

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SEKTORAL DALAM PENGEMBANGAN PARIWISATA BERKELANJUTAN DARI PERSPEKTIF PENATAAN RUANG

Oleh

Ir. Sjarifuddin Akil

I. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia, dengan ± 18.110 pulau yang dimilikinya dengan garis pantai sepanjang 108.000 km. Negara Indonesia memiliki potensi alam, keanekaragaman flora dan fauna, peninggalan purbakala, peninggalan sejarah, serta seni dan budaya yang semuanya itu merupakan sumber daya dan modal yang besar artinya bagi usaha pengembangan dan peningkatan kepariwisataan. Modal tersebut harus dimanfaatkan secara optimal melalui penyelenggaraan kepariwisataan yang secara umum bertujuan untuk meningkatkan pendapatan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan data statistik, tercatat bahwa sektor pariwisata memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap perekonomian nasional. Tahun 2002 target perolehan devisa sebesar US \$ 5,8 M untuk 5,8 juta wisman, dan tahun 2003 US \$ 6,3 M 6,9 juta wisman, sedangkan target 2004 US 7,5 M (Widiby, 2000). Dengan potensi wisata yang dimiliki masih memungkinkan peluang peningkatan penerimaan negara dari sektor pariwisata.

Meskipun demikian, sektor pariwisata sangat rentan terhadap faktor-faktor lingkungan alam, keamanan, dan aspek global lainnya. Contoh kerusakan alam adalah rusaknya terumbu karang hampir di sepanjang pantai Indonesia, padahal

terumbu karang dan segala kehidupan yang ada didalamnya merupakan salah satu kekayaan alam yang dimiliki dan tidak ternilai harganya. Manfaat terumbu karang yang langsung adalah habitat bagi sumberdaya ikan, batu karang, pariwisata dan juga melindungi pantai wisata. Diperkirakan luas terumbu karang yang terdapat di perairan Indonesia adalah lebih dari 60.000 km² yang tersebar luas dari barat sampai timur Indonesia (Walters, 1994 dan Suharsono, 1998). Indonesia merupakan tempat bagi sekitar 1/8 dari terumbu karang dunia (Cesar, 1997). Apabila terumbu karang ini mengalami kerusakan tentunya akan berdampak pada kegiatan kepariwisataan, misalnya Taman Laut Bunaken, Taman Laut Gili Ayer, Banda, Komodo, dsb yang mengandalkan keindahan terumbu karang.

Sebagai contoh lainnya perkembangan-perkembangan ekonomi, sosial, budaya, dan politik global mempengaruhi penyelenggaraan kegiatan pariwisata. Contoh konkrit yang terjadi adalah adanya issue terorisme telah mengakibatkan menurunnya minat para wisatawan untuk berkunjung, seperti yang terjadi di Bali dimana tercatat jumlah wisman yang datang ke Indonesia menurun sekitar 16,16% dari target yang direncanakan. Bahkan peristiwa wabah SARS telah mengakibatkan penurunan jumlah wisman yang cukup drastis.

Masih terbatasnya dukungan sarana dan prasarana dalam menunjang kegiatan pariwisata telah mengakibatkan menurunnya daya tarik obyek wisata. Pola pengelolaan kawasan pariwisata yang tidak menyeluruh (*comprehensive*) telah menimbulkan dampak negatif yang mengakibatkan menurunnya daya tarik obyek wisata, misalnya timbulnya kerusakan lingkungan, meningkatnya urbanisasi ke lokasi obyek wisata yang telah meningkatkan permasalahan sosial antara lain meningkatnya tindak kejahatan dan kegiatan sektor informal yang tidak terkendali.

Berdasarkan hal tersebut, perlu ditetapkan kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk mendorong pengembangan kegiatan pariwisata. Kebijakan-kebijakan

tersebut harus mengakomodir prinsip-prinsip pariwisata berkelanjutan seperti yang tertuang dalam *Pacific Ministers Conference on Tourism and Environment* di Maldivest tahun 1997 yang meliputi kesejahteraan lokal, penciptaan lapangan kerja, konservasi sumber daya alam, pemeliharaan dan peningkatan kualitas hidup, dan *equity inter* dan antar generasi dalam distribusi kesejahteraan.

Dalam perkembangannya, prinsip-prinsip di atas telah dielaborasi menjadi partisipasi, keikutsertaan para pelaku (*stakeholder*), kepemilikan lokal, penggunaan sumber daya secara berkelanjutan, mewadahi tujuan-tujuan masyarakat, perhatian terhadap daya dukung, monitor dan evaluasi, akuntabilitas, pelatihan serta promosi.

Penataan ruang pada dasarnya merupakan sebuah pendekatan dalam pengembangan wilayah yang bertujuan untuk mendukung beberapa prinsip di atas, yaitu meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat dan lingkungan hidup. Penataan ruang tidak hanya memberikan arahan lokasi investasi, tetapi juga memberikan jaminan terpeliharanya ruang yang berkualitas dan mempertahankan keberadaan obyek-obyek wisata sebagai aset bangsa.

Dalam pengembangan kegiatan pariwisata diperlukan pengaturan-pengaturan alokasi ruang yang dapat menjamin *sustainable development* guna mencapai kesejahteraan masyarakat. Hal ini sesuai dengan prinsip-prinsip dasar dalam penataan ruang yang bertujuan untuk meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna, dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia, mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan, dan mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

Berdasarkan hal tersebut, makalah ini bertujuan untuk memaparkan dukungan penataan ruang dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan di Indonesia.

II. Permasalahan yang Dihadapi

1. **Penataan kawasan wisata masih sering terlihat kurang mengikuti kaedah teknis penataan ruang**, misalnya memanfaatkan kawasan yang mempunyai kemiringan lereng tidak layak untuk dikembangkan namun tetap dibangun menjadi obyek pariwisata, seperti pembangunan sarana akomodasi, yang dapat menimbulkan dampak negatif terhadap upaya pariwisata itu sendiri. Contohnya permandian air panas di Kab. Mojokerto Jawa Timur yang beberapa waktu yang lalu terjadi bencana banjir bandang yang mengakibatkan kerugian jiwa dan material yang sangat besar. Contoh lain yaitu pengendalian yang masih belum efektif terhadap pembangunan fasilitas pariwisata yang merambah ke kawasan lindung yang diduga menjadi salah satu penyebab terjadinya erosi dan banjir, seperti yang terjadi di kawasan pariwisata puncak.
2. Permasalahan lainnya yaitu **pengembangan kegiatan pariwisata masih fokus hanya pada pengembangan aspek fisik saja**, seperti hanya mengembangkan karena potensi alamnya seperti Danau Toba, karena potensi situs seperti Borobudur. Saat ini dalam pengembangan kegiatan pariwisata belum terlihat upaya menciptakan obyek pariwisata baru yang bersifat non-fisik, seperti dengan mengembangkan potensi kebudayaan yang dimiliki oleh daerah tersebut, apakah upacara adat yang dimiliki atau kegiatan unik yang ada contohnya tempat penangkaran buaya di daerah Medan berpotensi untuk dikembangkan sebagai tempat wisata nasional. Sebenarnya masih banyak potensi-potensi pariwisata lainnya yang dapat dikembangkan yang terkait dengan aspek budaya, seperti misalnya Tanah Toraja, Taman Laut Bunaken, sebagaimana diusulkan dalam RTRWN.

3. **Konflik antar sektor juga masih sering terjadi dalam mengembangkan kegiatan pariwisata**, seperti misalnya konflik antar sektor pertanian dengan sektor pariwisata yang terjadi Bali, dimana pengembangan kawasan wisata di Bali mempengaruhi penyediaan air baku untuk kawasan pertanian.
4. Permasalahan-permasalahan dalam konteks lokal yang sering ditemui antara lain dalam pelaksanaan kegiatan pariwisata, **masih banyak terjadi masyarakat yang berada di dalam kawasan wisata tersebut masih belum ikut “memiliki”**, manfaat yang dihasilkan belum sepenuhnya dirasakan oleh masyarakat di sekitarnya hanya dirasakan oleh para investor saja.
5. **Keterbatasan dukungan sarana dan prasarana penunjang** merupakan juga salah satu permasalahan yang perlu mendapat perhatian. Dimana dukungan sarana dan prasarana merupakan faktor penting untuk keberlanjutan penyelenggaraan kegiatan pariwisata, seperti penyediaan akses, akomodasi, angkutan wisata, dan sarana prasarana pendukung lainnya. Masih banyak kawasan wisata yang sangat berpotensi tetapi masih belum didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai. Selain itu **sarana dan prasarana yang dibangun hanya untuk kepentingan lokal saja, belum dapat melayani kebutuhan penyelenggaraan pariwisata di luar lokasi**. Seperti misalnya penyediaan angkutan wisata hanya tersedia di area kawasan wisata saja, tetapi sarana angkutan untuk mencapai kawasan tersebut dari akses luar belum tersedia.

III. Kebijakan dan Strategi Penataan Ruang untuk Mendukung Pengembangan Pariwisata

Dalam mendukung pengembangan pariwisata, kebijakan penataan ruang meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Pengembangan wilayah dengan pendekatan pengembangan ekosistem, yaitu penataan ruang dilakukan dengan pendekatan secara terpadu dan terkoordinasi, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.
2. Peningkatan keterkaitan fungsi pengembangan kegiatan pariwisata yang baik dengan sektor lainnya untuk memberikan nilai efisiensi yang tinggi dan percepatan pertumbuhan ekonomi wilayah.
3. Pengembangan pariwisata harus dikaitkan dengan pengembangan ekonomi nasional, wilayah dan lokal. Pada tingkat nasional sektor pariwisata harus berperan sebagai *prime mover* dan secara interaktif terkait dengan pengembangan sektor-sektor lainnya.
4. Pengembangan pariwisata harus diupayakan dapat melibatkan seluruh stakeholder. Dalam konteks ini peran masyarakat terlibat dimulai sektor hulu (memberikan kegiatan produksi yang ekstraktif) sampai dengan kegiatan hilir (kegiatan produksi jasa).
5. Pemanfaatan rencana pengembangan wilayah secara nasional yang dalam hal ini harus terkait dengan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN). Di dalam RTRWN ini diberikan arahan-arahan fungsi lindung dan budidaya. Kawasan lindung dapat dioptimalkan juga sebagai kawasan yang

memberikan dukungan bagi kegiatan pengembangan pariwisata (*forets tourism*) dan kawasan budi daya memberikan alokasi-alokasi ruang untuk pengembangan pariwisata, terutama dengan kawasan-kawasan andalan dengan sektor unggulannya adalah pariwisata.

6. Pengembangan dukungan sarana-prasarana transportasi secara terpadu intermoda dan terkait dengan struktur pengembangan wilayah.

Sedangkan strategi penataan ruang dalam pengembangan kegiatan pariwisata mencakup hal-hal sebagai berikut :

1. Pemanfaatan RTRWN, RTRW Provinsi/Kab/Kota untuk mendukung pengembangan pariwisata terutama dalam penyesuaian dengan arahan alokasi pemanfaatan ruang.
2. Peningkatan koordinasi lintas sektoral dalam pengembangan pariwisata untuk mewujudkan keserasian dan keterpaduan program-program sektor yang dapat meminimalkan konflik-konflik antar sektor yang terjadi.
3. Pengembangan jaringan transportasi nasional, wilayah, dan lokal untuk mendukung pengembangan pariwisata terutama terkait dengan arahan pengembangan jaringan transportasi darat, laut, dan udara, termasuk juga arahan pengembangan alokasi bandara dan pelabuhan.
4. Peningkatan peran serta masyarakat dalam pengembangan pariwisata dari proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.
5. Peningkatan keterpaduan program dengan keterlibatan berbagai sektor dalam pengembangan pariwisata.

6. Penyusunan rencana tata ruang yang lebih detail untuk pengembangan pariwisata dengan mengacu kepada arahan RTRWN dan RTRW Provinsi untuk tingkat yang lebih makro, dan mengacu kepada arahan RTRW dan RDTR Kawasan di Kabupaten/Kota untuk tingkat yang lebih detail.
7. Pemanfaatan standar teknis sektoral dalam menyusun rencana detail/rinci pengembangan kawasan pariwisata.

IV. Rekomendasi

Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan dari perspektif penataan ruang adalah sebagai berikut :

1. Pengembangan kegiatan pariwisata harus memperhatikan arahan dalam rencana tata ruang
2. Pengembangan kegiatan pariwisata harus memperhatikan daya dukung lingkungan
3. Dalam menyelenggarakan kegiatan pariwisata harus melibatkan masyarakat setempat, sehingga manfaatnya dapat dirasakan langsung oleh masyarakat
4. Untuk mencapai keberhasilan pengembangan kegiatan pariwisata, harus dilakukan secara koordinatif dan terpadu antar semua pihak yang terkait sehingga terwujud keterpaduan linas sektoral dan menghindari terjadinya konflik antar sektor.
5. Mengingat sektor pariwisata merupakan sektor tersier dimana preferensi wisatawan sangat ditentukan oleh tingkat kenyamanan, maka dukungan sarana dan prasarana untuk meningkatkan aksesibilitas ke lokasi obyek wisata mutlak dibutuhkan.

