

# VISI BARU BIROKRASI MENUJU PASAR GLOBAL PARIWISATA

Mona Erythrea \*)

## ABSTRAKSI

Sebagai bagian dari negara dunia, perubahan-perubahan global terhadap aspek dan sendi-sendi kehidupan tak mungkin terelakkan. Kekuatan globalisasi telah mampu menggeser pola dan gaya hidup masyarakat dunia, tak terkecuali dalam industri pariwisata. Proses globalisasi telah merubah bentuk dan struktur industri pariwisata. Fenomena tersebut menuntut negara-negara di dunia untuk berevolusi dalam sistem pemerintahan yang baru yang adaptif, inovatif dan peka terhadap perubahan. Birokrat sebagai ujung tombak pengelola negara mempunyai kedudukan yang sangat penting untuk melakukan perubahan (*agent of change*), termasuk dalam bidang pariwisata yang menjadi salah satu andalan penghasil sumber devisa bagi Indonesia. Birokrasi yang semula identik dengan kekakuan, kelambanan, dan berorientasi pada status quo, harus mampu merubah diri menjadi birokrasi yang organis adaptif.

### A. Pendahuluan

Globalisasi telah merasuki hampir semua aspek dan sendi-sendi kehidupan manusia. Fenomena ini ditandai dengan sistem telekomunikasi global, transportasi global, budaya global, munculnya produk-produk global, pasar global dan perusahaan yang beroperasi secara global (*multinational company*). Konsekuensinya, konsep negara tertutup (*building block*) yang lazim dikenal beberapa dekade lalu tidak dapat dipertahankan lagi karena konsep tersebut menyalahi paradigma pasar bebas dan tidak mengenal lagi batas-batas geografis. Globalisasi telah menimbulkan saling ketergantungan antar

negara serta menciptakan kecenderungan pola dan gaya hidup yang sama dari masyarakat di seluruh belahan dunia.

Menurut Abdul Salam (2002 : 3) kemunculan globalisasi sendiri paling tidak dipicu oleh empat faktor.

**Pertama**, investasi. Kelebihan dana segar (*fresh money*) yang dimiliki oleh negara-negara maju sebagai konsekuensi dari kemakmuran yang telah dicapainya, mendorong mereka untuk menginvestasikan dana tersebut ke negara lain. Pemilik modal di negara-negara maju kemudian mengembangkan beragam bentuk investasi sebagai mekanisme untuk mentransfer kelebihan

---

\*) Dosen Tetap STP AMPTA Yogyakarta

dananya melintasi batas-batas negara. Tujuannya, tidak lain untuk lebih meningkatkan produktivitas dan profitabilitas dana *nganggur* mereka di negara-negara tujuan ( umumnya negara-negara berkembang ) investasi yang merupakan *emerging market*.

**Kedua**, industri. Tidak adanya hambatan geografis dalam berinvestasi telah mendorong industri untuk lebih berorientasi global, dan menyebabkan perusahaan multinational tidak lagi mendasarkan pilihan investasinya pada kondisi spesifik suatu negara. Namun, lebih didasarkan pada pertimbangan komprehensif yang menyangkut peluang pasar, ketersediaan sumber daya, dan jaminan berinvestasi dalam jangka panjang. Dengan kata lain, pertimbangan berinvestasi tidak hanya berdasarkan pertimbangan ekonomi semata, tetapi juga didasarkan pada tersedianya kebijakan yang memudahkan mereka berinvestasi, serta jaminan keamanan dan kepastian hukum.

**Ketiga**, telematika. Perkembangan teknologi telekomunikasi, komputer dan informatika ( telematika ) pada saat ini, telah memungkinkan perusahaan transnasional beroperasi di berbagai belahan dunia, tanpa keharusan membangun sistem bisnis yang mensyaratkan kehadiran perusahaan secara fisik di setiap negara. Dengan bantuan teknologi telematika, suatu perusahaan beserta cabang-cabangnya dapat

dikendalikan dan dikontrol dari satu titik sentral maupun dari berbagai lokasi yang berbeda ( dari tiap cabang perusahaan ).

**Keempat**, individu. Perkembangan teknologi telematika, semakin mendorong individu berorientasi global. Alasannya, karena setiap individu dapat memiliki akses yang langsung dan cepat ke sumber informasi yang beraneka ragam. Hal ini membuat konsumen memiliki independensi penuh dalam memutuskan barang atau pun jasa apa saja yang akan dikonsumsinya, tanpa mempersoalkan dari mana dan di mana asal barang dan jasa tersebut.

Bagi industri pariwisata, proses globalisasi telah memunculkan kecenderungan baru bentuk dan struktur industri pariwisata dari *Fordian of Tourism*- dengan ciri khas produk wisata massanya (*mass tourism*) menjadi *New Age of Tourism* ( *NAT* ). Perubahan ini bukan hanya berupa perubahan-perubahan mendasar dalam karakter konsumen, produsen, dan manajemen industri pariwisata internasional, akan tetapi juga perubahan yang sangat cepat dari teknologi informasi yang mendukungnya. Industri pariwisata akan dihadapkan dengan karakter wisatawan yang matang, tidak massal dan melakukan perjalanan untuk mencari sumber-sumber pengayaan hidup secara spiritual, tidak lagi sekadar kesenangan yang bersifat material dan jasmaniah.

Hal ini akan berpengaruh pada penciptaan produk-produk wisata yang mempunyai daya tarik menurut perspektif konsumen. Pada tingkat manajemen, perubahan orientasi ke arah menjual produk yang sesuai permintaan pasar, dari pemasaran masih mengarah untuk konsumen individual, dari penggunaan *mass branding* menuju keragaman *branding*, dari persaingan harga pada persaingan kualitas. Pada sisi teknologi ada tuntutan baru akan teknologi informasi yang terpadu, lebih bersahabat, difusi teknologi yang cepat, sistemik, dan bergerak menuju *networking global*

Perubahan bentuk dan struktur industri pariwisata sebagai akibat dari arus globalisasi menuntut setiap negara untuk meningkatkan daya saing dalam kancah bisnis pariwisata global.

Faktor penting yang sangat menentukan daya saing menurut Porter yakni faktor SDM. Faktor SDM oleh Porter dibagi dua, yaitu sistem pemerintahan (*government*) dan terbukanya kesempatan untuk melakukan sesuatu hal (*chance events*). Dampak globalisasi di Indonesia menuntut adanya perubahan-perubahan pada sistem pemerintahannya agar mampu beradaptasi dengan era global saat ini. Tuntutan akan reformasi pada birokrasi tak bisa dihindarkan lagi. Birokrasi harus berubah menjadi sistem yang terbuka yang berorientasi pada pelayanan masyarakat

( *public service* ). Birokrat dituntut untuk berani mengembangkan kreativitas dan inovasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Perubahan-perubahan besar ini akan mendorong dirinya untuk berevolusi dari pemerintah yang memiliki *local orientation* menjadi pemerintah yang memiliki *global-cosmolit orientation* (Kertajaya, 2000 : xvi). Mereka membuka diri terhadap masuknya sumber daya global dan berupaya mendapatkan sumber daya tersebut bagi peningkatan kualitas hidup masyarakat. Untuk menjawab tuntutan terhadap perkembangan globalisasi pada umumnya dan perubahan tren pariwisata pada khususnya, pertanyaan yang perlu dilontarkan adalah : Apakah visi baru birokrasi mampu menjawab tuntutan pasar global pariwisata ?

## **B. Visi Baru Birokrasi**

Birokrasi dalam keseharian kita selalu dimaknai sebagai institusi resmi yang melakukan fungsi pelayanan terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Kehadiran birokrasi di tengah-tengah masyarakat merupakan suatu keharusan ( *conditio sine qua non* ). Dalam perspektif Hegel, birokrasi dipandang sebagai alat pemerintah yang bekerja untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam posisi demikian, maka tugas birokrasi adalah merealisasikan setiap kebijakan pemerintah dalam pencapaian kepentingan

masyarakat. Dengan demikian birokrasi menempatkan dirinya sebagai *mediating agent*, jembatan antara kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah.

Sejalan dengan makna tersebut, Almond dan Powel mendefinisikan birokrasi sebagai :

Sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal, berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal (*role-makers*). (Santoso, 1997 : 19-20 ).

Sedangkan Priyo Budi Santoso (1997 : 21) dalam bukunya Birokrasi Pemerintah Orde Baru memberikan definisi birokrasi sebagai :

Keseluruhan organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah di bawah departemen dan lembaga-lembaga non departemen, baik di pusat maupun di daerah (seperti di tingkat propinsi, kabupaten, kecamatan, maupun desa atau kelurahan).

Berdasarkan perbedaan tugas pokok atau misi yang mendasari suatu organisasi birokrasi, sekurang-kurangnya dapat dibedakan menjadi 3 kategori, yaitu :

1. Birokrasi Pemerintah Umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah.

Tugas tersebut lebih bersifat mengatur atau *regulatif function*.

2. Birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, industri. Fungsi pokoknya adalah *development function* atau *adaptive function*.

3. Birokrasi Pelayanan, yaitu unit organisasi pemerintahan yang pada hakikatnya merupakan bagian atau berhubungan dengan masyarakat. Fungsi utama adalah *service* (pelayanan) langsung pada masyarakat.

Saat ini, para pengelola negara mesti mempunyai dan mengembangkan visi-visi baru pelayanan kepada masyarakat, karena perubahan-perubahan tidak saja terjadi pada masyarakat bisnis, juga pada masyarakat publik (birokrasi).

Visi baru tersebut menyangkut tiga hal. **Pertama**, *their doing*, yaitu cara kerja mereka; **Kedua**, kapasitas yang menyangkut *skill and attitude*; dan **Ketiga**, wawasan pemerintahan yang luas yang menyangkut pendekatan (*approaches*) baru dalam merumuskan dan memecahkan masalah.

Persyaratan pokok agar bisa mengimbangi perkembangan masyarakat adalah penekanan pada aparat birokrasi

untuk dapat mengatasi atau memperbaiki proses dan struktur birokrasi yang secara aslinya ( *an sich* ) kaku atau rigid. Birokrasi di Indonesia pada masa lalu sering diidentikkan dengan karakteristik birokrasi Weberian yang stabil-mekanistik. Tipe ideal birokrasi yang digambarkan Weber mempunyai empat ciri utama

1. Adanya suatu struktur hierarki, termasuk pendelegasian wewenang dari atas ke bawah dalam organisasi.
2. Adanya serangkaian posisi-posisi jabatan yang masing-masing mempunyai aturan, tugas dan tanggung jawab yang tegas.
3. Adanya aturan-aturan, regulasi-regulasi dan standar-standar yang formal yang mengatur tata kerja organisasi dan tingkah laku anggota.
4. Adanya personel yang secara teknis memenuhi syarat yang dipekerjakan atas dasar karir, dengan promosi yang didasarkan pada kualifikasi dan penampilan.

Tipe ideal birokrasi semacam ini telah melahirkan sisi negatif dari birokrasi. Fenomena-fenomena yang dapat ditemui adalah :

1. Hierarki telah menghambat kecepatan arus informasi yang diterima, karena bersifat linier, berasal dari satu sumber, yaitu dari atas ke bawah. Hal ini menyebabkan terjadinya distorsi informasi.

2. Adanya berbagai peraturan dari kegiatan organisasi dan adanya formalisasi telah menghambat birokrat untuk berpikir inovatif, karena kinerja birokrasi diukur dari sejauh mana dan bagaimana birokrat mematuhi prosedur organisasi. Sistem dan prosedur telah mengakibatkan kekakuan (*rigiditas*) dalam organisasi. Kecenderungan ini mengakibatkan birokrasi menolak perubahan, karena adanya perubahan berarti menciptakan ketidakstabilan.
3. Terjadinya inefisiensi, karena birokrat cenderung melakukan kegiatan-kegiatan organisasi yang tidak semuanya perlu dan terkadang terjadi tumpang tindih pekerjaan yang dilakukan antar organisasi.
4. Adanya prosedur yang berlebihan. Dilihat dari perspektif birokrat dengan prosedur yang lengkap akan melindungi pejabat dari proses untuk melakukan diskresi, karena bagi mereka melakukan diskresi akan membawa resiko.

Kelemahan-kelemahan yang ada dalam birokrasi tersebut telah menciptakan praktik birokrasi yang menampakkan kepentingan hierarki atas ( pimpinan atau penguasa ), bukannya pada rakyat. Keberadaannya dalam suatu sistem untuk kepentingan memperkuat kekuasaan.

Aturan-aturan yang dibuat dikenal dengan sebutan perundangan, peraturan, juklak,

juknis, tata tertib, seringkali dibuat dari atas bukan dari bawah. Kecenderungan seperti ini telah menciptakan ketergantungan pada kekuasaan hierarki atas menjadi sangat besar. Birokrasi menjadi sangat paternalistik dan sentralistik, para pejabat di tingkat bawah yang seharusnya mempunyai otoritas membuat kebijakan sendiri menjadi tergantung dan menunggu perintah dari atasan. Untuk memungkinkan terlaksananya birokrasi yang lebih adaptif diperlukan perubahan-perubahan struktural dan prosedural yang cukup mendasar pada sistem administrasi kita. Perubahan-perubahan tersebut ; **pertama**, merubah struktur birokrasi yang mempunyai pola hubungan antarjenjang hierarki yang lebih longgar tidak terkungkung pada prosedur-prosedur administratif yang formalistis, sehingga unsur-unsur dalam birokrasi mempunyai peluang untuk berhubungan dengan pihak luar. **Kedua**, keterlibatan (partisipasi) dalam proses pengambilan keputusan berlangsung dari birokrasi tingkat bawah ke atas ( *bottom up* ) maupun sebaliknya dari birokrasi tingkat atas ke bawah ( *top down* ), **Ketiga**, desentralisasi, yaitu penyerahan fungsi perencanaan, pengelolaan dan pengendalian secara bertahap pada daerah dan masyarakat.

Untuk mengimbangi perubahan-perubahan dan pengembangan metode kerja dan cara kerja yang efisien, diperlukan

aparatur birokrasi yang mempunyai kualitas entrepreneur.

Di dalam konteks kecenderungan globalisasi yang terjadi, kualitas *entrepreneurial* birokrasi diperlukan untuk mengintervensi pasar secara selektif berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang bersifat *ad hoc* untuk menjamin berfungsinya pasar secara sehat dan menghindari "*market failures*"

Kompetensi yang perlu dimiliki oleh seorang birokrat berkaitan dengan hal tersebut mencakup :

1. Sensitif dan responsif terhadap peluang dan tantangan baru yang timbul di dalam pasar.
2. Tidak terpaku pada kegiatan-kegiatan rutin yang terkait dengan fungsi instrumental birokrasi, akan tetapi harus mampu melakukan terobosan
3. ( *breakthrough* ) melalui pemikiran yang kreatif dan inovatif.
4. Mempunyai wawasan futuristik dan sistemik.
5. Mempunyai kemampuan untuk mengantisipasi, memperhitungkan dan meminimalkan resiko.
6. Jeli terhadap potensi sumber-sumber dan peluang baru.
7. Mempunyai kemampuan untuk mengkombinasikan sumber menjadi *resource mix* yang mempunyai produktifitas tinggi.

8. Mempunyai kemampuan untuk mengoptimalkan sumber yang tersedia, dengan menggeser sumber kegiatan yang berproduktifitas rendah menuju kegiatan yang berproduktifitas tinggi.

Birokrat yang mempunyai kualitas *entrepreneurial* seringkali sengaja menciptakan kondisi yang tidak stabil (*destabilizing force*) dalam rangka menimbulkan *creative destruction equilibrium* yang satu menuju equilibrium yang lain yang lebih tinggi. Kemampuan profesional ini didasari oleh sikap rasionalitas, impartialitas dan impersonal.

Kompetensi lain yang dituntut dari seorang birokrat adalah kemampuan untuk menjembatani antara kepentingan negara dan masyarakat.

Untuk keperluan tersebut setidaknya-tidaknya ada dua kompetensi yang harus dimiliki birokrasi.

1. Birokrasi harus mampu memberikan pelayanan publik dengan adil dan inklusif sebaik-baiknya. Hal ini menuntut kemampuan untuk memahami dan mengartikulasikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, dan merumuskannya dalam kebijakan dan perencanaan serta mengimplementasikannya.
2. Birokrasi harus mempunyai kompetensi untuk memberdayakan masyarakat sipil dengan menciptakan *enabling social setting*. Pendekatan top down yang

selama ini menguasai dinamika interaksi antara birokrasi dan masyarakat harus mengalami perubahan menjadi hubungan horizontal (*levelling-off*). ( Tjokrowinoto, 2001 : 9-11 ).

Perubahan-perubahan pada birokrasi pemerintah sebenarnya tidak akan terlepas dari kondisi lingkungan yang mendukung terjadinya perubahan tersebut, maka hal penting yang harus dilakukan adalah suatu transformasi budaya birokrasi menuju birokrasi modern yang organis-adaptif. Karakter birokrasi modern yang organis-adaptif menghendaki adanya birokrasi yang terbuka terhadap gagasan inovatif, peka terhadap perubahan-perubahan lingkungan, penekanan pada peningkatan produktifitas, profesionalisme, pelayanan dan peningkatan kualitas sumber daya aparatnya. Model birokrasi demikian seperti ditulis Saxena akan kenyal terhadap goncangan dan ketidakpastian yang melanda lingkungannya.

Tujuan dan nilai-nilai akan diserasikan sehingga birokrasi menjadi sebuah institusi yang terus-menerus mencari hal-hal baru, menyesuaikan diri dengan perkembangan, dan selalu belajar dari pengalaman masa lalu. Karakteristik baru ditujukan ke arah kemampuan memecahkan masalah secara efektif dan daya inovatif. Nilai-nilai sentral yang ditanamkan adalah : efektif, efisien, etos profesional, sifat-sifat adaptif,

responsive serta keberanian untuk mengambil resiko. (Said, 2001 : 57)

Upaya pembangunan kualitas manusia ini sebagai alternatif dari model Weberian yang melihat nilai seseorang dari segi kemanfaatannya, sehingga nilai-nilai manusia seringkali tidak ditempatkan secara proporsional. Hakekat manusia sering mengalami degradasi menjadi sekedar pemaksimum manfaat (*utility maximizer*) atau menjadi mesin pencapaian tujuan belaka. Oleh karena itu nilai-nilai humanis haruslah menjadi nilai yang *inherent* dalam model birokrasi yang baru.

### C. Arah Kebijakan Pembangunan Pariwisata

Pembangunan pariwisata pada masa lalu telah menghasilkan prestasi yang cukup gemilang, melalui pertumbuhan perolehan devisa dan peningkatan ekonomi nasional. Namun demikian keseluruhan prestasi di atas bukannya dicapai tanpa “biaya” baik dalam artian lingkungan, sosial ekonomi dan budaya. Banyak data dan informasi memberikan bukti betapa keberhasilan pengembangan industri pariwisata ternyata berasosiasi dengan penurunan kualitas lingkungan, marginalisasi terhadap pihak yang lemah, terjadinya kebocoran atas devisa yang dihasilkan. Dari sisi kelembagaan, pariwisata yang dibangun dengan pendekatan *growth oriented, top down, dan*

*sentralistis* seperti yang terjadi selama tiga dasa warsa lalu terbukti telah menciptakan ketergantungan antara rakyat dengan birokrat, dalam arti melemahkan kemampuan masyarakat untuk mengaktualkan potensinya. Banyaknya *mortality rate* proyek-proyek pembangunan yang ada, merupakan refleksi lemahnya keberlanjutan proyek pembangunan itu sendiri.

Ciri-ciri proyek pembangunan yang demikian tadi diantaranya :

1. Prakarsa biasanya dimulai dari pusat dalam bentuk rencana formal
2. Proses penyusunan program bersifat statis dan didominasi oleh pendapat pakar atau teknokrat
3. Teknologi yang digunakan biasanya bersifat “scientific” dan bersumber dari luar
4. Mekanisme kelembagaan bersifat *top down*
5. Pertumbuhan cepat, akan tetapi bersifat mekanistik
6. Fokus perhatiannya ialah bagaimana dapat menyelesaikan proyek tepat waktu sesuai dengan kebijakan anggaran yang ada.

Semua ciri tadi bermuara pada kelemahan, ketidakmampuan proyek untuk menciptakan kondisi *self generation of input* dan membahayakan keberlanjutan proyek pembangunan itu sendiri. ( Sunaryo, 1993 : 4 ).



Banyak kasus yang bisa ditemui bahwa kegiatan pariwisata pada masa lalu adalah kegiatan pemerintah (pejabat), maka apabila pejabat yang bersangkutan pindah (diganti) biasanya kegiatan itu tidak diteruskan lagi. Di salah satu kabupaten, misalnya, bupati sebelumnya sangat getol menggalakkan wisata tirta yaitu arung jeram. Beberapa perahu sudah diadakan dan kegiatan arung jeram di sungai itu sudah menjadi obyek wisata. Ketika bupati itu diganti dan bupati yang baru tidak senang dengan arung jeram, maka kegiatan itu otomatis terhenti.

Belajar dari kesalahan-kesalahan pada masa lalu untuk menghadapi kondisi terkini yang semakin berat dan mengantisipasi permasalahan yang mungkin timbul di masa yang akan datang, pemerintah telah menyusun suatu konsepsi baru pembangunan kepariwisataan nasional dengan melakukan penyesuaian dan perubahan terhadap kebijaksanaan, strategi dan program di bidang pariwisata.

Sebagaimana pembangunan ekonomi nasional yang diarahkan pada pengembangan ekonomi kerakyatan, pembangunan pariwisata yang berkualitas pada saat ini tidak hanya ditujukan pada peningkatan devisa negara, akan tetapi juga memenuhi efek pemerataan, pemberdayaan masyarakat kecil dan menengah.

Pariwisata yang berbasis kerakyatan dianggap penting karena :

1. Dapat memberdayakan masyarakat lokal, di mana mereka dapat berbagi pengalaman dan pengetahuan dengan orang lain. Dapat menciptakan lapangan kerja baru bagi upaya memenuhi kebutuhan hidup masyarakat.
2. Pariwisata memberi keuntungan kepada masyarakat lokal. Masyarakat desa dan pendatang bisa bekerjasama memanfaatkan sumber daya yang dimiliki untuk menarik pengunjung.
3. Pariwisata kerakyatan sekaligus sebagai upaya melestarikan keindahan alam, aset sejarah, melestarikan lingkungan hidup dan karakteristik warna lokal. (Sumadi, 2002 : 156).

Pergeseran paradigma ini harus diimbangi dengan reformasi dari sisi birokrasi pariwisata, agar dapat berkompetisi dan tetap melekat dalam lingkungan bisnis pariwisata global. Para pelaku kegiatan kepariwisataan ( dalam hal ini pemerintah ) dituntut dan harus memahami para pelaku bisnis pariwisata, mengetahui ruang lingkup dan aturan-aturan yang ada dan berlaku secara global, serta mampu menerapkan taktik dan strategi yang dibutuhkan untuk mengembangkan Daerah Tujuan Wisata secara berkesinambungan dan *profitable*. Berlandaskan visi baru birokrasi, pemerintah diharapkan mampu menjawab tantangan ini.

Untuk mewujudkan visi baru birokrasi selaras dengan visi kepariwisataan

Indonesia yaitu untuk menumbuhbinakembangkan kesejahteraan dan perdamaian, maka kebijaksanaan pembangunan pariwisata diarahkan pada :

1. Pengembangan sumber daya birokrasi, yaitu pembentukan birokrat yang kreatif, berdedikasi, profesional, memiliki semangat wirausaha dan wawasan jauh ke depan, melalui mekanisme yang terencana dan terpadu. Kompetensi birokrat diperlukan untuk meningkatkan kinerja birokrasi dalam perencanaan, implementasi, evaluasi dan monitoring program-program di bidang pariwisata.
2. Pengembangan sumber daya birokrasi harus dilakukan bersama-sama dengan penguatan organisasi (*organizational strengthening*) yang memfokuskan diri pada sistem manajemen untuk meningkatkan kinerja organisasi, dan reformasi kelembagaan (*institutional reform*) yang memfokuskan diri pada restrukturisasi fungsi dan organisasi birokrasi yang efisien dan berorientasi pada peningkatan kualitas pelayanan publik.
3. Memperhitungkan partisipasi masyarakat sebagai salah satu variabel sumber daya manusia dalam pembangunan pariwisata. Peran serta masyarakat diperlukan dalam kegiatan pemasaran dan promosi pariwisata, di samping swasta untuk menggantikan peran pemerintah yang tidak lagi bertindak sepenuhnya sebagai pelaksana kegiatan promosi, namun hanya melaksanakan promosi citra kepariwisataan nasional (*image promotion*).
4. Penganekaragaman produk pariwisata yang semula berbasis pada sumber daya alam dan budaya, menjadi produk pariwisata yang berbasis ilmu pengetahuan dan seni, dengan tetap menjamin keseimbangan antara sentuhan manusia dan teknologi sehingga keunikan dan kekhasannya memiliki standar internasional yang mampu menembus pasar yang sangat peka dan peduli terhadap aspek kehidupan manusia.
5. Pembangunan kepariwisataan harus mampu meningkatkan pemberdayaan usaha kecil dan menengah untuk mempercepat peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat setempat, dengan cara mengembangkan pola kemitraan dan kesetaraan antara usaha pariwisata besar, menengah dan kecil sebagai pelaku utama pembangunan kepariwisataan. Oleh karena itu, pembangunan pariwisata yang berbasis pada masyarakat menjadi sebuah tuntutan pembangunan pariwisata untuk masa-masa yang akan datang.
6. Pengembangan pariwisata yang berbasis pada rakyat, dikembangkan

dalam konsep PIR ( Pariwisata Inti Rakyat ). Pendekatan ini diharapkan mampu menciptakan produk wisata yang bercirikan lokal sebagai modal dasar dan pemasaran produk, di lain pihak akan dapat menciptakan ketahanan dan kestabilan sosial ekonomi masyarakat.

7. Guna memperkuat kedudukan dan peran masyarakat dalam pembangunan kepariwisataan nasional, diupayakan untuk mendorong percepatan perubahan struktural; yang membutuhkan langkah nyata yang mendasari pengalokasian sumber daya, penguatan kelembagaan, serta pemberdayaan sumber daya manusia dan pemberdayaan masyarakat.

#### **D. Peran Birokrat Dalam Pembangunan Pariwisata**

Penyerapan visi-visi baru dalam tubuh birokrasi diharapkan mampu meningkatkan kinerja birokrasi menghadapi pasar global pariwisata. Reorientasi wawasan akan menjadi *the way of thinking* bagi birokrasi untuk membentuk peran-peran baru sebagai :

**Entrepreneur.** Berlandaskan *entrepreneurial professionalism*, birokrat mampu melihat peluang-peluang yang ada bagi pengembangan industri pariwisata, keberanian untuk mengambil resiko dalam memanfaatkan peluang yang ada, dan

kemampuan untuk menggeser alokasi sumber dari kegiatan yang berproduktivitas rendah menuju ke kegiatan yang berproduktivitas tinggi yang terbuka dalam peluang pemasaran bagi daerah yang menjadi tujuan wisata, berkolaborasi dengan masyarakat ( *community* ) dan kalangan bisnis/wirausaha (*entrepreneurs*) menyediakan informasi dan melakukan promosi mengenai potensi wisata yang bisa dikembangkan, atraksi-atraksi wisata dan jasa-jasa pendukung yang ada di wilayahnya. Kebijakan yang ditetapkan harus mampu memposisikan daerah tujuan wisata agar mudah dikenal dan memiliki nilai lebih dari DTW lainnya. Kemampuan pengelola memposisikan DTW, akan menarik banyak calon wisatawan dari pasar yang telah diidentifikasi; menciptakan nilai yang dapat menarik banyak pengunjung melalui inovasi; meningkatkan kerja sama antar para pelaku wisata; dan melakukan koordinasi dalam setiap inisiatif dan aksi yang akan dilakukan.

**Mediator.** Berkaitan erat dengan peran birokrat sebagai *entrepreneur*, diperlukan kemampuan untuk mengambil keputusan dan langkah-langkah yang perlu dengan mengacu pada misi yang ingin dicapai (*mission driven professionalism*), dan tidak semata-mata mengacu pada peraturan yang berlaku (*rule-driven professionalism*). Dalam banyak kasus, aparatur pemerintah seringkali harus mengambil keputusan dan

langkah-langkah yang semata-mata mengacu pada misi yang hendak dicapai, yaitu pertumbuhan ekonomi nasional dan akselerasi transformasi struktural masyarakat.

**Fasilitator.** Sebagai akibat dari meningkatnya persaingan kegiatan dan bisnis pariwisata, birokrat dituntut untuk mampu mengidentifikasi subyek-subyek yang mempunyai potensi memberikan berbagai input dan sumber bagi pengembangan industri pariwisata secara konsisten dan berkesinambungan. Kemampuan ini harus ditindaklanjuti dengan *linkage building*, dalam arti menjalin hubungan dan interaksi yang produktif dengan subyek yang mempunyai potensi memberikan kontribusinya pada kemajuan industri pariwisata.

Bagi pihak swasta, birokrat bertindak sebagai fasilitator untuk lebih mengembangkan objek dan daya tarik wisata, melalui kegiatan penelitian yang insentif dan pemberian insentif serta pelibatan masyarakat lokal secara aktif di daerah tujuan wisata dalam setiap proses perencanaan pengembangannya. Untuk menjamin keberhasilan peran birokrat harus dibuat kebijakan yang dapat mendukung peningkatan kualitas dan efisiensi dari industri pariwisata secara nasional, dan untuk melindungi sumber daya yang ada.

## E. Kesimpulan

1. Proses globalisasi yang ditandai dengan semakin kaburnya batas-batas antar negara dan semakin meningkatnya persaingan antar negara menuntut adanya perubahan-perubahan dalam penyelenggaraan kepariwisataan nasional. Perubahan tidak hanya terhadap kebijaksanaan, strategi dan program di bidang pariwisata, melainkan juga reformasi terhadap birokrasi dari pariwisata. Pembentukan visi baru birokrasi diharapkan mampu mencetak birokrat yang berkualitas yang siap menghadapi tantangan globalisasi, didukung dengan penguatan organisasi pada struktur mikro dan reformasi kelembagaan pada struktur makro.
2. Visi baru birokrasi yang berorientasi kepada pelayanan publik berimplikasi terhadap perubahan peran birokrat yang semula sebagai pelaku utama pembangunan menjadi mediator dan fasilitator.
3. Tujuan pembangunan pariwisata bukan lagi hanya untuk peningkatan perolehan devisa dan penerimaan negara tetapi juga diarahkan pada pembangunan pariwisata yang mampu memberdayakan masyarakat lokal. Peran serta masyarakat menjadi aset utama pembangunan pariwisata yang berbasis kerakyatan dan berkelanjutan.

## DAFTAR PUSTAKA

Ardika, I Gede, 1999, **Kebijakan Pembangunan Kepariwisata, Makalah pada Seminar Nasional Ekonomi Pariwisata, Menggali Potensi Ekonomi Borobudur sebagai Wisata Ziarah**, Yogyakarta, 18 Mei.

Salam, Abdul, 2002, **Globalisasi dan Kebijakan Pariwisata, Dokumentasi** Th. XIV No.7, Juli.

Sumadi, Ketut, 2002, **Pariwisata Budaya Bali Berbasis Kerakyatan Berkelanjutan, Jurnal Manajemen Pariwisata** Vol.1 No.2, September, STIE Pariwisata Triatma Mulya, Bali.

Sunaryo, Bambang, Drs, SU, Msc, 1993, **Pembangunan Pariwisata Berlanjut Berwawasan Lingkungan, Makalah pada Kursus Nasional Peningkatan Kemampuan Penilaian AMDAL bidang Pariwisata**, UGM, Yogyakarta, Oktober.

Santoso, Priyo Budi, 1997, **Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Tjokrowinoto, Moeljarto, dkk, 2001, **Birokrasi dalam Polemik**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Tjokrowinoto, Moeljarto, Profesor, Dr, MPA, 2002, **Pembangunan, Dilema dan Tantangan**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Viko, Ronny S, 2001, **Tourism, Trade, Investment : Yogya dalam Bingkai Otonomi**, BIGRAF Publishing, Yogyakarta.

---

### **Biodata Penulis**

Lahir di Yogyakarta, 16 September 1971, lulus Sarjana Sosial Politik Administrasi Negara pada tahun 1987.

Pada saat ini menjabat sebagai dosen tetap Yayasan Karya Sejahtera, mengampu mata kuliah Korespondensi Niaga Wisata dan Pengantar Pariwisata.