

## Menengok (lagi) Kepariwisataaan Indonesia untuk Kesejahteraan

*Hendrie Adji Kusworo*<sup>1</sup>

### ABSTRAK

Perjalanan peradaban kepariwisataan manusia menapaki dua arena. Arena pertama menempatkan manusia sebagai pelaku perjalanan wisata. Arena lainnya memosisikan manusia sebagai penerima perjalanan wisata. Memasuki tahun ketiga masa pandemi Covid-19, perjalanan kepariwisataan Indonesia sampai pada persimpangan penting. Kecepatan dan arah perkembangannya sebagai alat untuk mencapai kesejahteraan rakyat tergantung pada pemosisian manusia dan jalan pembangunan yang dipilih. Hal ini akan berimplikasi pada operasionalisasi, akibat atau hasil yang mungkin dicapai. Di tengah dominasi cara pandang dan praktik pembangunan kepariwisataan ekonomistik dan upaya pemulihan industri pariwisata pascapandemi, tulisan yang dibangun di atas analisis kepustakaan terbatas ini mengusulkan pentingnya pendekatan pembangunan kepariwisataan integratif dalam kerangka kepariwisataan berkelanjutan. Pendekatan ini bersumber dari cara pandang yang menempatkan manusia bukan saja sebagai makhluk ekonomi (*homo oeconomicus*) tetapi sekaligus sebagai makhluk berwisata yang bergerak dan bermain (*homo movens* dan *homo ludens*) di dalam sistem kepariwisataan yang melingkupinya. Pendekatan pembangunan kepariwisataan integratif tidak menghilangkan tujuan menghasilkan nilai tambah ekonomi dan kelestarian lingkungan, melainkan menempatkan tujuan ekonomi dan lingkungan itu sebagai bagian dari cara untuk mencapai tujuan yang lebih luas.

**Kata kunci:** pembangunan, kepariwisataan, kesejahteraan, humanistik, integratif.

---

<sup>1</sup> Hendrie Adji Kusworo, sarjana Ilmu Sosiatri (Pembangunan Sosial dan Kesejahteraan), Fisipol UGM, lulus program master *Leisure, Tourism and Environment* di *Wageningen University and Research Centre* Belanda, Ph.D dari Departemen *Spatial Planning and Environment* fakultas *Spatial Sciences Groningen University* Belanda. Staf akademik Universitas Gadjah Mada (UGM). Pengajar pada program studi S1, S2 dan S3 Pembangunan Sosial dan Kesejahteraan Fisipol UGM, program studi Magister Kajian Pariwisata, program studi Doktor Kajian Pariwisata SPs UGM, ketua program studi Doktor Kajian Pariwisata SPs UGM. Peneliti di Pusat Studi Pariwisata UGM, pernah menjadi kepala Pusat Studi Pariwisata UGM, ketua program studi S2 Pembangunan Sosial dan Kesejahteraan Fisipol UGM, ketua program studi Magister Kajian Pariwisata SPs UGM. Fokus kegiatan pengajaran, penelitian, pembimbingan mahasiswa, seminar, konsultasi dan pendampingan masyarakat adalah pembangunan sosial, kepariwisataan dan kewirausahaan (*institutional entrepreneurship*). Selain menjadi pendiri *Jogja Tourism Training Centre* dan beberapa lembaga inovatif, ia juga menjadi bagian dari lembaga nasional dan internasional seperti Asosiasi Pembangunan Sosial Indonesia (APSI), *International Consortium for Social Development* (ICSD), *Indonesia Sustainable Tourism Council* (ISTC), *International Association of Universities of the Third Age* (AIUTA).

## Pendahuluan

Perkembangan peradaban umat manusia terkait kepariwisataan menapaki dua arena. Arena pertama menempatkan manusia sebagai pelaku perjalanan wisata (wisatawan). Arena lainnya memosisikan manusia sebagai pihak yang dikunjungi (winisatawan). Sebagian manusia memilih posisi sebagai **pelaku perjalanan wisata**. Sebagian yang lain lebih memilih posisi sebagai **winisatawan**. Sebagian winisatawan menempatkan diri mereka sebagai penerima aktif dengan menyediakan fasilitas perjalanan, sebagian yang lain memilih menjadi penerima pasif. Tidak sedikit manusia yang memilih menjadi pelaku perjalanan wisata dan pada kesempatan lain menjadi penyedia fasilitas bagi pelaku perjalanan. Karena sebab tertentu, sebagian manusia tidak menjadi pelaku perjalanan wisata dan tidak pula menjadi penerima aktif.

Memasuki tahun 2022 atau tahun ketiga sejak dihantam oleh pandemi Covid-19, kepariwisataan Indonesia **menapaki titik persimpangan penting**. Kecepatan dan arah perkembangannya sebagai alat untuk mencapai kesejahteraan rakyat di **masa depan sangat tergantung pada pemosisian manusia dan jalan pembangunan yang dipilih**. Di hadapan perubahan berbagai elemen kepariwisataan, kegiatan pembangunannya dapat dilakukan di atas pilihan posisi manusia di dalam ekosistem kepariwisataan nasional sebagaimana disebutkan di atas. Posisi manapun yang dipilih akan berimplikasi pada akibat atau hasil yang mungkin dicapai oleh kegiatan pembangunan sebagai turunannya.

Di tengah dominasi **cara pandang dan praktik ekonomistik pembangunan kepariwisataan nasional** dan hiruk pikuk upaya pemulihan industri pariwisata pascapandemi Covid-19, tulisan ini menguraikan pentingnya **pendekatan pembangunan kepariwisataan integratif dalam kerangka kepariwisataan berkelanjutan**. Pendekatan ini bersumber dari cara pandang kepariwisataan berkemanusiaan (*humanistic tourism paradigm*) (lihat misalnya Kusworo, 2009; Kusworo, 2015; Della Lucia & Giudici, 2021a) **yang menempatkan manusia bukan saja sebagai makhluk ekonomi (*homo oeconomicus*) tetapi sekaligus sebagai makhluk wisata yang bergerak dan bermain (*homo movens* dan *homo ludens*)** di dalam sistem kepariwisataan yang melingkupinya. Cara pandang kepariwisataan humanistik memberikan **aksentuasi kemanusiaan dalam kesemestaan ekosistem kepariwisataan berkelanjutan**.

## Membangun sintesis

Pendekatan pembangunan kepariwisataan integratif **tidak menghilangkan tujuan menghasilkan nilai tambah ekonomi dan kelestarian lingkungan**, melainkan menempatkan **tujuan ekonomi dan lingkungan itu sebagai bagian dari cara untuk mencapai tujuan yang lebih luas**. Kepariwisataan berkelanjutan oleh karenanya berkaitan dengan penciptaan nilai bersama untuk tujuan kemanusiaan yang lebih tinggi (Della Lucia & Giudici, 2021c) yang hanya mungkin dicapai dalam arena interaksi antar manusia yang mengakomodasi keberagaman dimensi dan konteksnya. Della Lucia dan Giudici (2021b) menunjukkan bahwa eksplorasi kritis

tentang hubungan antara perspektif antroposentris berbasis nilai dan perspektif ekosistem tidak hanya signifikan tetapi juga relevan dan mendesak untuk dilakukan baik dari sudut pandang teoretis maupun manajerial. Di tingkat manajerial - praksis, beberapa kata kunci yang dianggap sebagai persyaratan pencapaian Agenda 2030 pembangunan berkelanjutan - yang meliputi **martabat atau harga diri, rakyat, kemakmuran, keadilan sosial, planet dan kemitraan**, semestinya dieksplorasi bukan saja sebagai bagian dari perdebatan konseptual tetapi juga sebagai bagian dari dinamika aksi nyata di lapangan.

Penempatan manusia dalam posisi ganda membuka ruang bagi masyarakat untuk bukan saja berpartisipasi dalam kegiatan usaha pariwisata dan memperoleh manfaat ekonomi dari partisipasinya itu, tetapi juga **membuka kesempatan untuk memperoleh nilai tambah sosial, budaya, psikologis bahkan religius dari aktifitas berwisata sesuai dengan kodratnya sebagai makhluk bergerak dan bermain**. Lebih jauh, pendekatan pembangunan kepariwisataan integratif berpotensi menciptakan sinergi saling menguatkan antara kegiatan usaha pariwisata yang esensinya adalah penyediaan sarana dan prasarana dihasilkannya pengalaman berwisata (*providing experiences*) dan kegiatan berwisata (*experiencing*).

## **Belajar dari masa lalu**

Sepanjang sejarah, manusia telah bepergian ke luar dari tempat di mana mereka tinggal dan bekerja (White, 2010). Sejarah menunjukkan bahwa kegiatan bepergian tersebut menimbulkan aktifitas lain berupa penyediaan layanan untuk mereka yang bepergian. White (2010) menunjukkan bahwa contoh paling awal dari perjalanan dan penyediaan fasilitas perjalanan terdapat di Babel kuno dan Mesir. Di Babel, museum barang antik bersejarah dibuka untuk umum pada abad ke-6 sebelum Masehi. Orang Mesir mengadakan banyak festival keagamaan yang menarik orang untuk melihat bangunan terkenal dan karya seni di kota-kota. Selama festival itu, penjual makanan dan minuman, pemandu wisata, suvenir, calo dan pramuria disediakan untuk para pengunjung.

Pada masa berikutnya, orang-orang Yunani mulai melakukan perjalanan mengunjungi kuil dewa penyembuhan. Pausanias, seorang penulis perjalanan Yunani mendeskripsikan Yunani antara tahun 160 dan 180 Masehi. Pada masa ini, orang bepergian untuk berdagang, festival keagamaan, perawatan medis atau pendidikan. Pausanias mengevaluasi fasilitas dan tujuan perjalanan secara kritis dalam bentuk tulisan yang kemudian menjadi model penulisan perjalanan pada masa selanjutnya. Media promosi dari periode ini telah diidentifikasi dalam bentuk **penunjuk jalan yang mengarahkan pengunjung untuk tidur di penginapan**. Di masa pemerintahan Romawi perjalanan internasional menjadi semakin penting. Mata uang Romawi telah diterima di mana-mana dan bahasa Latin dipakai sebagai bahasa umum yang digunakan dalam perjalanan. Buku-buku panduan muncul pada abad ke-12. Catatan perjalanan Mandeville yang diterbitkan pada tahun 1357 menyebutkan adanya **aturan resmi pertama perjalanan yang aman bagi para pelancong dan konsulat dengan kantor-kantor informasi perjalanan terletak di Roma, Mesir dan Palestina** (lihat Smith, 1992; Sumption, 1975).

Perkembangan selanjutnya tidak terlepas dari fenomena **Grand Tour** yang terjadi di Eropa. Howard (1914) menyebutkan bahwa *Grand Tour* pertama kali muncul di Roma, Italia sekitar tahun 1534. Pada awalnya *Grand Tour* merupakan kegiatan perjalanan wisata yang hanya dilakukan bangsawan kerajaan untuk bersenang-senang, berburu, mengenal budaya dan alam, dan **pembelajaran bagi kaum muda bangsawan kerajaan**.

Tahun 1840-an merupakan periode penting perkembangan bisnis pariwisata. Pada periode ini perkembangan **kegiatan kepariwisataan sangat erat terkait dengan industrialisasi**. Lambert (1935) mencatat bahwa kemajuan industrialisasi meningkatkan perjalanan wisata kelas menengah dan mengubah gaya hidup masyarakat. Kehadiran kereta api pada awal abad 19 merupakan momen penting sejarah kepariwisataan karena kereta api merupakan sarana transportasi yang relatif murah, cepat, dan berdaya angkut tinggi. Kegiatan wisata dan bisnis pariwisata modern dimulai dari perjalanan kereta tamasya pada tanggal 5 Juli 1841 yang dirancang oleh seorang Inggris, Thomas Cook. Ia mengorganisasikan perjalanan wisata secara komersial dengan menggunakan kereta api dari Stasiun Campbell Street, Leicester sampai ke Loughborough dengan menarik bayaran dari setiap penumpang. Inge (1991) mencatat bahwa kegiatan ini diiklankan kepada masyarakat umum sebelumnya.

Penyediaan fasilitas transportasi memungkinkan pekerja melakukan perjalanan tidak hanya untuk bersenang-senang setelah menjalankan rutinitas kerja, tetapi juga untuk bekerja. Pameran besar yang memajang karya-karya industri dari banyak negara dibuka di London pada 1 Mei 1851 dan dihadiri oleh 17.000 peserta dari berbagai negara termasuk Tiongkok. Area pameran seluas 71.793 meter persegi dikunjungi oleh lebih dari 6 juta pengunjung (lihat Britain Express, 2011). Sebagian besar pengunjung adalah pekerja pabrik yang mengikuti tur yang diselenggarakan oleh operator perjalanan seperti Cook. Thomas Cook kemudian menjalin kemitraan dengan putranya dan menggunakan '*Thomas Cook and Son*' sebagai nama biro perjalanan (lihat Coleman, 1999).

Di Indonesia, kegiatan wisata sebenarnya juga sudah dilakukan sejak lama. Dalam buku-buku sejarah tentang kerajaan di Jawa dilukiskan bahwa para bangsawan melakukan kegiatan yang bersifat olah raga rekreatif yaitu wisata alam berburu dan berkemah. Dalam buku *Negarakeragaman* misalnya, dilukiskan bahwa pada abad 14 Raja Hayam Wuruk mengadakan perjalanan keliling negara Majapahit yang diikuti oleh para pejabat negara. Di kalangan penguasa di jaman Belanda pada awal abad ke-20, Susuhunan Pakubuwono X dikenal sebagai pejabat negara yang suka mengadakan perjalanan dan berburu (Pigeud, 1985).

Aktifitas melakukan perjalanan di antara orang Islam di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari ajaran yang mendasari tradisi sebagaimana dilakukan oleh Ibn Batuta yang melakukan perjalanan melalui Afrika Timur, Timur Tengah, India, Tiongkok, dan sekitarnya pada abad ke-14. **Melakukan perjalanan adalah hal sangat penting dalam ajaran agama Islam**. Sesudah masuknya Islam, banyak muslim Indonesia yang melakukan perjalanan ke Mekkah. Bagi muslim yang mampu, berziarah ke Mekkah adalah kewajiban. Bagi muslim umumnya, bepergian, mengunjungi orang

bijak dan berziarah ke tempat suci adalah bagian integral dari kehidupan dan cara untuk mencari ilmu dan memupuk kearifan religius.

Kehadiran bangsa Belanda hingga abad 19 merupakan faktor penting perkembangan industri pariwisata nasional. Sejarah wisata dan bisnis pariwisata Indonesia tidak dapat dipisahkan dari kelahiran *Vereeniging Touristen Verker* (VTV) Batavia pada tahun 1908. Perhimpunan yang lahir pada masa pemerintahan Hindia Belanda ini menandai era baru perjalanan wisata dan bisnis pariwisata di Indonesia yang lebih terorganisasi. Selama beberapa abad sebelumnya, perjalanan wisata lebih berkarakter individual karena keterkaitannya dengan tugas sebagai tentara, pegawai atau pejabat pemerintahan Hindia Belanda.

Aktifitas melakukan perjalanan wisata dan menyediakan fasilitas untuk mereka yang sedang melakukan perjalanan wisata terbukti telah menjadi bagian tidak terpisahkan dari sejarah dan perkembangan umat manusia mencapai kebahagiaan dan kesejahteraan hidup. Melalui perjalanan wisata, manusia berharap memperoleh pengayaan sosial, kultural, psikologis dan religius. Melalui penyediaan fasilitas untuk pelaku perjalanan wisata, manusia membuka kemungkinan untuk memperoleh **nilai tambah ekonomi**. Tidak hanya itu, kegiatan fasilitasi ini juga membuka **kemungkinan diperolehnya keuntungan sosial, kultural, psikologis dan religius sebagai buah dari interaksi antar manusia**.

Sejarah kepariwisataan bangsa Indonesia diwarnai oleh kegiatan perjalanan wisata dan penyediaan fasilitas sekaligus. Sayangnya, kebijakan dan praktik pembangunan kepariwisataan lebih berfokus pada penyediaan fasilitas bagi pelaku perjalanan wisata untuk tujuan komersial. Orientasi bias penyediaan produk pariwisata untuk target ekonomistik ini mengabaikan kenyataan bahwa masyarakat Indonesia juga pelaku perjalanan wisata yang semestinya juga difasilitasi sehingga mereka mendapatkan nilai tambah sosial, kultural, psikologis dan religius dari kegiatannya itu.

## **Pembangunan kepariwisataan dan kesejahteraan**

Kepariwisataan telah ditempatkan pada posisi strategis dalam dokumen-dokumen kenegaraan karena dianggap mampu menjadi alat untuk mencapai kesejahteraan. Dalam konteks ini, **kesejahteraan dipahami sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial** warga masyarakat untuk dapat hidup layak, mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi kemanusiaannya. Dalam kerangka pembangunan sebagai cara untuk mencapai kesejahteraan, setidaknya ada tiga hal penting terkait posisi kepariwisataan itu sebagaimana disebutkan dalam undang-undang. **Pertama**, pembangunan kepariwisataan ditempatkan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional yang dilakukan secara **sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab**. **Kedua**, pembangunan kepariwisataan adalah wujud pengakuan bahwa kebebasan melakukan perjalanan wisata merupakan **bagian dari hak asasi manusia**. **Ketiga**, pelaksanaan pembangunan kepariwisataan dilakukan dengan memanfaatkan secara arif sumber daya dan keadaan alam, flora, dan fauna, peninggalan purbakala, peninggalan sejarah, seni, dan budaya sebagai karunia

Tuhan Yang Maha Esa yang dimiliki bangsa Indonesia. **Tujuan akhir pembangunan kepariwisataan adalah kesejahteraan rakyat** sebagaimana terkandung dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam konteks ini, pembangunan kepariwisataan diarahkan untuk **menciptakan manusia Indonesia seutuhnya dengan cara memanfaatkan dan memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup, serta kepentingan nasional.**

Sejauh ini berbagai upaya untuk menjadikan sektor kepariwisataan berkontribusi dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional telah dilakukan oleh pemerintah di berbagai tingkatan dan pemangku kepentingan lainnya. Namun demikian, secara umum **pendekatan dan program yang dilakukan bias berdimensi ekonomi.** Indikator utama yang digunakan untuk melihat kinerja sektor ini adalah jumlah kunjungan, lama tinggal (*length of stay* – LoS) dan jumlah belanja total wisatawan. *Taken for granted*, peningkatan jumlah kunjungan, LoS dan belanja wisatawan akan berimplikasi pada peningkatan penerimaan pendapatan, perluasan kesempatan kerja dan efek ganda lainnya yang akan secara otomatis meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat.

Sebelum terinterupsi oleh pandemi Covid-19 pertumbuhan ekonomi pariwisata sangat menjanjikan. Tak dapat disangkal bahwa bisnis pariwisata selama dasawarsa terakhir tercatat sebagai penyumbang penting pertumbuhan ekonomi nasional. Kontribusi industri pariwisata terhadap perekonomian nasional terus menanjak hingga mencapai puncaknya pada tahun 2019. Dengan jumlah wisatawan mancanegara mencapai 16.106.954 pada tahun 2019, sektor ini membukukan kontribusi bermakna terhadap perolehan devisa negara dengan nilai mencapai lebih dari 16,9 miliar dolar AS. Industri pariwisata Indonesia tercatat sebagai penghasil devisa terpenting di luar minyak dan gas bumi. Pada tahun 2019, kontribusinya terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) tercatat sebesar 4,8%. Nilainya tersebut meningkat 0,30 poin dibandingkan tahun sebelumnya. Peningkatan kontribusinya didorong oleh meningkatnya jumlah kunjungan wisatawan baik mancanegara maupun nusantara serta investasi. Kemajuan impresif sektor ini juga ditunjukkan oleh peningkatan indeks daya saing perjalanan dan pariwisata. Laporan dua tahunan *Travel and Tourism Competitiveness Index (TTCI)* yang dirilis oleh *World Economic Forum (WEF)* menunjukkan bahwa indeks daya saing Indonesia mengalami peningkatan peringkat dari 42 di dunia pada tahun 2017 menjadi 40 pada tahun 2019.

Memasuki tahun 2020, indikator ekonomi pariwisata Indonesia mengalami perlambatan yang tidak pernah terjadi sebelumnya. Pandemi Covid-19 yang menimpa seluruh dunia merupakan sebab utama penurunan kinerja ekonomi pariwisata. Bisnis dan usaha hotel, makanan-minuman, cendera mata, penyedia layanan kebersihan, atraksi wisata, pemandu wisata dan transportasi mendapatkan pukulan berat yang disebabkan oleh menurunnya jumlah wisatawan terkait kebijakan pembatasan mobilitas untuk menekan laju penularan virus. Pada tahun 2020 jumlah kunjungan wisatawan mancanegara sebagaimana disebutkan dalam rilis

Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif tercatat hanya 4,05 juta. Jumlah ini menurun sebesar 74,8 persen dibanding tahun sebelumnya. Pada tahun 2021 jumlahnya berubah menjadi 1,56 juta atau menurun sebesar 61,57 persen. Kontribusi wisatawan mancanegara pada devisa negara tercatat sebesar 3,2 miliar dolar AS. Jumlah ini menurun sebesar 81 persen dibandingkan kontribusinya pada tahun sebelumnya. Setali tiga uang, pada tahun 2020 jumlah perjalanan wisatawan nusantara juga mengalami penurunan signifikan. Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat bahwa jumlah perjalanan wisatawan nusantara menjadi sebanyak 518,59 juta pada 2020. Jumlah ini menurun 28,2 persen dari tahun sebelumnya yang mencapai 722,16 juta perjalanan.

Meskipun belum sepenuhnya pulih, beberapa indikator kepariwisataan Indonesia pada tahun 2021 memberikan harapan. Berbeda dari jumlah wisatawan mancanegara yang terus mengalami penurunan sejak pandemi hingga tahun 2021, jumlah perjalanan wisatawan nusantara pada tahun 2021 mengalami peningkatan sebesar 12 persen bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Peningkatan jumlah perjalanan wisatawan nusantara **meneguhkan posisi wisatawan domestik sebagai pilar dan penyelamat industri pariwisata Indonesia**. Perubahan lain yang cukup menggembirakan adalah peningkatan TTDI<sup>2</sup> Indonesia sebagaimana dilaporkan oleh WEF yang melompat 12 peringkat. Pada tahun 2021 posisi Indonesia naik menjadi 32 di antara 117 negara di dunia dari posisi 44 sebelumnya<sup>3</sup>.

Peningkatan jumlah perjalanan wisatawan nusantara dan perbaikan peringkat TTCI pada tahun 2021 menumbuhkan **optimisme di kalangan pemerintah, pelaku industri pariwisata dan masyarakat**. Optimisme itu juga dilandasi pengalaman sejarah yang menunjukkan bahwa meskipun industri pariwisata berkarakter rentan (misalnya karena bencana), namun industri ini **relatif lebih mudah pulih** dibanding industri lain. Terjadinya bencana alam, aksi terorisme, wabah penyakit di berbagai tempat di tanah air yang memengaruhi aktifitas wisata dan bisnis pariwisata menunjukkan hal ini. Tidak salah bila pemerintah **terus berkomitmen untuk mempercepat pemulihan industri pariwisata dan menjadikannya sebagai salah satu pilar pemulihan ekonomi nasional pascapandemi**.

Di tengah optimisme atas kinerja usaha pemulihan industri pariwisata nasional, penting untuk dicatat bahwa meskipun kemakmuran ekonomi dan uang dapat menyediakan banyak hal yang diperlukan untuk hidup sejahtera, tetapi tidak berarti bahwa kesejahteraan identik dengan kemakmuran ekonomi dan kecukupan uang. Urutan 10 negara yang oleh Bank Dunia dilaporkan memiliki angka *gross domestic product per capita* (GDP) tertinggi pada tahun 2021 bukanlah urutan 10 negara yang penduduknya berbahagia sebagaimana dilaporkan oleh *World Happiness Report* (WHR) pada tahun yang sama. Hal ini berarti bahwa **kemakmuran ekonomi dan**

---

<sup>2</sup> Pada tahun 2021, WEF menggunakan istilah baru: *Travel and Tourism Development Index*, menggantikan *Travel and Tourism Competitiveness Index* yang sebelumnya dipakai.

<sup>3</sup> Dengan indikator penilaian TTDI, pada tahun 2019, Indonesia berada pada peringkat 44, sedangkan dengan TTCI sebelumnya Indonesia berada pada posisi ke 40 seperti disampaikan sebelumnya.

**kecukupan uang adalah satu hal, kesejahteraan dan kebahagiaan adalah hal lain** meskipun kemakmuran ekonomi dan kecukupan uang dapat terkait dengan kesejahteraan dan kebahagiaan.

### **Amanat regulasi kepariwisataan**

Di tengah semakin intensifnya usaha penajaman strategi dan praktik pemulihan ekonomi pariwisata pascapandemi Covid-19, penting pula untuk menengok ulang posisi pembangunan kepariwisataan Indonesia dalam kerangka pembangunan nasional yang lebih luas sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang. Ada beberapa alasan sangat mendasar mengapa hal ini perlu dilakukan. Pertama, peningkatan kinerja ekonomi pariwisata tidak serta merta menjadikan masyarakat menikmati kesejahteraan dan kebahagiaan sebagaimana dijelaskan di atas. Kedua, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata selain mengatur aspek ekonomi juga aspek sosial dan budaya. Selama ini dimensi sosial dan budaya ditempatkan terbatas sebagai instrumen industri pariwisata dengan menempatkan masyarakat pendukungnya semata sebagai penerima kunjungan atau wisatawan yang diharapkan menyediakan elemen sosial dan budaya sebagai bagian dari daya tarik atau produk pariwisata. **Dimensi sosial dan budaya tidak ditempatkan sebagai bagian dari tujuan pembangunan kepariwisataan itu sendiri.**

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata menyebutkan tiga konsep mendasar yang meskipun berbeda arti tetapi saling terkait satu dengan lainnya: wisata, pariwisata dan kepariwisataan. Undang-undang ini sesungguhnya disusun di atas keprihatinan terhadap Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 yang meskipun berjudul sama tetapi secara substantif relatif berfokus pada pengaturan usaha pariwisata. Dalam ketentuan umum Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 kata wisata didefinisikan sebagai “kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara”. Selanjutnya dijelaskan bahwa pariwisata adalah “berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah”. Istilah lain yang lebih luas adalah kepariwisataan yang didefinisikan sebagai **“keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha”**.

Di dalam ketentuan umum jelas disebutkan bahwa konsep kepariwisataan melingkupi konsep pariwisata dan wisata. Disebutkan pula bahwa di dalam konsep pariwisata terkandung konsep wisata. Sejalan dengan pengertian ini, operasionalisasi substansinya dalam kebijakan dan program kepariwisataan selain menyangkut penyediaan dukungan berbagai fasilitas serta layanan (produk pariwisata) **semestinya menyangkut pula “kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang ...”**. Perhatian pada kegiatan perjalanan (wisata) semestinya bukan saja merepresentasi keniscayaan operasional bisnis

pariwisata, tetapi juga bagian dari **kebijakan dan praktik fasilitasi pemenuhan kebutuhan rakyat untuk berwisata**. Hal ini sejalan dengan fungsi kepariwisataan yang justru dinyatakan oleh undang-undang tersebut untuk **memenuhi kebutuhan jasmani, rohani, dan intelektual dengan rekreasi dan perjalanan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat**. Dalam hubungan ini penting untuk dicatat bahwa tujuan penyelenggaraan kepariwisataan sebagaimana disebutkan dalam undang-undang tersebut menyangkut **posisi rakyat baik sebagai wisatawan (pelaku kunjungan) maupun winisatawan (penerima kunjungan wisatawan)**.

Tujuan meningkatkan pertumbuhan ekonomi, menghapus kemiskinan, mengatasi pengangguran merupakan tujuan ekonomistik yang lebih terkait dengan posisi rakyat sebagai winisatawan atau penyedia produk pariwisata. Tujuan melestarikan alam, lingkungan, dan sumber daya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, memupuk rasa cinta tanah air, memajukan kebudayaan, memperkukuh jati diri dan kesatuan bangsa, mengangkat citra bangsa, dan mempererat persahabatan antarbangsa - selain dapat diperoleh melalui pemosisian rakyat sebagai winisatawan atau penyedia produk pariwisata, dapat pula dicapai melalui pemosisian rakyat sebagai wisatawan pelaku kegiatan perjalanan. Perhatian **pada posisi rakyat sebagai pelaku perjalanan atau wisatawan** merupakan konsekuensi tak terelakkan atas pengakuan bahwa **setiap orang berhak memperoleh kesempatan memenuhi kebutuhan berwisata sebagaimana disebutkan dalam undang-undang**.

Undang-undang tentang kepariwisataan juga mengatur prinsip penyelenggaraan kepariwisataan. Salah satu prinsip penting penyelenggaraannya adalah mematuhi **kode etik global untuk kepariwisataan** (*Global Code of Ethics for Tourism-GCET*) dan kesepakatan internasional dalam bidang pariwisata. GCET menyebutkan sepuluh pernyataan yang memosisikan rakyat bukan saja sebagai winisatawan atau penyedia produk pariwisata tetapi juga wisatawan pelaku perjalanan wisata. Sepuluh pernyataan tersebut selengkapnya meliputi:

1. **Kontribusi pariwisata untuk saling pengertian dan rasa hormat antara orang-orang dan masyarakat.**
2. **Pariwisata sebagai wahana pemenuhan individu dan kolektif.**
3. Pariwisata, faktor pembangunan berkelanjutan.
4. Pariwisata, pengguna warisan budaya umat manusia dan penyumbang pengembangannya.
5. Pariwisata, kegiatan yang bermanfaat bagi negara dan masyarakat yang dikunjungi.
6. Kewajiban pemangku kepentingan dalam pembangunan kepariwisataan
7. **Hak untuk berwisata.**
8. **Kebebasan pergerakan wisatawan.**
9. Hak-hak pekerja dan pengusaha di industri pariwisata.
10. Penerapan prinsip-prinsip Kode Etik Global untuk Kepariwisata.

Selain pernyataan di atas memosisikan kepariwisataan sebagai arena di mana masyarakat berkemungkinan memperoleh nilai tambah ekonomi dengan cara menjadi bagian dari kegiatan industri pariwisata, juga menempatkan kepariwisataan

sebagai arena di mana masyarakat dapat memenuhi kebutuhan dan melengkapkan kemanusiaannya melalui kegiatan berwisata.

Perubahan elemen-elemen kepariwisataan nasional, *mood* dan preferensi para pemegang kekuasaan politik dan regulatif bisa saja mengubah substansi peraturan dan undang-undang sebagaimana diulas di atas. Namun demikian, sepanjang kegiatan kepariwisataan dipahami dan diakui sebagai bagian dari ekspresi kemanusiaan universal berdimensi ganda, esensi tulisan ini tetap saja relevan untuk dipertimbangkan.

### Tantangan dan agenda

Di hadapan kerangka pembangunan manusia seutuhnya, ada pelajaran penting yang dapat dipetik dari uraian tentang perkembangan kepariwisataan Indonesia di atas. Salah satu di antaranya adalah adanya **pendekatan dan praktik pembangunan kepariwisataan yang sangat ekonomistik yang tidak sepenuhnya sejalan dengan fitrah manusia Indonesia dan amanat undang-undang kepariwisataan**. Tidak ada yang salah dengan target ekonomistik tersebut. Namun demikian, perlu dicatat bahwa pendekatan ekonomistik yang hanya berorientasi jangka pendek cenderung abai terhadap pemenuhan kebutuhan masyarakat Indonesia mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan dalam arti luas. Kelemahan pendekatan ini dapat diperjelas melalui banyak fakta yang diperoleh dari pembacaan perundangan dan pengamatan kritis sehari-hari. Salah satu, misalnya, adalah **bahwa pembangunan kepariwisataan diterjemahkan dan dioperasionisasikan terbatas sebagai pembangunan 4 pilar meliputi destinasi, pemasaran, industri dan kelembagaan bagi kepentingan bisnis pariwisata**. Praktik pembangunan kepariwisataan di banyak level dan daerah dilakukan dengan cara **pemanfaatan sumber daya alam, sosial, budaya dan pembangunan infrastruktur yang sesuai dengan penyelenggaraan bisnis pariwisata dengan target utama wisatawan mancanegara**.

Selain iklan dan kampanye untuk melakukan perjalanan wisata ditujukan kepada wisatawan asing, diarahkan pula untuk wisatawan nusantara. Namun demikian esensi pendekatannya tidak bergeser dari target ekonomistik hitung-hitungan perolehan devisa, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan penerimaan *revenue* bisnis pariwisata. **Pertimbangan utamanya bukanlah fasilitasi masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya berwisata dan memperoleh manfaat maksimal dari aktifitasnya tersebut, melainkan tuntutan diversifikasi target pemasaran**. Sebagai akibatnya, industri pariwisata nasional tidak kokoh karena tidak terbentuk oleh pemenuhan kebutuhan masyarakat Indonesia berwisata tetapi oleh kebutuhan masyarakat di luar negeri. Hal ini berarti bahwa pembangunan kepariwisataan nasional **belum diarahkan untuk mendorong terbentuknya masyarakat Indonesia yang memiliki budaya berwisata**. Padahal tujuan jangka panjang pembangunan kepariwisataan nasional adalah kesejahteraan rakyat melalui pembangunan manusia seutuhnya yang selain perwujudannya **bertumpu pada bisnis pariwisata juga bersandar pada kegiatan berwisata itu sendiri**.

Bila pembangunan kepariwisataan ingin tetap diorientasikan untuk penciptaan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh maka **pengintegrasian aspek nonekonomi dan aspek ekonomi merupakan keniscayaan**. Memang harus diakui bahwa di hadapan perubahan profil psikografis dan demografis wisatawan, teknologi, krisis lingkungan dan demokratisasi manajemen destinasi, masih banyak persoalan terkait kebijakan dan program pembangunan berorientasi ekonomi. Namun demikian, hal tersebut tidak berarti orientasi kebijakan dan agenda nonekonomi yang jelas-jelas disebutkan dalam dokumen resmi negara dapat diabaikan. Identifikasi aspek-aspek nonekonomi dan indikatornya sebagai cara untuk memudahkan perumusan kebijakan dan program dan bagaimana mengukur keberhasilan dan menerjemahkannya di lapangan tentu saja merupakan beberapa dari agenda turunan yang dimaksud. **Dalam tingkatan institusional, reorientasi atau penajaman visi dan misi organisasi yang bertanggung jawab pada pembangunan kepariwisataan menjadi agenda sangat strategis**, sebab dari sanalah titik-tolak kebijakan dan program pembangunan kepariwisataan nasional dilaksanakan.

Tidak perlu dikhawatirkan bahwa perubahan orientasi akan membatasi ruang gerak pencapaian target ekonomistik. Pengarusutamaan aspek-aspek nonekonomi dalam kebijakan dan program kepariwisataan nasional dalam jangka pendek mungkin saja akan berimplikasi pada pengurangan alokasi sumber daya untuk mengejar target ekonomi. Namun demikian, **dalam jangka panjang justru sebaliknya, aspek-aspek nonekonomi akan meningkatkan capaian dan kinerja ekonomi itu sendiri**. Selain tentu saja, pembangunan dimensi nonekonomi merupakan bagian integral dari tujuan pembangunan kepariwisataan itu sendiri.

## **Penutup**

Uraian singkat di atas menunjukkan sekilas anatomi persoalan kepariwisataan nasional fundamental dan perlu ditangani secara sistematis. Secara eksplisit terlihat kebutuhan akan **perlunya pemahaman yang komprehensif dan pendekatan baru pembangunan kepariwisataan di masa depan**. Pendekatan baru yang tidak didasarkan semata pada cara pandang ekonomistik tetapi juga **sosial, budaya dan psikologis bahkan religius dapat dilihat sebagai alternatif sekaligus solusi**. Pendekatan ini mengintegrasikan pendekatan ekonomi dan nonekonomi untuk **kesejahteraan rakyat yang berkelanjutan**. Dalam pendekatan ini, agenda-agenda nonekonomi mendapat perhatian serius di dalam pengembangan kepariwisataan justru untuk meningkatkan nilai ekonominya dan sebaliknya. Inilah agenda besar yang seharusnya menuntut komitmen seluruh pemangku kepentingan.

**Penajaman visi dan misi** menjadi dasar untuk merumuskan dan mengukur kebutuhan kelembagaan yang bertanggung jawab mewujudkan tujuan pembangunan kepariwisataan nasional. Visi dan misi komprehensif dan tajam akan memberikan gambaran yang jelas tentang format, tugas dan fungsi kelembagaan yang bukan saja berorientasi pada pencapaian indikator ekonomistik tetapi lebih luas pencapaian indikator-indikator sosial, budaya dan lain-lain sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang.

Keseriusan semua pihak untuk **merumuskan pendekatan dan arah baru pembangunan kepariwisataan nasional merupakan faktor strategis** yang menentukan keberlanjutannya di masa depan. Pendekatan dan arah baru tersebut akan memudahkan perumusan, pengukuran dan pencapaian tujuan pembangunan kepariwisataan sebagai bagian integral tujuan pembangunan nasional yakni kesejahteraan rakyat seutuhnya.

### Daftar Pustaka

Britain Express, [http://www.britainexpress.com/History/great\\_exhibition.htm](http://www.britainexpress.com/History/great_exhibition.htm). Diakses 11 Februari 2011.

Coleman, A. (1999). *Millennium*. London: Transworld Publishers Ltd.

Della Lucia, M., & Giudici, E. (Eds.). (2021a). *Humanistic tourism: Values, Norms and Dignity*. Routledge Publisher.

Della Lucia, M., & Giudici, E. (Eds.). (2021b). *Humanistic Management and Sustainable Tourism: Human, Social and Environmental Challenges*. Routledge Publisher.

Della Lucia, M., & Giudici, E. (2021c). The capitalism dilemma in modern tourism development. In M. Della Lucia & E. Giudici (Eds.), *Humanistic Management and Sustainable Tourism: Human, Social and Environmental Challenges* (pp. 1-12). Routledge Publisher.

Howard, C. (1914). *English Traveller of The Renaissssance*. Lane, London.

Ingle, R. (1991). *Thomas Cook of Leicester*. Bangor, Headstart History.

Kusworo, H. A. (2009). Pariwisata untuk Kesejahteraan: Meninjau Ulang Kebijakan Pembangunan. Makalah Seminar Bulanan 28 Mei 2009. PSKP UGM Yogyakarta.

Kusworo, H.A. (2015). *Framing Poverty: An Institutional Entrepreneurship Approach to Poverty Alleviation through Tourism*. Groningen University.

Lambert, R.S. (1935). *Grand Tour : A Journey in The Track of The Age of The Aristocracy*, London.

Pigeud, Th. (1985). *Java in the 14<sup>th</sup> Century: A Study in Cultural History*. Vol. IV. The Hague Martinus Nijhoff.

Smith, V.L. (1992). Host and guest revisited. *American Behavioral Scientist*, 36, 187.

Sumption, J. (1975). *Pilgrimage: An image of medieval religion*. Totowa, NJ: Bowman & Littlefield.

White, S. (2010). *History of tourism*. <http://www.eslteachersboard.com/cgi-bin/traveling/index.pl?read=1700>. Diakses 20 Juli 2010.