. Mengapa pariwisata harus dikelola?
4. Siapa saja pemeran utama dalam sistem kebijakan pariwisata?
5. Siapa pembuat kebijakan yang signifikan, pengelola dan pemegang kekuasaan di sektor publik dan industri?
6. Organisasi atau lembaga apa yang paling penting?
7. Bagaimana pengelolaan benar-benar dilakukan, bagaimana pemerintah dan *stakeholders* mengelolanya?
8. Bagaimana *stakeholders* beroperasi dan berperilaku, bagaimana sistem kerja dalam praktiknya?
9. Bagaimana kebijakan dirumuskan, dilaksanakan dan dikelola, bagaimana tujuan dicapai dan dengan cara apa?
10. Bagaimana MSP mengelola sektor pariwisata dalam sistem politik dan kekuasaan dengan tingkat kompleksitas yang tinggi baik di tingkat formal dan informal?
11. Apa saja dampak pariwisata?
12. Apa hasil dari manajemen dalam praktik dan kinerja?

13. Apakah sudah ada keberhasilan atau kegagalan?
14. Apa yang menjadi masalah yang paling penting?
15. Apa pelajaran untuk pariwisata manajemen sektor publik?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab yang mengharuskan mereka untuk terlibat dalam sektor pariwisata melalui berbagai kebijakan. Ada prinsip-prinsip yang harus diikuti oleh pengambil kebijakan sektor publik disertai tujuan yang ingin dicapai dengan alasan politik, ekonomi dan moral sebagai latar belakang, di mana isu dan permasalahannya hanya dapat dikelola oleh pemerintah. Tentu pertanyaan-pertanyaan tersebut tidak dapat dijawab semuanya dalam tulisan ini, namun diharapkan tulisan ini dapat memberikan *insights* untuk para pemangku kebijakan dan *stakeholders* lainnya untuk dapat menjawabnya.

Pentingnya peran pemerintah menjadi fakta yang tidak terelakkan di bidang pariwisata. Sektor ini tidak bisa bertahan hidup tanpanya. Hanya pemerintah yang memiliki kekuatan untuk memberikan stabilitas politik, keamanan dan kerangka hukum dan keuangan yang dibutuhkan sektor pariwisata. Pemerintah yang bertugas menyediakan layanan penting dan infrastruktur dasar. Hanya pemerintah di tingkat nasional/pusat yang dapat bernegosiasi dan membuat perjanjian dengan pemerintah lain pada isu-isu seperti prosedur imigrasi atau isu kewilayahan dan perbatasan udara antarnegara. Pemerintah memiliki kekuasaan, tetapi bagaimana mereka menggunakannya akan bergantung pada banyak faktor termasuk budaya politik, pemegang kekuasaan politik dan ekonomi serta persepsi mereka tentang sektor pariwisata³. Ada berbagai tingkatan pemerintahan, termasuk cakupannya yang bersifat nasional, negara bagian atau propinsi dan lokal, serta seberapa aktif perannya dalam pengelolaan pariwisata. Pemerintah melakukan fungsi mereka melalui MSP, yang mencakup semua manajer di semua tingkatan pemerintahan dan lembaga publik yang tugasnya memengaruhi pariwisata dalam beberapa cara. Pelayanan publik yang disediakan, seperti layanan keimigrasian, aksesibilitas dan infrastruktur, serta kebersihan suatu destinasi wisata, merupakan bagian dari produk wisata secara keseluruhan dan dapat menambah atau mengurangi daya tariknya.

RUMUSAN MASALAH

Suatu pemerintahan tertarik untuk terlibat secara aktif dalam pengelolaan sektor pariwisata karena pentingnya sektor ini dan karena masalahnya serta dampaknya yang terkadang kontroversial. Kebencian dan penolakan yang kuat dapat muncul di negara maju maupun di negara sedang berkembang atas dampak dari pariwisata. Pariwisata telah dikritik karena dampak destruktifnya terhadap lingkungan, masyarakat dan budaya lokal⁴, seperti: abrasi pada garis pantai Jakarta, kotornya pantai Bali dan Lombok, rusaknya taman nasional Bunaken dan Komodo, dan vandalisme di situs dan kota bersejarah seperti candi-candi di Yogyakarta dan Jawa Tengah. Muncul pula anggapan bahwa *resort* yang mewah, lapangan golf dan marina telah dikembangkan untuk orang kaya dengan mengorbankan kaum marginal dan lingkungan sekitar. Hal ini merupakan masalah yang bersifat politis dan menimbulkan pertanyaan tentang penggunaan kekuasaan dan siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana. Isu tersebut memerlukan intervensi dari MSP sebagai bentuk layanan publik untuk menemukan solusi yang dapat diterima untuk mendukung kepentingan umum. Masalah lain sektor pariwisata adalah sifatnya yang sangat kompetitif dan volatilitasnya di pasar domestik dan internasional. MSP harus menyadari masalah ini dan memiliki kesiapan untuk mencoba menanggulangnya. Pemerintah juga seharusnya tidak menambah masalah dengan terlalu banyak intervensi, peraturan yang tumpang tindih, dan kendali yang berlebihan, sehingga tidak menjadi bagian dari masalah. Pariwisata rentan oleh perubahan dalam kebijakan publik dan dapat dipengaruhi persepsi publik. Sektor pariwisata juga sensitif terhadap peristiwa di

luar jangkauan pemerintahan suatu negara (*external shocks*), termasuk bencana nasional atau peristiwa politik seperti Perang Teluk 1991, krisis Politik di Thailand maupun krisis ekonomi AS dan zona Uni Eropa⁵. Para pengambil kebijakan, baik di sektor publik maupun swasta, harus siap untuk mengambil keputusan cepat untuk membantu sektor pariwisata pada saat krisis. Masalah lain juga disebabkan oleh pariwisata massal terutama selama musim puncak liburan. Peningkatan yang luar biasa dalam lalu lintas udara dan penambahan beban yang besar pada bandara dan kemacetan lalu lintas jalan serta permasalahan infrastruktur lainnya yang berkaitan destinasi pariwisata memerlukan tindakan dari pemerintah.

Para pengambil kebijakan memiliki pengaruh dalam pengambilan keputusan yang sulit yang melibatkan investasi dan kapital yang besar untuk memecahkan masalah tersebut. Pariwisata adalah industri yang dinamis yang selalu berubah dan selalu muncul tantangan serta masalah baru yang beragam. Namun telaahan ini lebih mengarah pada keterkaitan faktor-faktor yang lebih permanen, seperti permasalahan prinsip, nilai-nilai dan kebutuhan, maupun faktor-faktor yang penting dalam organisasi dan kelembagaan seperti kekuasaan, politik dan kepemimpinan. Bagaimana efektivitas dan efisiensi pengambil kebijakan menggunakan faktor-faktor ini untuk memecahkan masalah adalah sebuah ujian tersendiri bagi mereka yang duduk di puncak kekuasaan penentu kebijakan dan pengambil keputusan.

PEMBAHASAN

Pemerintah memiliki tanggung jawab tertentu, dengan prinsip-prinsip yang harus menjadi dasar kegiatan pengelolaannya. MSP telah diberikan kekuatan untuk memenuhi tanggung jawabnya di bidang pariwisata dalam prinsip-prinsip umum *governance*. Prinsip-prinsip ini akan membutuhkan MSP untuk campur tangan di bidang pariwisata, namun prinsip yang sama pula dapat mengendalikan intervensi itu. Prinsip-prinsip umum yang biasanya diterima secara internasional adalah kepentingan publik, pelayanan publik, efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas atau biasa dikenal dengan *Good Corporate Governance* (GCG). Pimpinan di tingkat manajerial menafsirkan prinsip-prinsip GCG sesuai dengan sistem politik dan administrasi nasional mereka sendiri, dengan salah satu perbedaan utama antara sektor publik dan swasta adalah sifat mengikat dari prinsip-prinsip tersebut pada manajer sektor publik. Sementara sektor swasta memiliki prinsip dan prioritas tersendiri, di mana manajer suatu perusahaan swasta memiliki lebih banyak kebebasan daripada rekan-rekannya di sektor publik. Manajer sektor publik memang secara nyata memiliki kekuasaan dan sumber daya yang sudah tersedia, akan tetapi kedua hal tersebut hanya dapat digunakan sesuai dengan hukum dan prinsip-prinsip yang berlaku⁶. Jika tidak sesuai, maka penggunaannya menjadi ilegal atau tidak sah.

Praktik yang sebenarnya dapat menyimpang dari prinsip-prinsip tersebut, dan tidak menutup kemungkinan munculnya konflik antara prinsip-prinsip GCG dengan berbagai tuntutan yang sah yang ditujukan pada para manajer maupun pengambil kebijakan di sektor publik. Manajer yang sukses akan dapat menyeimbangkan tuntutan yang saling bertentangan. Sementara itu, untuk manajer di sektor swasta, jika mereka memahami prinsip-prinsip ini, akan dapat bekerja lebih efektif dengan sektor publik dan mencapai hasil yang lebih baik bagi organisasi atau perusahaan mereka. Kepatuhan terhadap prinsip-prinsip ini membuat mutu pengelolaan yang lebih tinggi dan responsif terhadap masyarakat dan kebutuhan industri. Dalam praktik sebenarnya manajemen selalu terancam oleh bahaya politisi, organisasi atau lembaga publik maupun swasta lainnya serta perubahan sikap yang mementingkan diri sendiri dan gagal dalam tanggung jawab resmi mereka. Lembaga publik beserta sumber dayanya dapat digunakan untuk keperluan pribadi, sehingga muncul konflik kepentingan. Kemudian yang terjadi adalah korupsi, kolusi dan nepotisme, namun yang lebih berbahaya adalah korupsi organisasi yang terjadi dan terlaksana secara struktural, masif dan sistematis, di mana tujuan dan prinsip-prinsip umum GCG untuk kepentingan publik berubah orientasi menjadi

kepentingan pribadi. Penegakan prinsip-prinsip inilah yang menjadi perlindungan terhadap penyalahgunaan wewenang dan manajerial serta kekuasaan politik yang koruptif, sehingga sangat dibutuhkan untuk mengevaluasi kelembagaan dan pengelolaannya.

Peran Pihak Terkait dalam Pengelolaan Pariwisata

Pemerintah di semua tingkatan, dari pemerintah pusat, hingga pemerintah daerah di tingkat desa, bisa dan harus terlibat dalam pengelolaan pariwisata. MSP mencakup semua organisasi atau lembaga publik seperti kementerian dan lembaga pemerintah, lembaga penegak hukum, badan-badan publik dan seluruh pegawai entitas pemerintahan di tingkat pusat dan daerah. Kementerian pariwisata dan organisasi pariwisata nasional (dinas pariwisata) secara spesifik menjadi sangat penting peran dan keberadaannya. Batas antara sektor publik dan sektor swasta tidak selalu jelas. Beberapa organisasi sektor publik, seperti maskapai penerbangan publik, bersaing dengan organisasi-organisasi swasta di pasar dan terdapat pula berbagai usaha yang kepemilikan dan pengelolaannya dibagi antara sektor publik dan swasta. Sektor pariwisata digunakan dalam arti luas, termasuk industri pariwisata dan industri jasa lainnya yang dikelompokkan bersama sebagai industri pariwisata. Dalam Peraturan Pemerintah No. 50 tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional Tahun 2010-2025 serta Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan dengan jelas telah ditetapkan berbagai bentuk usaha pariwisata yang pengelolaannya semata-mata ditujukan untuk kepentingan publik dan kesejahteraan masyarakat.

Sebagian besar industri berada di sektor swasta, namun mencakup juga organisasi atau perusahaan nirlaba lain di sektor publik. Usaha yang *profit-oriented* seperti rantai hotel multinasional, restoran *franchise* internasional hingga *homestay* dan losmen kepemilikan tunggal maupun warung makan dan restoran perorangan. Ada banyak organisasi yang merupakan bagian dari komunitas pariwisata tetapi bukan bagian dari industri pariwisata yang berorientasi mencari laba, seperti beberapa kelompok dengan kepentingan tertentu dan organisasi non-pemerintah (LSM). Organisasi ini termasuk kelompok nasional dan lokal yang memiliki kepentingan dalam berbagai isu seperti masalah sosial, ekonomi, lingkungan dan moral. Pariwisata adalah kegiatan yang berbasis pergerakan dan perilaku manusia, yang memengaruhi para wisatawan baik domestik maupun internasional, para pelaku industri, dan semua orang yang terkena dampak kegiatan wisata. Namun isu kunci dalam politik dan MSP adalah siapa pemegang kekuasaan utama. Pemerintah adalah pemegang kekuasaan tetapi keterlibatannya dengan pariwisata tidak hanya sebagai regulator industri pariwisata, tetapi sebagai entitas yang menjaga kelestarian budaya, mendorong pembangunan pariwisata berkelanjutan dan menerapkan aspek pendidikan bagi para wisatawan dan masyarakat setempat⁷. Pariwisata tidak hanya memiliki dampak ekonomi tetapi juga memengaruhi lingkungan alam dan budaya lokal. Pemain utama di sektor pariwisata memang sebagian besar adalah sektor swasta, sebagai penyedia jasa dan pengendaliannya. Namun sektor publik memiliki peran penting dalam ranah pembuatan kebijakan dan pedoman legal yang diperlukan, dalam kaitannya dengan pelestarian lingkungan, penyediaan infrastruktur dan pengelolaan berbasis masyarakat yang diperlukan baik untuk tujuan ekonomi dan non-ekonomi.

Manajemen Sektor Publik

Bagaimana MSP terlibat dan benar-benar mengelola sektor pariwisata dalam praktiknya akan berbeda-beda sesuai dengan budaya politik negara dan kuatnya penerapan prinsip-prinsip pada situasi tertentu. Manajer terlibat dalam pariwisata melalui organisasi dan jaringan, melalui pemecahan masalah, baik secara formal maupun informal. Mereka juga terlibat karena prinsip dan tanggung jawab moral, tetapi kerap diabaikan dalam menghadapi tekanan permasalahan pengelolaan. MSP sangat penting, karena di tingkat manajerial keahlian tertentu dapat ditemukan, ketersediaan informasi sangat besar, dan perumusan rekomendasi kebijakan dan pelaksanaannya harus datang dari sumber yang memegang kekuasaan. Pada

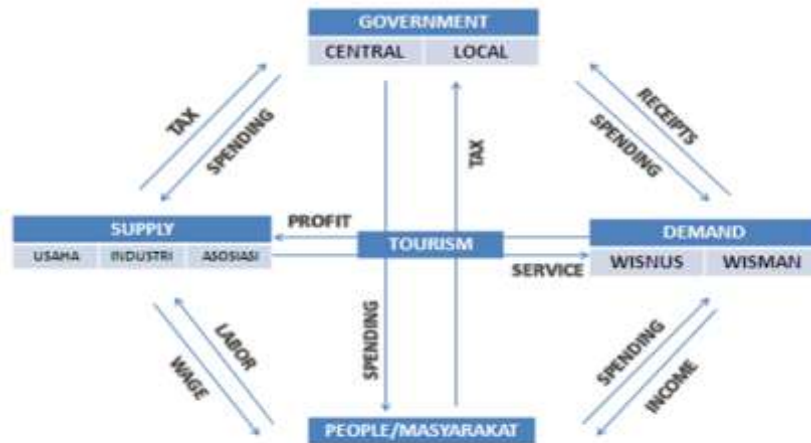
tingkatan ini terdapat interaksi langsung dengan para pemimpin politik dan industri, dimana penyampaian informasi dan pemahaman dari tiap kelompok kepentingan dibutuhkan⁸. Pemerintah secara bertahap telah menerima pentingnya pariwisata secara ekonomi, tetapi masih satu langkah tertinggal untuk menerima tanggung jawab yang diemban untuk mengantisipasi masalah yang ditimbulkan akibat pengembangan pariwisata yang pesat. Secara teori MSP berada di bawah kendali pemerintah, namun dalam praktiknya sulit untuk memisahkan kekuasaan pemerintah dan kekuatan MSP. Terdapat tekanan terhadap pemerintah dan pimpinan di level manajerial untuk merespon kebutuhan ekonomi dan pembangunan berkelanjutan serta berbagai tuntutan bangsa, termasuk tuntutan pengembangan pariwisata⁹. Dalam pengelolaan pariwisata, itu semua adalah bagian dari sebuah proses yang terus berjalan.

Politik dan Kekuasaan

Tidak ada studi bidang manajemen dan pariwisata manapun yang dapat mengabaikan realitas politik dan pengaruh kekuasaannya. Politik adalah tentang perjuangan untuk kekuasaan, dan kekuasaan adalah tentang siapa mendapat apa, kapan dan bagaimananya, dalam sistem politik dan pemerintahan, khususnya di sektor pariwisata. Prinsip dan sistem pengendalian yang ada, menjadi upaya untuk mencoba dan memastikan kekuasaan yang ada, digunakan untuk kepentingan umum dengan mengikuti prosedur yang sah disertai tujuan yang tepat. MSP harus berperan dengan baik dalam lingkungan politik, dengan mempertimbangkan ideologi politik, konflik kekuasaan dan prioritas pemerintah dan menteri serta tujuan kebijakannya. Pada tingkat manajerial, para pengambil kebijakan harus dapat beroperasi dalam budaya politik. Namun perlu diingat mereka juga memiliki kekuasaan, karena memiliki kendali atas sumber daya yang ada, untuk memberikan saran dan masukan serta memengaruhi menteri dan kebijakannya. Tak dapat dipungkiri pula bahwa politik birokrasi dan sistem administrasi, termasuk pertikaian antar lembaga dapat terjadi. MSP Pariwisata dalam sistem birokrasi bertanggung jawab untuk berjuang bagi industri pariwisata dalam memberikan kepastian bahwa sektor pariwisata memperoleh dukungan yang dibutuhkan untuk pengembangannya. Aktifnya MSP dalam berbagai jaringan kekuasaan yang ada pada sektor politik, publik dan swasta, sangat diperlukan demi terciptanya efektivitas pengelolaan. Para pengambil kebijakan akan berusaha untuk melindungi posisi mereka sendiri dan kementerian ataupun lembaganya, namun tetap bertanggung jawab untuk mempertimbangkan faktor ekonomi dan kepentingan nasional yang lebih luas dalam pengambilan kebijakan.

Kompleksitas dan Saling Ketergantungan

Dalam dunia nyata, MSP untuk pariwisata tidak terdapat batasan yang jelas antara prinsip-prinsip dan praktik, mengapa, siapa, bagaimana dan apa, politik dan kekuasaan, perumusan dan pelaksanaan kebijakan, sektor publik dan swasta, atau faktor formal dan informal. Dunia politik, MSP dan pariwisata sangat kompleks disertai berbagai prinsip dan isu-isu yang berbaur dan saling memengaruhi satu sama lain. Misalnya, ada berbagai tingkatan dalam pemerintahan, dari tingkat pusat, pemerintah daerah hingga yang terkecil di tingkat desa serta banyaknya organisasi publik seperti beragam asosiasi hingga maskapai penerbangan umum. Di sektor swasta, ada juga maskapai penerbangan dan organisasi ataupun perusahaan, mulai dari resor mewah berskala internasional di Bali, agen perjalanan yang dikelola secara perorangan di sebuah kota kecil di Inggris, pengelola Taman Nasional Grand Canyon di Arizona, Amerika Serikat hingga sarang perjudian di Hong Kong. Semua organisasi dan lembaga ini dengan berbagai tujuannya masing-masing, saling terkait dan tergantung satu sama lain. Bentuk ujian bagi manajer di sektor publik adalah memahami kompleksitas ini, beroperasi secara efektif dan efisien dalam sistem, mendamaikan atau menyeimbangkan berbagai tujuan dan kepentingan yang saling bertentangan hingga mencapai tujuan MSP pariwisata. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada gambar dibawah ini:



Gambar 1: .Flow of Resources dalam Pariwisata

Formalitas dan informalitas

Pemerintah dan MSP beroperasi pada tingkat formal dan informal. Sebagai contoh, beberapa sistem administrasi mengikuti sistem Weberian ideal dan prinsip stress formal dan pentingnya peraturan dan prosedur yang dikelola oleh pejabat pemegang kekuasaan formal untuk memastikan organisasi yang efisien. Manajer bekerja dalam sistem formal dan mereka menerima keputusan resmi dari menteri, tetapi mereka juga harus menyadari faktor informal yang bersifat *underground* dan memiliki pengaruh dalam sistem dan keputusan yang diambil. Faktor informal, terutama di bidang politik, dapat lebih kuat berpengaruh daripada hal-hal formal. Pemegang kekuasaan dapat melawan prinsip-prinsip formal dengan menggunakan kekuasaan mereka secara informal untuk mencapai tujuan pribadi mereka. Namun bagaimanapun juga, seorang manajer yang baik akan menggunakan faktor informal untuk mencapai tujuan yang sah dan formal. Mereka juga menggunakan dan mengikuti sistem administrasi dan pelaporan resmi yang formal, untuk memperoleh kesahihan dan legalitas. Praktik formal dan informal, sistem manajemen, rencana, konsep, teknologi dan kebijakan, semuanya harus diuji bagaimana cara mencapai tujuan yang sepenuhnya dan apa hasil yang sebenarnya, sehingga memiliki pengaruh yang positif terhadap pengembangan pariwisata¹⁰.

Praktik dan Kinerja Nyata

Proses manajerial menjadi penting, dengan adanya tanggung jawab untuk memenuhi kata-kata dan janji-janji politisi yang telah dilontarkan. Terlalu sering berbagai pernyataan yang dibuat dan rencana program yang dihasilkan hanya sebatas di atas kertas tanpa tindakan nyata untuk realisasinya. Pembeneran untuk MSP dalam pengelolaan sektor pariwisata diuji validitasnya, legitimasinya, profesionalitasnya, efektivitas dan efisiensinya yang ditemukan dalam hasil praktik dan kinerja nyata. Hanya dengan praktik nyata sebuah proses manajerial yang sebenarnya dapat dievaluasi. Kinerja adalah bentuk evaluasi seberapa sukses manajemen telah mencapai tujuan pariwisata. Pertama, dalam hal evaluasi kinerja, apa yang telah dicapai bagi masyarakat, seberapa baik mereka telah dilayani? Apa yang menjadi output dari program ini? Dampak nyata dari suatu kebijakan pada akhirnya menjadi lebih penting daripada niat atau tujuan formal. Seberapa jauh kebijakan publik mempengaruhi kehidupan rakyat secara fisik, emosional dan spiritual dan apa dampaknya pada masyarakat dan lingkungan. Kedua, dalam hal evaluasi praktik, apakah aspek kepentingan umum didahulukan dan prinsip-prinsip diikuti? Kepentingan umum meliputi penghormatan terhadap sistem politik dan administrasi serta budaya politik masyarakat.

MSP harus dapat mengelola dan memenuhi kriteria yang dibutuhkan oleh sistem hukum dan politik, agar hal-hal yang dilakukan manajemen menjadi sah. Ketiga, apa yang telah menjadi prestasi dalam menjaga dan mengedepankan efisiensi dan efektivitas? Apakah tujuan telah dicapai dengan biaya serendah mungkin? Apakah sumber daya telah digunakan secara efisien? Apa sudah ada pengembalian yang memadai atas investasi publik? Menilai keberhasilan atau kegagalan kebijakan publik atau apa kontribusi MSP tidak selalu mudah. Tujuan kebijakan atau manajemen tidak selalu jelas, dan mereka juga dapat saling bertentangan. Situasi, lingkungan dan nilai-nilai dapat berubah, terutama dari waktu ke waktu, dan karena itu pencapaian tujuan formal yang telah disusun di masa lampau mungkin menjadi kontra-produktif dengan apa yang dianggap sebagai kepentingan umum saat ini. Manajemen mungkin sangat berhasil meningkatkan jumlah wisatawan dan pengeluaran mereka, namun dengan biaya yang tinggi dalam bentuk kerusakan lingkungan karena pembangunan pariwisata yang berlebihan untuk mengakomodasi jumlah wisatawan yang meningkat secara drastis. Dalam dunia yang sebenarnya seringkali MSP harus mencoba untuk mendamaikan berbagai kekuatan dan kekuasaan yang saling bertentangan. Hal ini mungkin memiliki arti bahwa ada prinsip-prinsip atau cita-cita yang harus dikorbankan untuk mencapai konsensus dan bahwa usulan untuk melakukan kompromi adalah cara yang paling efektif dan efisien ke depan. Dalam situasi itu proses informal mungkin adalah yang paling efektif untuk manajemen. Dampak kebijakan dalam MSP menjadi hal krusial bagi kehidupan rakyat dan pariwisata diiringi dengan upaya manajemen untuk memonitor dan mengendalikan sistem dan dampak melalui berbagai mekanisme.

Pengendalian dan akuntabilitas merupakan prinsip utama MSP, serta terdapat tanggung jawab untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip penunjang lain yang menjunjung GCG diikuti. Sebuah sistem kendali yang ideal akan mengevaluasi dampak dan keberhasilan manajemen mengikuti prinsip-prinsip MSP, dengan berbagai pembelajaran yang diambil demi perbaikan di masa yang akan datang. Namun tak dapat dipungkiri manajemen tidak selalu berhasil dalam melaksanakan pemantauan dan pengendalian organisasi atau proyek. Manajer dapat merumuskan rencana tetapi gagal untuk menerapkannya. Meskipun sulit untuk mengukur kinerja manajer publik dalam bidang kebijakan tertentu, kontribusi mereka sangat penting dan tidak dapat digantikan perannya oleh manajemen swasta. Kinerja industri pariwisata dinilai dari keuntungan (devisa) dan pertumbuhan kunjungan wisatawan, tetapi dalam praktiknya agar sukses harus didasarkan pada kerjasama yang baik antar lembaga publik dan pemahaman prinsip-prinsip GCG dalam MSP. Evaluasi kinerja manajemen publik adalah tugas yang sulit karena berbagai kompleksitas disertai banyaknya organisasi pemerintah dan industri pariwisata yang terlibat, dibungkus berbagai kerumitan prosedur dan permasalahan administratif. Hal ini makin menjadi lebih sulit, penuh tekanan, dan tantangan, dikarenakan pengawasan publik yang ketat. *Check-list* dalam Box 1 dibawah ini mencerminkan kompleksitas dan kesulitan tugas tetapi juga sebagai alat untuk membantu menganalisis dan mengevaluasi kinerja manajemen yang sebenarnya¹¹.

Box 1 Check-list for the accountability and evaluation of the public sector management of tourism
 Why: It can be relatively easy to describe why governments are involved in and how they manage tourism, but to describe or analyse is insufficient. The real significance of PSM can only be assessed by an evaluation of its performance within the context of the political administrative systems. It is an evaluation of those systems and of the role of political leaders and PSM. It is an evaluation of the results achieved, and the performance of:

Who: 1. (a) Politicians
 (b) political systems
 2. (a) managers
 (b) administrative systems

- How:
1. Effective, efficient in managing within:
 - (a) a democratic system and process
 - (b) an administrative system and process
 2. Allow freedom to the industry, stimulate participation of the private sector and local people in the politics and management of tourism.
 3. Criteria:
 - (a) Effectiveness in achieving objectives
 - (b) Efficiency in achieving objectives (at lowest possible cost)
 - *economic and public service objectives
 4. Ability to meet the challenges and overcome the problems facing tourism management.
 5. Making the best use of national and natural resources respecting the public interest.
 6. Protecting the natural and cultural environment and local communities
 7. Having a commitment to a sustainable environment and ecologically sustainable tourism development.
- What:
1. Increase the number of overseas and domestic tourists.
 2. Successful operation in a competitive market situation.
 3. Financial objectives:
 - (a) increase expenditure of foreign exchange.
 - (b) increase expenditure of domestic tourists (at national, state and local government levels).
 4. Ensure reasonable return on marketing, infrastructure development and other public tourism expenditure.
 5. Spread tourism receipts and expenditure benefits to the poorer regions, giving better balance with the national capital and richer regions.
 6. Extend the tourism seasons to a longer period, preferably for the whole year.
 7. Employment:
 - (a) increase the number of people employed in tourism and not just unskilled.
 - (b) ensure reasonable wages and conditions to workers, help them to reach their full Potential.
 8. Add more depth and satisfaction to the tourism experience for hosts and guests.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Sebagai industri perdagangan jasa, kegiatan pariwisata tidak terlepas dari peran serta pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pemerintah bertanggung jawab atas empat hal utama yaitu; perencanaan (*planning*) daerah atau kawasan pariwisata, pembangunan (*development*) fasilitas utama dan pendukung pariwisata, pengeluaran kebijakan (*policy*) pariwisata, dan pembuatan dan penegakan peraturan (*regulation*). Selain itu, pemerintah juga bertanggung jawab atas pengelolaan sumber daya alam seperti; flora dan fauna yang langka, air, tanah dan udara agar tidak terjadi pencemaran yang dapat mengganggu bahkan merusak suatu ekosistem. Oleh karena itu, penerapan semua peraturan pemerintah dan undang-undang yang berlaku mutlak dilaksanakan oleh pemerintah. Intervensi negara (pemerintah pusat/daerah) dalam bidang pariwisata harus disesuaikan dengan proporsi dan kebutuhannya, dengan harapan utama untuk memutuskan dan merencanakan pertumbuhan pariwisata dan membuka jalan untuk mencapai tujuan-tujuan utama dari kebijakan pariwisata nasional.

Perekonomian negara yang cenderung aktif berpartisipasi dalam bidang pariwisata secara normal dapat mengikuti setiap keuntungan nasional dari masing-masing proyek baik itu besar maupun kecil yang dicapai dari wisatawan. Negara hendaknya memikirkan hasil-hasil ekonomis kebijakan pariwisatanya bagi industri pariwisata dengan tujuan pokok harus mendatangkan manfaat bagi perekonomian secara keseluruhan atau perkembangan suatu

daerah tertentu yang diperlukan untuk keserasian nasional dalam jangka panjang daripada hanya sekedar keuntungan cepat dari sesuatu proyek khusus atau bagi unsur-unsur tertentu. Berikut dijelaskan pula rekomendasi tentang kebijakan peningkatan dan pengembangan pariwisata yang pada dasarnya lebih banyak diarahkan dan ditekankan pada penyelenggaraan beberapa kegiatan antara lain:

1. Meningkatkan pemahaman seluruh lapisan masyarakat terhadap manfaat pariwisata dalam pembangunan
 2. Meningkatkan citra dan mutu pelayanan pariwisata nasional
 3. Meningkatkan penyelenggaraan promosi wisata pariwisata Indonesia di luar negeri
 4. Memberi pengarahan dan petunjuk dalam pengembangan kepariwisataan dalam ruang lingkup nasional
 5. Mengadakan koordinasi dengan departemen terkait, lembaga-lembaga pemerintah, pemerintah daerah, pihak swasta nasional dan organisasi masyarakat untuk menyerasikan langkah dalam perencanaan dan pengembangan pariwisata di Indonesia
 6. Menyediakan dan menerapkan kerangka dan peraturan hukum yang jelas dan terarah sebagai upaya penjaminan pengembangan pariwisata mengikuti koridor dan prinsip GCG
- Fungsi lain yang penting bagi negara dalam pariwisata yaitu mengawasi standar dan kualitas jasa-jasa wisata baik melalui Organisasi Pariwisata Nasional maupun departemen yang lain. Hal ini berkaitan erat dengan tugas negara untuk mengamati bahwa citra pariwisata negaranya meningkat maju. Perluasan pengawasan yang demikian adalah sebagian dari kebijakan pariwisata nasional yang harus diungkapkan dalam ketentuan-ketentuan hukum agar berbagai badan usaha pariwisata baik milik negara, swasta dan asing dapat melihat secara jelas tempat mereka berada dan memperbaiki pelayanan dan kinerja sebagaimana mestinya demi pengembangan sektor pariwisata yang lebih baik.

REFERENSI

- ¹ Broad, S. dan Spencer, R. 2008. *Shifting Paradigms: The Convergence of Tourism, Conservation and Development* dalam Babu, S. dkk. (ed). *Tourism Development Revisited* : 214-226. New Delhi: Chaman Enterprises.
- ² Elliot, J. 2002. *Tourism Public Policy and Public Sector Management*. New York: Routledge.
- ³ Rao, N. 2008. Trends in Tourism: Spectres of New Displacements dalam Babu, S. dkk. (ed). *Tourism Development Revisited*:76-87. New Delhi: Chaman Enterprises.
- ⁴ Baker, K. 2008. Kerala's Strategy for Tourism Growth: A Southern Approach to Development and Poverty Alleviation dalam Burns, P. dan Novelli. (ed). *Tourism Development : Growth, Myths and Inequalities*: 192-216. London: Biddles Ltd,King's Lynn.
- ⁵ Elliot, op. cit., hal.6
- ⁶ Kaihatu, T. 2006. *Good Governance dan Penerapannya di Indonesia*. Surabaya: Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan.
- ⁷ Pedregal, N. 2008. A Contextual Approach to the Power Relation Between Tourism and Development dalam Burns, P. dan Novelli. (ed). *Tourism Development : Growth, Myths and Inequalities*: 141-158. London: Biddles Ltd,King's Lynn.
- ⁸ Kerr, W.R. 2003. *Tourism Public Policy and the Strategic Management of Failure*. Amsterdam: Elsevier Ltd.
- ⁹ Babu, S. 2008. Tourism Development and Its Emerging Paradigms: A Synthesis dalam Babu, S. dkk. (ed). *Tourism Development Revisited*: 177-197. New Delhi: Chaman Enterprises.
- ¹⁰ Burns, P. dan Novelli, M. 2008. The Majority World Development and Tourism dalam Burns, P. dan Novelli. (ed). *Tourism Development : Growth, Myths and Inequalities*: xvi - xxx. London: Biddles Ltd,King's Lynn.
- ¹¹ Elliot, op. cit., hal.13