

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah sebuah negara yang luas dengan ciri khas geografis berbentuk kepulauan. Dalam rentang luas sebesar 1.892.410,09 kilometer persegi dan jumlah pulau sebanyak 17.001 (BPS, 2023). Indonesia memiliki potensi yang cukup besar dalam bidang Pariwisata. Luas rentang pantai, kontur pegunungan, perbukitan, dan lain kebudayaan yang beragam menjadi daya tarik alami Pariwisata. Namun, dengan luas dan potensi tersebut, Indonesia banyak dikenal dalam skala internasional dengan 1 wilayahnya saja, yaitu Bali. Dalam skala internasional, Indonesia dinilai memiliki daya saing sektor Pariwisata yang terus menerus membaik. Dalam tiap rilis penilaiannya Travel & Tourism Competitiveness Index yang kini berubah menjadi Travel & Tourism Development Index oleh World Economic Forum menyebutkan bahwa Indonesia memiliki ranking yang terus meningkat sejak tahun 2008 hingga tahun 2023.

Tabel 1.1 Ranking TTCI dan TTDI Indonesia

TTCI (2008-2019) & TTDI (2021-2024)	
Tahun	Ranking
2008	80
2009	81
2011	74
2013	70
2015	50
2017	42
2019	40
2021	32
2023	22

Sumber : World Economic Forum

Data performansi secara internasional World Economic Forum tersebut tidak menjadi perhatian oleh *stakeholder* di tingkat daerah. Hal tersebut tercermin dari tidak adanya indikator dari TTCI/TTDI yang menjadi patokan dalam pengembangan pariwisata daerah. Sektor Pariwisata memang secara umum tidak terlalu dikembangkan secara serius oleh banyak Pemerintah Daerah di Indonesia. Setelah kebijakan otonomi daerah pasca reformasi diputuskan, masih banyak Pemda yang belum melirik sektor tersebut untuk menjadi prioritas pembangunan. Hal ini tentunya dikarenakan beberapa hal, yaitu pertama peninggalan program nasional era orde baru untuk pengembangan sektor pertanian masih menjadi prioritas, di mana kontur alam Indonesia yang memang baik untuk sektor agrikultural, namun tidak dimanfaatkan supaya mengalami pergeseran supaya turut memiliki nilai pariwisata. Dalam banyak Pemda, dominasi pengembangan wilayah adalah untuk pengembangan Sumber Daya Alam melalui pertambangan dan sektor non-pariwisata lainnya. Hal ini tercermin dalam Produk Domestik Bruto atas dasar harga berlaku menurut lapangan usaha pada tahun 2018-2022, nilai tertinggi didapatkan dari sektor Industri Pengolahan/Manufacturing, peringkat nilai tertinggi kedua dari sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan, dan ketiga oleh Pertambangan dan Penggalian (Statistik Indonesia 2023).

Selain itu, penentuan sebuah pemerintahan menempatkan Pariwisata sebagai sektor prioritas belum memiliki indikator yang jelas dan terukur. Seorang kepala daerah atau kepala negara dapat secara lisan atau tertulis menyampaikan dalam forum bahwa Pariwisata akan menjadi sektor prioritas pembangunan, namun

tidak diikuti dengan kebijakan postur anggaran, kebijakan produk hukum maupun produk kebijakan lain yang mempengaruhi sektor Pariwisata. Sebaliknya, seorang kepala negara atau kepala daerah dapat tidak menyampaikan bahwa sektor pariwisata menjadi prioritas pembangunan, namun kebijakan postur anggaran dan kebijakan produk hukum yang disampaikan mendorong pertumbuhan pariwisata.

Selain itu indikator utama yang dijadikan tolak ukur nasional untuk sektor pariwisata adalah kunjungan wisatawan mancanegara dan perjalanan wisatawan nusantara. Wisatawan mancanegara dihitung melalui pendataan yang ada di Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM di pintu masuk negara (Bandara, Pelabuhan, Perbatasan Darat). Sementara Perjalanan Wisatawan Nusantara didata melalui proyeksi yang didapatkan dari metode Mobile Positioning Data (MPD). Untuk mendapatkan data nasional, data tersebut mudah untuk dijadikan acuan, namun untuk pendataan daerah, metode penghitungan wisman adalah melalui Warga Negara Asing yang menginap di hotel.

Di tengah segala tantangan yang ada tersebut, pemerintah pusat pada periode 2015 mulai mencetuskan kebijakan untuk mendorong pemerataan potensi Pariwisata ke 10 wilayah yang berpotensi menjadi destinasi pariwisata unggulan dengan sebutan Bali Baru. Penetapan 10 destinasi prioritas ini merupakan amanat Presiden, melalui surat Sekretariat Kabinet Nomor B652/Seskab/Maritim/2015 tanggal 6 November 2015 perihal Arahan Presiden Republik Indonesia mengenai Pariwisata dan Arahan Presiden pada Sidang Kabinet Awal Tahun pada tanggal 4 Januari 2016 (kompas.com).

Hal ini dilakukan sebagai dorongan dari pemerintah pusat untuk

menciptakan daerah daerah agar menjadi destinasi pariwisata baru selain Bali. Di luar inisiatif pemerintah pusat tersebut, beberapa Pemerintah Daerah cukup sukses untuk mengembangkan sektor pariwisata di wilayahnya sendiri.

Kabupaten Banyuwangi adalah salah satu wilayah yang cukup berhasil menempatkan sektor Pariwisata sebagai sektor prioritas untuk pembangunan daerah. Banyuwangi sebelum periode tahun 2010 tidak dikenal dengan wilayah yang memiliki potensi pariwisata. Namun hal tersebut mengalami perubahan yang signifikan dalam periode tahun 2010-2020. Di mana Kabupaten Banyuwangi kemudian sangat dikenal sebagai wilayah yang memiliki potensi pariwisata besar dengan pertumbuhan yang signifikan.

Pengembangan sektor Pariwisata memiliki amplitudo yang besar dan berdampak terhadap banyak sektor sekaligus. Efek domino dari pengembangan sektor Pariwisata bisa dipastikan memiliki amplifikasi terhadap lintas sektor perekonomian. *The positive impact of tourism, no matter how measured, shows that tourism does strengthen the economy of many areas* (Gunn, 2002). Lebih lanjut, Gunn (Frechtling, 1987) menjelaskan mengenai keuntungan perekonomian dari sektor Pariwisata terdiri atas dua jenis dampak, yaitu dampak langsung dan dampak tidak langsung. Beberapa hal yang patut dicatat dari inisiatif pengembangan pariwisata di Kab. Banyuwangi adalah :

1. Data dari Badan Pusat Statistik menyebutkan bahwa pada periode sebelum tahun 2010, kontribusi sektor pertanian terhadap Pendapatan Domestik Bruto Regional Kabupaten Banyuwangi menduduki peringkat 1. Data dari Badan Pusat Statistik, Banyuwangi Dalam Angka 2010 menyebutkan

bahwa pada periode tahun 2000-2010, Distribusi PDRB menurut lapangan usaha atas dasar harga berlaku, persentase sektor pertanian berkisar antara 50,76% pada tahun 2000 dan turun mencapai 47,73% pada tahun 2008. Sementara itu Persentase sektor Perdagangan, Hotel, dan Restoran menduduki peringkat kedua dan mengalami kenaikan dengan dari 20,36% pada tahun 2000 dan 26,61% pada tahun 2010. Dari persentase tersebut, dalam sub-sektor Perdagangan, Hotel, dan Restoran, sektor Pariwisata hanya tercermin dari klasifikasi Hotel dan Restoran memiliki kontribusi yang lumayan kecil, yaitu kisaran 2,7-2,9%.

2. Dalam periode 2010-2020, sektor Pariwisata di Kabupaten tersebut melesit dengan cepat. Temuan Mukaffi dan Haryanto menjelaskan bahwa berdasar uji parsial, variabel jumlah wisatawan, jumlah restoran, jumlah obyek wisata, dan daya beli per kapita berpengaruh positif dan signifikan terhadap PDRB Banyuwangi, sementara uji simultan variabel jumlah wisatawan, hotel, restoran, objek wisata, dan daya beli per kapita berpengaruh positif dan signifikan terhadap PDRB Kabupaten Banyuwangi (Mukaffi & Tri Haryanto, 2022).
3. Dalam periode 2010-2020, Pemkab Banyuwangi menunjukkan keseriusan dalam mengembangkan sektor Pariwisata di wilayahnya. Dalam periode tersebut, melalui Peraturan Daerah No. 13 tahun 2012 mengenai Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Kabupaten Banyuwangi. Sebelum Peraturan Daerah tersebut dirilis, data statistik menunjukkan terjadinya penurunan sektor andalan perekonomian Banyuwangi, yaitu sektor

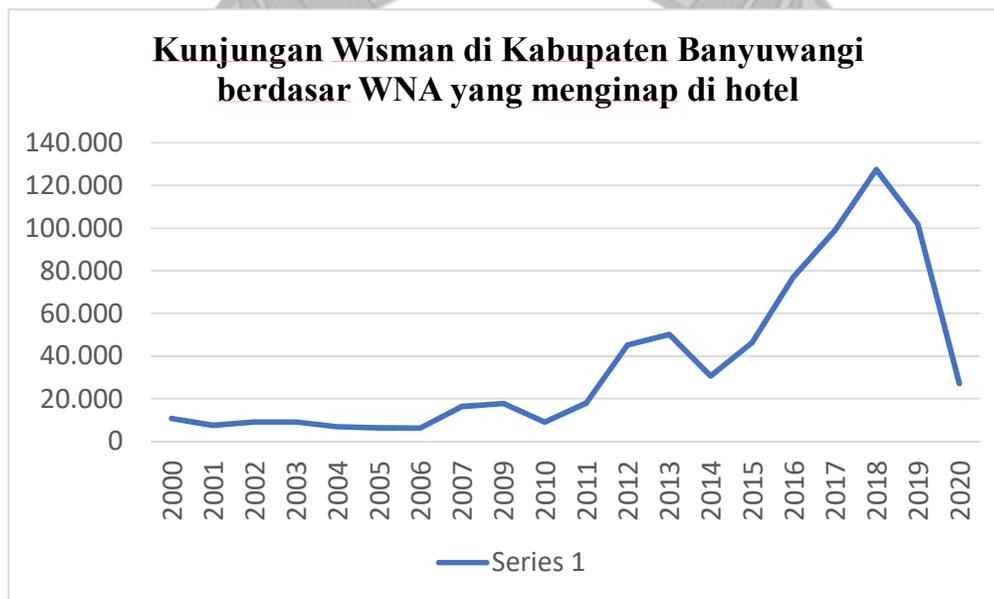
Pertanian yang pada tahun 2007-2008 memiliki posisi di atas 47% dan turun menjadi 46% pada tahun 2010, dan turun lagi menjadi 45,9% pada tahun 2011, selain itu rata rata pertumbuhan sektor perdagangan, hotel dan restoran di Banyuwangi lebih rendah daripada Jawa Timur (Afan et al., n.d.)

4. Kabupaten Banyuwangi memiliki tingkat pertumbuhan kunjungan Wisatawan yang signifikan. “Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Banyuwangi mencatat, jumlah kunjungan wisatawan nusantara pada tahun 2010 sebesar 654.602 orang ditambah 16.977 wisatawan mancanegara. Pada 2019, jumlah kunjungan melesat menjadi 5,4 juta wisatawan nusantara dan 109.000 wisatawan mancanegara” (<https://interaktif.kompas.id/baca/nasib-banyuwangi/>).
5. Kab. Banyuwangi juga mendapatkan penghargaan dari United Nation World Tourism Organization dalam kategori UNWTO Awards for Innovation in Public Policy Governance, (UNWTO Inovasi Kebijakan Publik dan Tata Kelola Pemerintahan). Dalam kategori tersebut Kab. Banyuwangi meraih *The Winner of Reinventing Government in Tourism*, yang didapatkan pada 20 Januari 2016 di Madrid, Spanyol.
6. Kab. Banyuwangi juga memiliki fokus dalam pengembangan Pariwisata Berkelanjutan. Hal ini dibuktikan dengan pengembangan Desa Osing Kemiren menjadi salah satu dari enam belas desa wisata yang mendapatkan sertifikat Desa Pariwisata Berkelanjutan pada tahun 2021 dari Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif serta Lembaga Sertifikasi Produk

Indonesia Sustainable Tourism Council (LS-Pro-ISTC).

Terkait Banyuwangi, dalam Peraturan Presiden No. 50 tahun 2011 mengenai Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010-2025 bahkan tidak menyebutkan Banyuwangi sebagai bagian dari Prioritas pembangunan kepariwisataan Nasional. Namun, terlepas dari hal tersebut, Kabupaten Banyuwangi mampu menunjukkan performansi yang unggul dalam sektor Pariwisata. Performansi yang unggul tersebut tercermin dalam kurva berikut

Gambar 1.1 Kurva kunjungan Wisman 2000-2020



Sumber : BPS, Banyuwangi dalam angka 2001-2021

Tabel 1.2 Data Kunjungan Wisman tahun 2000-2020

Data kunjungan Wisman Tahun 2000-2020			
Tahun	Wisman	Tahun	Wisman
2000	10.770	2011	17.901
2001	7.641	2012	45.280
2002	9.089	2013	50.244
2003	9.160	2014	30.681
2004	6.884	2015	46.214
2005	6.350	2016	77.139

Data kunjungan Wisman Tahun 2000-2020			
2006	6.391	2017	98.970
2007	16.416	2018	127.420
2009	17.803	2019	101.622
2010	9.130	2020	27.224
Rata-rata	11.070		62.270

Data pada tahun 2000-2009 dari aspek kunjungan Wisatawan Mancanegara menunjukkan bahwa jumlah wisatawan mancanegara yang berkunjung pada periode tersebut (tanpa data tahun 2008 yang tidak diketemukan) adalah sebesar 90.504 Wisman berdasarkan Warga Negara Asing yang menginap di hotel Banyuwangi. Sementara itu pada periode tahun 2010-2020, total kunjungan adalah sebesar 631.825 wisman berdasarkan Wisman yang menginap di hotel Banyuwangi. Pertumbuhan pada periode 10 tahun tersebut bila dibandingkan adalah sebesar 525%. Bila dirata-rata, kunjungan wisman per tahun pada periode 2000-2009 adalah sebesar 11.070 per tahun. Sementara pada periode 2011-2020 adalah sebesar 63.183 per tahun. Informasi mengenai Wisatawan Domestik dalam penelitian kali ini tidak ditampilkan karena tidak ada perbandingan yang setara dalam kedua periode tersebut. Sebagai catatan khusus, kunjungan wisatawan mancanegara menurun drastis pada tahun 2020 akibat terjadinya pandemi Covid-19.

Beberapa temuan data awal tersebut yang dapat membuktikan bagaimana aspek pariwisata berkembang di Banyuwangi dalam periode waktu tersebut. Menurut pandangan dari Twinning Ward, pertumbuhan sektor Pariwisata yang memerlukan dukungan lintas sektor membutuhkan pertumbuhan yang dimotori oleh para pemangku kepentingan (Ward, 2003).

Penempatan sektor Pariwisata menjadi prioritas pembangunan memiliki tantangan tersendiri. Pengukuran efektivitas pengembangan sektor pariwisata terhadap pembangunan memiliki indikator pengukuran yang bervariasi. Dalam hal ini, Tesis akan berfokus pada bagaimana kebijakan yang dihasilkan oleh Pemkab Banyuwangi dapat menghasilkan dampak perekonomian oleh masyarakat. Indikator dampak perekonomian di masyarakat akan diukur melalui PDRB di Kabupaten Banyuwangi.

Problematika yang dihadapi oleh Kabupaten Banyuwangi dalam periode tersebut juga tidak sedikit. Contohnya adalah sebagai berikut:

1. Sektor agraris merupakan sektor utama yang menjadi sumber perekonomian Kab. Banyuwangi, menentukan sektor pariwisata menjadi sumber utama perekonomian memiliki kendala terkait kesepakatan politis untuk penetapan program dan penggunaan anggaran. Kesepakatan penganggaran membutuhkan dukungan dari pihak legislatif yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyuwangi.
2. Dalam pelaksanaan isu Pariwisata, terdapat permasalahan sampah yang tidak tertangani di Kabupaten Banyuwangi. Hal ini tampak dari pemberitaan mengenai masalah sampah di wilayah Muncar dan penanganan di Tempat Pembuangan Akhir Bulusan.
3. Kabupaten Banyuwangi adalah wilayah dengan penduduk yang dominan beragama Islam. Dalam pelaksanaan pengembangan pariwisata, muncul kekhawatiran dari masyarakat mengenai adanya

nilai-nilai pariwisata yang bertentangan dengan nilai agama. Hal ini tampak dengan adanya penolakan acara gandrung sewu pada tahun 2018 karena dianggap bertentangan dengan norma agama.

4. Permasalahan mengenai penanganan wisatawan yang hadir untuk kapasitas akomodasinya dan infrastruktur untuk menuju ke destinasi memiliki dampak yang krusial dan signifikan, hal tersebut memiliki dampak yang besar dan memiliki efek dalam penanganan isu sektor pariwisata di Kabupaten Banyuwangi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah agar penelitian terfokus pada pokok permasalahan yang ada beserta permasalahan yang ada beserta pembahasannya, sehingga diharapkan penelitian tidak menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan, perumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Faktor apa yang menjadi penentu, sehingga sektor pariwisata ditetapkan sebagai prioritas utama pembangunan ekonomi Kab. Banyuwangi pada periode 2010-2020?
2. Kendala apa yang dihadapi dalam pengembangan Pariwisata di Kabupaten Banyuwangi pada periode 2010-2020?
3. Bagaimana pola pengembangan yang diterapkan untuk dapat mengakselerasi pertumbuhan ekonomi berdasarkan penempatan Pariwisata sebagai prioritas pembangunan di Kabupaten Banyuwangi pada periode 2010-2020?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk dapat memperoleh analisa sebagai berikut:

1. Analis proses penentuan pariwisata sebagai prioritas utama pembangunan Kab. Banyuwangi pada periode 2010-2020.
2. Mengidentifikasi kendala-kendala yang dihadapi oleh Kab. Banyuwangi dalam pengembangan pariwisata pada periode 2010-2020.
3. Mengidentifikasi pola pengembangan yang diterapkan untuk dapat mengakselerasi pertumbuhan ekonomi berdasarkan penempatan Pariwisata sebagai prioritas pembangunan pada periode 2010-2020.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah berupa manfaat teoritis dan manfaat praktis. Adapun Manfaat Teoritis meliputi :

1. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi berupa kajian akademis tentang contoh pengembangan pola manajerial pengembangan Pariwisata yang efektif dalam level Pemerintah Daerah dan bagaimana dampaknya terhadap masyarakat.
2. Kajian penelitian ini diharapkan dapat menjadi basis pengembangan penelitian lebih jauh mengenai dimensi perekonomian dari penerapan sektor Pariwisata sebagai prioritas pembangunan.

Adapun Manfaat Praktis meliputi :

1. Mengetahui dampak penempatan sektor Pariwisata sebagai prioritas terhadap pembangunan Kabupaten Banyuwangi.
2. Bagi Pemerintah Pusat, diharapkan contoh pengembangan Kepariwisataaan