

KAJIAN DI BIDANG PENGANGGARAN :

**EFEKTIVITAS ALOKASI ANGGARAN
KEMENTERIAN PARIWISATA TERHADAP
KUNJUNGAN WISATAWAN MANCANEgara
DAN WISATAWAN NUSANTARA**



DIREKTORAT JENDERAL ANGGARAN

2016

DAFTAR ISI

	Halaman
DAFTAR ISI	i
DAFTAR TABEL.....	ii
DAFTAR GAMBAR	iv
BAB I PENDAHULUAN	1
BAB II GAMBARAN UMUM	3
2.1 Perkembangan Sektor Pariwisata Indonesia.....	3
2.1.1 Capaian Perkembangan Kepariwisata Indonesia.....	3
2.1.2 Pengembangan 10 Destinasi Pariwisata Nasional.....	6
2.2 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pengembangan Pariwisata	8
2.3 Strategi BAS dalam Pengembangan Pemasaran Pariwisata.....	10
2.4 Perkembangan Anggaran Kementerian Pariwisata.....	11
2.4.1 Alokasi Anggaran Kementerian Pariwisata.....	11
2.4.2 Penyerapan Anggaran Kementerian Pariwisata.....	14
BAB III KOMPARASI PENGEMBANGAN PARIWISATA INTERNASIONAL	17
BAB IV PEMBAHASAN	24
4.1 Analisis Efektivitas Alokasi Anggaran Terhadap Target Kinerja	24
4.2 Hasil Kajian.....	29
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	31
5.1 Kesimpulan.....	31
5.2 Saran	31
DAFTAR PUSTAKA	33

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Kontribusi Sektor-Sektor Komoditas Terhadap Devisa Negara	3
Tabel 2.2	Kontribusi Sektor Pariwisata Terhadap PDB.....	3
Tabel 2.3	Kontribusi Sektor Pariwisata Terhadap Penyerapan Tenaga Kerja	4
Tabel 2.4	Jumlah Kunjungan Wisatawan Mancanegara ke Indonesia.....	5
Tabel 2.5	Jumlah Perjalanan Wisatawan Nusantara	6
Tabel 2.6	Target Kunjungan Wisatawan Mancanegara dan Wisatawan Nusantara 2015 – 2019	7
Tabel 2.7	Performansi dan Proyeksi Pengembangan 10 Destinasi Prioritas.....	8
Tabel 2.8	Perkembangan Alokasi Belanja Kementerian Pariwisata TA 2010 - 2016	12
Tabel 2.9	Trend Prioritas Alokasi Anggaran Kementerian Pariwisata TA 2011 – 2016.....	13
Tabel 2.10	Perkembangan Alokasi Anggaran Kementerian Pariwisata TA 2011 – 2016.....	14
Tabel 2.11	Perkembangan Realisasi Anggaran Per Jenis Belanja TA 2011 – 2015	16
Tabel 3.1	Peringkat Daya Saing Kepariwisata 10 Negara Terbaik dengan Pilar Pendukung	19
Tabel 3.2	Daya Saing Kepariwisata Indonesia 2011, 2013, 2015	20
Tabel 3.3	Perbandingan Daya Saing Kepariwisata Negara Asean TA 2015.....	21
Tabel 3.4	Jumlah Kunjungan Wisatawan Mancanegara ke Negara Asean Tahun 2011 – 2014	21
Tabel 3.5	Perbandingan Jumlah Kunjungan, Kontribusi dan Pengeluaran Pemerintah Antar Negara di Sektor Pariwisata.....	23
Tabel 4.1	Target dan Pencapaian Kinerja Kementerian Pariwisata 2010 – 2015	25
Tabel 4.2	Perkembangan Alokasi Anggaran Per Kegiatan Utama Kementerian Pariwisata 2011 – 2015	26
Tabel 4.3	Perkembangan Perubahan Alokasi Anggaran dan Perubahan Pencapaian Kunjungan	27
Tabel 4.4	Perkembangan Perubahan Alokasi Anggaran untuk Kegiatan Pengembangan Pemasaran Luar Negeri dan Dalam Negeri	

	dan Perubahan Pencapaian Kunjungan.....	28
Tabel 4.5	Struktur Investasi Pariwisata Tahun 2012 – 2013.....	30
Tabel 4.6	Struktur Pengeluaran Pemerintah untuk Promosi dan Pembinaan Sektor Pariwisata Tahun 2012 – 2013	30

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	The Ritchie/Crouch Model of Destination Competitiveness and Sustainability.....	9
Gambar 2.2	Trend PrioritasPendanaan Tiga Kegiatan Utama Kementerian Pariwisata.....	13
Gambar 2.3	PersentaseAlokasiAnggaranKementerianPariwisata TA 2011- 2016 Per JenisBelanja.....	14
Gambar 2.4	RealisasiPenyerapanAnggaranKementerianPariwisata TA 2011 – 2015	15
Gambar 2.5	Persentase Proporsi Sisa Dana Alokasi Belanja Per Jenis Belanja TA 2011 - 2015	16
Gambar 3.1	PerkembanganWisatawanMancanegara 2000 – 2014	17

BAB I

PENDAHULUAN

Peran strategis sektor pariwisata telah menjadi perhatian utama pemerintah dalam berbagai kebijakan pembangunan. Pemerintah menempatkan sektor pariwisata menjadi prioritas kelima pembangunan program kerja kabinet setelah infrastruktur, maritim, energi, dan pangan. Berbagai program telah dijalankan pemerintah dalam rangka pengembangan sektor pariwisata. Penataan destinasi dan pengembangan produk wisata, promosi wisata, pembinaan industri pariwisata, dan penataan kelembagaan sebagai aspek-aspek dalam pembangunan kepariwisataan Indonesia dalam rangka pengembangan kepariwisataan (Renstra Kementerian Pariwisata 2015-2019).

Dukungan yang terus menerus dari pemerintah dalam menjadikan sektor pariwisata sebagai pilar ekonomi strategis telah menunjukkan hasil yang positif. Target kinerja pembangunan kepariwisataan antara lain kontribusi terhadap PDB, kontribusi terhadap devisa, penyerapan tenaga kerja, jumlah kunjungan wisatawan mancanegara, dan jumlah kunjungan wisatawan nusantara dapat dicapai sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

Berdasarkan data publikasi dari WTTC (World Travel and Tourism Council) dalam Travel and Tourism Economic Impact 2015 Indonesia, kontribusi total sektor pariwisata terhadap PDB Nasional untuk tahun 2014 sebesar 9,3 % dari total PDB atau sebesar Rp946,1 triliun. Angka ini menunjukkan trend peningkatan dibandingkan tahun sebelumnya sebesar 9,2 % dari total PDB atau sebesar 886,7 triliun. Pada tahun 2015 diperkirakan sektor pariwisata menyumbang 1.012,7 triliun terhadap total PDB atau tumbuh sebesar 7 %. Tenaga kerja yang diserap dari sektor pariwisata juga mengalami peningkatan yang signifikan. Menurut WTTC, kontribusi total sektor pariwisata terhadap penyerapan lapangan kerja pada tahun 2014 sebesar 9,8 juta tenaga kerja (8,4 % dari total tenaga kerja). Diperkirakan kontribusi ini meningkat sebesar 3,3% pada tahun 2015 atau 10,1 juta tenaga kerja dapat terserap disektor pariwisata. Kontribusi tersebut masih memiliki potensi besar untuk ditingkatkan dengan mempertimbangkan faktor-faktor daya saing tujuan wisata ‘*destination competitiveness*’ seperti sumber daya wisata alam, kebudayaan, sejarah, dan harga.

Pemerintah meningkatkan daya saing kepariwisataan Indonesia melalui berbagai program kerja dan strategi. Program pembangunan pariwisata fokus pada program empat pilar pengembangan kepariwisataan yaitu : destinasi pariwisata, pengembangan industri pariwisata, pengembangan pemasaran pariwisata, dan pengembangan kelembagaan pariwisata (UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan). Kerangka strategi dikembangkan dalam rangka merumuskan arah kebijakan dan strategi pembangunan kepariwisataan. Program-program tersebut dilaksanakan melalui kegiatan-kegiatan yang bersumber dari pengeluaran pemerintah ‘*government spending*’ (APBN). Alokasi anggaran untuk pengembangan kepariwisataan di Kementerian Pariwisata didasarkan pada empat program pilar dan strategi tersebut.

Alokasi anggaran Kementerian Pariwisata mengalami fluktuasi (kenaikan/penurunan) mengikuti perubahan dinamika organisasi dan prioritas kebijakan pemerintah. Sejak ditetapkannya sektor pariwisata sebagai salah satu sektor prioritas pembangunan, alokasi Kementerian Pariwisata mengalami lonjakan sebesar 64,3 persen pada tahun 2015 dan 70,5 persen pada tahun 2016. Kenaikan alokasi ini diharapkan dapat meningkatkan kinerja Kementerian Pariwisata untuk mencapai target yang telah ditetapkan.

Kajian ini menitikberatkan pada analisis efektivitas alokasi anggaran kementerian pariwisata terhadap pencapaian target yang ditetapkan. Efektif dalam arti outcome dan output yang dihasilkan bisa memenuhi tujuan yang diharapkan dengan alokasi anggaran yang dibelanjakan (*spending wisely*). Sejauh mana alokasi anggaran, program, dan strategi yang diterapkan sudah inline dengan target yang ingin dicapai dan efektif bisa memenuhi tujuan yang diharapkan. Kajian ini diharapkan dapat memberikan gambaran tentang pengalokasian anggaran yang dilakukan telah tepat sasaran dan dapat dijadikan dasar dalam membuat kebijakan pengembangan kepariwisataan.

Dalam kajian ini jenis data yang dikumpulkan adalah data sekunder, yakni data yang terkait dengan statistik data alokasi anggaran Kementerian Pariwisata dan data kepariwisataan (antara lain : data kontribusi sektor pariwisata terhadap PDB, devisa, penyerapan tenaga kerja, dan data jumlah kunjungan wisatawan mancanegara dan wisatawan nusantara). Data sekunder diperoleh dari Biro Pusat Statistik, Kementerian Pariwisata, dan Kementerian Keuangan, dan lembaga-lembaga pemeringkat kepariwisataan International (seperti WTTC). Sesuai dengan sifat dan karakteristik permasalahan yang diteliti, kajian ini menggunakan metodologi deskriptif-analitis. Nawawi (2013) menjelaskan bahwa metode deskriptif sebagai proses pemecahan masalah yang diteliti dengan melukiskan keadaan subjek dan objek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau bagaimana adanya. Proses pelaksanaan metode deskriptif meliputi pengumpulan dan penyusunan data, analisis dan interpretasi tentang arti data, dan semua data yang dikumpulkan mempunyai probabiliti menjadi kunci terhadap apa yang diteliti (Moleong, 2000).

Kajian terdiri dari :

1. BAB I berisi pendahuluan yang menggambarkan latar belakang, tujuan, data dan metodologi, dan sistematika penulisan.
2. BAB II menjelaskan gambaran umum meliputi perkembangan sektor pariwisata Indonesia, faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangan kepariwisataan, strategi BAS dalam pengalokasian anggaran Kementerian Pariwisata, dan perkembangan alokasi anggaran pariwisata;
3. BAB III memuat komparasi pengembangan pariwisata internasional;
4. BAB IV memuat pembahasan meliputi analisis efektivitas alokasi anggaran terhadap target kinerja Kementerian Pariwisata dan pembahasan hasil kajian;
5. BAB V Kesimpulan dan Saran.

BAB II

GAMBARAN UMUM

2.1. Perkembangan Sektor Pariwisata Indonesia

2.1.1. Capaian Perkembangan Kepariwisata Indonesia

Pariwisata memegang peranan dalam perekonomian Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari kontribusi pariwisata terhadap devisa, Produk Domestik Bruto, dan penyerapan tenaga kerja yang menunjukkan peningkatan secara konsisten. Sementara peranan sektor minyak sebagai penghasil devisa negara merosotnya dan nilai ekspor sektor-sektor non minyak juga mengalami penurunan, pariwisata memiliki potensi yang besar untuk dikembangkan.

Tabel 2.1 menunjukkan pertumbuhan kontribusi sektor pariwisata (komoditas perhotelan dan transportasi, dan perdagangan) terhadap devisa negara, tahun 2014 mengalami kenaikan 11,06 persen dibandingkan tahun 2013. Pertumbuhan kontribusi sektor pariwisata tahun 2015 walaupun mengalami penurunan hanya 9,49 persen dari 11,06 pada tahun 2014 tetapi hanya sektor ini yang mengalami pertumbuhan positif dibandingkan sektor-sektor yang lain. Sektor yang lain seperti sektor minyak dan gas bumi mengalami penurunan yang signifikan, tahun 2014 mengalami penurunan 7,09 persen dibandingkan tahun 2013 dan merosot tajam ditahun 2015 dengan penurunan sebesar 37,64 persen.

Tabel 2.1 : Kontribusi sektor-sektor komoditas terhadap devisa negara

No.	2013		2014		2015*		Pertumbuhan (+/-)	
	Jenis Komoditas	Nilai (juta US\$)	Jenis Komoditas	Nilai (juta US\$)	Jenis Komoditas	Nilai (juta US\$)	2014/2013	2015/2014
1	Minyak dan Gas Bumi	32.633,20	Minyak dan Gas Bumi	30.318,80	Minyak dan Gas Bumi	18.906,70	-7,09%	-37,64%
2	Batu Bara	24.501,40	Batu Bara	20.819,30	Batu Bara	16.359,60	-15,03%	-21,42%
3	Minyak Kelapa Sawit	15.839,10	Minyak Kelapa Sawit	17.646,90	Minyak Kelapa Sawit	15.485,00	11,41%	-12,25%
4	Pariwisata	10.054,10	Pariwisata	11.166,30	Pariwisata	12.225,89	11,06%	9,49%
5	Karet Olahan	9.316,60	Pakaian Jadi	7.450,90	Pakaian Jadi	7.340,50	-20,03%	-1,48%
6	Pakaian Jadi	7.501,00	Karet Olahan	7.021,70	Makanan Olahan	6.351,20	-6,39%	-9,55%
7	Alat Listrik	6.418,60	Makanan Olahan	6.486,80	Karet Olahan	5.997,40	1,06%	-7,54%
8	Makanan Olahan	5.434,80	Alat Listrik	6.259,10	Alat Listrik	5.713,30	15,17%	-8,72%
9	Tekstil	5.293,60	Tekstil	5.379,70	Tekstil	5.048,80	1,63%	-6,15%
10	Kertas dan Barang dari Kertas	3.802,20	Kayu olahan	3.914,10	Kertas dan Barang dari Kertas	3.647,50	2,94%	-6,81%
11	Kayu olahan	3.514,50	Bahan Kimia	3.853,70	Kayu olahan	3.446,90	9,65%	-10,56%
12	Bahan Kimia	3.501,60	Kertas dan Barang dari Kertas	3.780,00	Bahan Kimia	2.871,70	7,95%	-24,03%

Sumber : BPS dan Kementerian Pariwisata, data diolah

Sementara kontribusi sektor pariwisata terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) sebagaimana tabel 2.2 menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun. Peningkatan terbesar terjadi pada tahun 2015 sebesar 16,9 persen dibandingkan tahun 2014. Dalam jangka waktu 6 (enam) tahun (2010-2015) terjadi peningkatan kontribusi sekitar 77 persen (kontribusi tahun 2010 sebesar 261,05 triliun dan tahun 2015 sebesar 461,36 triliun). Namun, kontribusi langsung sektor pariwisata terhadap persentase dari total PDB berdasarkan data dari BPS dan Kemenpar menunjukkan angka relatif stabil dikisaran angka 4 persen.

Tabel 2.2 : Kontribusi Sektor Pariwisata terhadap PDB

Indikator	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kontribusi Sektor Pariwisata terhadap PDB dalam triliun rupiah	261,05	296,97	326,24	365,03	394,52	461,36
% dari total PDB	4,06	4,00	3,96	4,02	4,04	4,23

Sumber : BPS dan Kemenpar

Industri pariwisata juga berpotensi besar menyerap tenaga kerja dengan terbentuknya berbagai usaha baru seperti perhotelan, transportasi, makanan yang secara langsung maupun tidak langsung meningkatkan penciptaan lapangan kerja. Dalam hubungannya dengan rantai pasokan, satu pekerjaan dalam industri inti pariwisata secara tidak langsung menimbulkan 1,5 pekerjaan tambahan pada ekonomi terkait dan pariwisata merupakan industri padat karya yang memerlukan rentang keterampilan profesional yang lebar. Dari sudut pengadaan kesempatan kerja, sektor ini juga mampu menyerap tenaga kerja yang tidak terdidik dan tidak terlatih.

Dalam laporan ILO tahun 2011 disebutkan bahwa pariwisata memberi sumbangan terhadap penciptaan lapangan kerja secara signifikan, akan tetapi berfluktuasi. Pada tahun 2000 kontribusinya sebesar 7,36 juta kesempatan kerja dari total 89,84 kesempatan kerja dan pada tahun 2010 mencapai 7,44 juta dari 108,21 juta kesempatan kerja. Trend peningkatan ini terus berlanjut, berdasarkan data tabel 2.3 kontribusi sektor pariwisata terhadap penyerapan tenaga kerja pada tahun 2013 sektor pariwisata berhasil menyerap 9,6 juta tenaga kerja, tahun 2014 sebesar 10,3 juta, dan tahun 2015 sebesar 11,3 juta. Dengan pertumbuhan penyerapan tenaga kerja antara 7 sampai dengan 10 persen, peran sektor pariwisata memberikan akses yang luas terhadap dunia kerja.

Tabel 2.3 : Kontribusi sektor pariwisata terhadap penyerapan tenaga kerja

Uraian	Tahun			Pertumbuhan	
	2013	2014	2015	2014/2013	2015/2014
Jumlah Tenaga Kerja (juta orang)	9,6	10,3	11,3	7,3%	9,7%

Sumber : Kementerian Pariwisata, data diolah

Pariwisata merupakan industri dengan pertumbuhan tercepat di dunia, tidak terkecuali di Indonesia. Hal ini ditunjukkan dengan perkembangan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara dan wisatawan nusantara.

1. Kunjungan Wisatawan Mancanegara ke Indonesia

Pengelolaan pariwisata sebagai industri di Indonesia baru dimulai sekitar tahun 1970-an (Spillane, 1991). Spillane menyatakan bahwa pada tahun 1969 jumlah tamu baru (wisatawan mancanegara) yang masuk ke Indonesia baru 86.067 dengan penerimaan devisa US\$10,8 juta. Pada tahun 1980 jumlah tamu yang masuk ke Indonesia meningkat menjadi 561.678 dengan penerimaan devisa sekitar US\$224 juta hingga US\$336 juta. Tapi jika dibandingkan dengan negara-negara ASEAN pada waktu itu jumlah wisatawan yang datang ke Indonesia paling sedikit. Singapura pada tahun 1980 jumlah wisatawan yang masuk ke negara tersebut sudah diatas 2,5 juta.

Pertumbuhan industri pariwisata mengalami lonjakan setelah dua puluh kemudian. Jumlah kunjungan wisatawan mancanegara mencapai 5.033.400 pada tahun 2002 (tabel 2.4). Lonjakan ini menunjukkan keberhasilan program pemerintah dalam mempromosikan sektor pariwisata yang dimulai sejak tahun 1991 melalui program Visit Indonesia Year. Walaupun pertumbuhan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara mengalami fluktuasi, sempat mengalami penurunan pada tahun 2003 sebesar 11,3 persen, 2005 sebesar 6 persen, dan 2006 sebesar 2,6 persen, namun sejak 2007 sampai dengan 2015 menunjukkan trend positif. Menurut data BPS dan Kemenpar pada tabel 2.4, kunjungan wisatawan mancanegara ke Indonesia pada tahun 2014 mencapai 9.435.411 kunjungan. Angka ini meningkat 7,19 persen dibandingkan tahun 2013 yang tercatat sebesar 8.802.129. Pertumbuhan kunjungan wisman ke Indonesia pada tahun 2014 lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan pariwisata dunia yang hanya 4,3 persen.

Pencapaian pertumbuhan positif tersebut tidak terlepas dari upaya pemerintah dalam pengembangan sektor pariwisata melalui berbagai program seperti penataan destinasi dan pengembangan produk wisata, promosi wisata, dan penataan kelembagaan kepariwisataan. Dalam Renstra Kementerian Pariwisata 2015-2019 menyajikan data Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif telah melakukan berbagai kegiatan sepanjang 2011-2014 antara lain mengikuti 360 event promosi diluar negeri, 174 bursa pariwisata, 56 sales mission, dan 130 festival indonesia di pasar luar negeri, dan pembentukan Visit Indonesia Tourism Office (VITO) di beberapa negara. Kemenparekraf juga melakukan kegiatan fam trip dengan mengundang peserta nasional dan internasional dan mendukung 430 event promosi dalam negeri.

Tabel 2.4 : Jumlah Kunjungan Wisatawan Mancanegara ke Indonesia

Tahun	Wisatawan Mancanegara		Penerimaan dari Turis Internasional	
	Jumlah	% Pertumbuhan	Jumlah (US \$ Juta)	% Pertumbuhan
2002	5.033.400			
2003	4.467.021	-11,3%	4.037,02	
2004	5.321.165	19,1%	4.797,88	18,8%
2005	5.002.101	-6,0%	4.521,89	-5,8%
2006	4.871.351	-2,6%	4.447,98	-1,6%
2007	5.505.759	13,0%	5.345,98	20,2%
2008	6.234.497	13,2%	7.347,60	37,4%
2009	6.323.730	1,4%	6.297,99	-14,3%
2010	7.002.944	10,7%	7.603,45	20,7%
2011	7.649.731	9,2%	8.554,39	12,5%
2012	8.044.462	5,2%	9.120,85	6,6%
2013	8.802.129	9,4%	10.054,15	10,2%
2014	9.435.411	7,2%	11.166,13	11,1%
2015	10.406.579	10,3%		

Sumber : BPS, Kemenpar, data diolah

Pertumbuhan atau penurunan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara juga menyebabkan kenaikan atau penurunan dari sisi penerimaan dari devisa sektor pariwisata. Penerimaan dari sektor pariwisata berdasarkan *passenger exit survey*(PES) data Kementerian Pariwisata antara lain meliputi pengeluaran wisatawan dari akomodasi, makanan dan minuman, souvenir, belanja (*shopping*), biaya transport lokal, biaya paket tour, penerbangan domestik, *sightseeing*, hiburan, *health and beauty*, biaya pemandu, dan pendidikan. Tabel 2.4 mencatat penerimaan dari kunjungan wisatawan mancanegara (turis internasional) yang fluktuatif dari tahun 2004-2014. Penerimaan devisa dari sektor pariwisata sempat mengalami pertumbuhan minus pada tahun 2005,2006, dan 2009. Pertumbuhan tertinggi penerimaan negara dari sektor pariwisata pada tahun 2008 mencapai 37,4 persen. Sejak tahun 2010-2014 kenaikan atau pertumbuhannya devisa dari sektor pariwisata menunjukkan trend positif. Penerimaan dari turis internasional tahun 2013 sebesar US\$10.054,15 juta atau naik sebesar 10,2 persen dibandingkan tahun 2012 dan tahun 2014 naik 11,1 persen dengan penerimaan sebesar US\$ 11.166,13 juta dibandingkan tahun 2013.

2. Pergerakan Wisatawan Nusantara di Indonesia

Sementara pasar pariwisata dunia pada tahun 2014 mencapai 1,160 milyar dengan tingkat pertumbuhan rata-rata antara 4 sampai dengan 5 persen per tahun (world bank), pangsa pasar pariwisata domestik terus berkembang sejalan dengan menguatnya tingkat kesejahteraan, meningkatnya kualitas infrastruktur (moda transportasi), dan meningkatnya kelas menengah yang melakukan perjalanan di Indonesia. Faktor kemudahan akses ke destinasi dan harga yang terjangkau juga menjadi faktor tingginya jumlah wisatawan domestik. WTTC memperkirakan jumlah wisatawan nusantara 10 kali jumlah wisatawan mancanegara. Bahkan beberapa negara mempunyai ratio yang lebih besar seperti Amerika Serikat (33 : 1).

Jumlah perjalanan wisatawan nusantara juga mengalami peningkatan sepanjang tahun 2002-2015. Hal ini terlihat dalam tabel 2.5, walaupun perjalanan wisatawan nusantara sempat mengalami penurunan pada tahun 2004 dan 2005, sejak tahun 2006 pertumbuhannya menunjukkan trend positif. Kenaikan tertinggi terjadi pada tahun 2007 dengan kenaikan sebesar 8,72 persen dibandingkan tahun 2006 dengan jumlah perjalanan sebesar 222.390.000 orang. Perjalanan wisatawan nusantara dari tahun 2006 sampai dengan 2015 tumbuh antara range 0,47-3,61 persen.

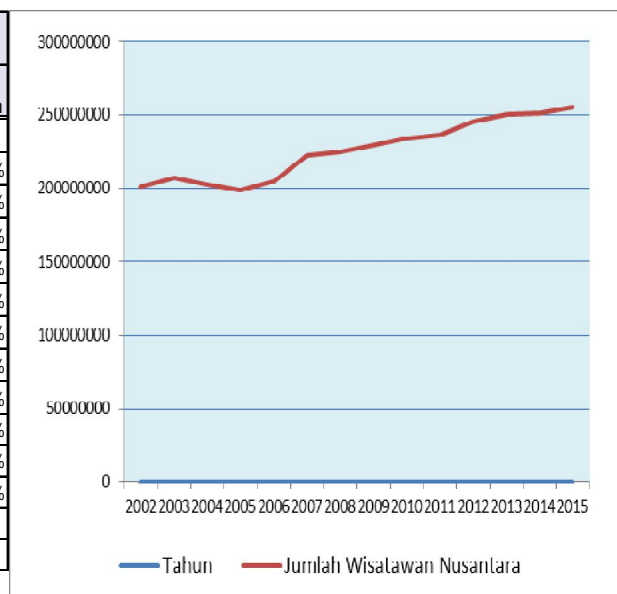
Upaya pemerintah dalam mendorong peningkatan jumlah kunjungan wisatawan nusantara dengan melakukan berbagai aktivitas, antara lain sepanjang 2011-2014 Kemenparekraf telah melakukan dan mendukung 430 event promosi dalam negeri yang terdiri dari : 119 promosi langsung, 137 penyelenggaraan event, dan 174 dukungan event. Pertumbuhan jumlah perjalanan wisatawan nusantara juga dibarengi dengan kenaikan jumlah pengeluaran wisatawan untuk melakukan perjalanan. Dalam jangka rentang waktu rentang 10 tahun (2002-2012), total pengeluaran wisatawan 2012 naik 251 persen dibandingkan 2002 yaitu dari sebesar 68,82 triliun di tahun 2002 menjadi 172,85 triliun di tahun 2012. Kenaikan jumlah pengeluaran tertinggi pada tahun 2007 sebesar 23,52 persen dengan total pengeluaran sebesar 108,96 triliun. Kenaikan pengeluaran tersebut akan memberikan dampak pada perekonomian terutama pada sektor-sektor yang berhubungan langsung dengan perjalanan wisatawan antara lain jasa perhotelan (akomodasi), makanan/minuman, transportasi (darat/laut/udara), jasa pramuwisata, seni dan budaya (*entertainment*), dan industri kerajinan (suvenir).

Data Neraca Pariwisata Nasional 2014 mencatat bahwa pada tahun 2013 total nilai transaksi yang diciptakan oleh konsumsi wisatawan nusantara sebesar 40,25 persen atau sebesar Rp441,88 triliun, sementara nilai transaksi yang diciptakan oleh wisatawan mancanegara sebesar 29,37 persen atau sebesar Rp129,75 triliun. Hasil ini menunjukkan bahwa kontribusi wisatawan nusantara terhadap ekonomi pariwisata lebih besar dibandingkan wisatawan mancanegara. Pertumbuhan wisatawan domestik diharapkan dapat menjamin bahwa sektor pariwisata tetap menjadi sektor strategis yang berkontribusi dalam pembangunan nasional dan berkontribusi pada penyerapan tenaga kerja di Indonesia. Hasil penelitian WTTC menunjukkan wisatawan domestik berkontribusi langsung sebesar 70 % terhadap GDP Pariwisata dunia.

Tabel 2.5 : Jumlah Perjalanan Wisatawan Nusantara

Tahun	Perjalanan Wisatawan Nusantara		Total Pengeluaran Wisatawan	
	Jumlah	% Pertumbuhan	Triliun rupiah	% Pertumbuhan
2002	200.590.000		68,82	
2003	207.120.000	3,26%	70,87	2,98%
2004	202.760.000	-2,11%	71,70	1,17%
2005	198.360.000	-2,17%	74,72	4,21%
2006	204.550.000	3,12%	88,21	18,05%
2007	222.390.000	8,72%	108,96	23,52%
2008	225.040.000	1,19%	123,17	13,04%
2009	229.731.000	2,08%	137,91	11,97%
2010	234.377.000	2,02%	150,41	9,06%
2011	236.752.000	1,01%	160,89	6,97%
2012	245.290.000	3,61%	172,85	7,43%
2013	250.036.000	1,93%	177,84	2,89%
2014	251.200.000	0,47%		
2015	255.050.000	1,53%		

Sumber : BPS, Kemenpar, data diolah



2.1.2. Pengembangan 10 Destinasi Pariwisata Nasional

Dalam rangka pencapaian target dan sasaran strategis 2015-2019 sesuai arah kebijakan pembangunan kepariwisataan nasional (Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 2011), Rencana Strategis (Renstra), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Kementerian Pariwisata mengembangkan kepariwisataan nasional melalui empat pilar pengembangan kepariwisataan yaitu pengembangan destinasi, industri, pemasaran dan kelembagaan. Pengembangan destinasi pariwisata diarahkan untuk menciptakan, meningkatkan kualitas produk dan pelayanan kepariwisataan serta kemudahan pergerakan wisatawan di destinasi pariwisata melalui pembangunan daya tarik wisata/atraksi, pembangunan prasarana, penyediaan fasilitas umum, pembangunan fasilitas pariwisata, dan pemberdayaan masyarakat. Pembangunan industri pariwisata dilakukan dengan mendorong penguatan struktur industri pariwisata, peningkatan daya saing produk pariwisata, penguatan kemitraan usaha pariwisata, penciptaan kredibilitas bisnis, dan pengembangan tanggung jawab terhadap lingkungan. Pengembangan pemasaran diarahkan untuk mendatangkan sebanyak mungkin wisatawan baik wisatawan luar negeri maupun wisatawan dalam negeri melalui pengembangan pasar wisatawan, pengelolaan citra pariwisata, pengembangan kemitraan pemasaran, dan pengembangan promosi. Dari sisi kelembagaan pariwisata arah pengembangannya melalui pengembangan sumber daya manusia, pengembangan organisasi pemerintah, pemerintah daerah, swasta, dan masyarakat, dan pengembangan regulasi serta mekanisme operasional di bidang kepariwisataan. Program dan kegiatan kementerian pariwisata sejalan dengan pengembangan empat pilar tersebut.

Pengembangan 10 destinasi wisata merupakan salah satu program prioritas pembangunan pariwisata Indonesia. Pemilihan 10 destinasi prioritas dari 25 Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (prioritas 2015-2019) ditujukan dalam rangka percepatan pembangunan destinasi pariwisata Indonesia, prioritas pemasaran pariwisata nasional, dan pencapaian target kunjungan sebagaimana tercantum dalam tabel 2.6. Pengembangan 10 destinasi pariwisata prioritas tidak hanya menjadi domain Kementerian Pariwisata saja tetapi juga melibatkan lintas sektor pemerintahan seperti keterlibatan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), Kementerian Perhubungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK), dan Pemerintah Daerah dalam pembangunan sarana dan prasarana transportasi. Keterlibatan Kementerian PUPR, Kementerian BUMN, Kemenkominfo, Kementerian Kesehatan, dan Pemda untuk pembangunan fasilitas umum dan pemeliharaan dalam kawasan dan keterlibatan Kementerian ESDM, Kementerian BUMN, dan PLN dalam penyediaan BBM dan listrik. Keberhasilan pembangunan dan pengembangan 10 destinasi prioritas sangat holistik (menyeluruh) dan ditentukan oleh peran aktif masing-masing lembaga pemerintah dalam menjalankan kegiatan prioritas yang menjadi tugas pokok dan fungsinya dalam mendukung pengembangan sektor pariwisata nasional.

Tabel 2.6 : Target Kunjungan Wisatawan Mancanegara dan Wisatawan Nusantara 2015-2019

No	Indikator	2015	2016	2017	2018	2019
1	Jumlah Kunjungan Wisatawan Mancanegara (juta orang)	10	12	15	17	20
2	Jumlah Pergerakan Wisatawan Nusantara (juta kunjungan)	255	260	265	270	275

Sumber : Renstra Kemenpar 2015-2019

Diperkirakan pengembangan 10 destinasi prioritas memberi sumbangan kunjungan wisatawan mancanegara sebesar 8,5 juta orang (tabel 2.7) untuk memenuhi target kunjungan sebesar 20 juta wisatawan mancanegara pada tahun 2019. Target ini membutuhkan usaha yang sangat ekstra (intensif) karena untuk menaikkan target kunjungan dari 462.567 orang menjadi 8,5 juta orang (kenaikan sebesar 1.837,6 persen) dalam kurun waktu 6 tahun sangat sulit dengan segala kendala dan hambatan yang dihadapi (antara lain : rendahnya kualitas infrastruktur, masalah koordinasi dan

perizinan, dan kendala anggaran (*budget constraint*). Pengembangan 10 destinasi prioritas juga diharapkan memberikan sumbangan terhadap peningkatan penerimaan devisa negara dari sektor pariwisata dari sebesar 272 juta dolar menjadi 8.500 juta dolar.

Tabel 2.7 : Performansi dan Proyeksi Pengembangan 10 Destinasi Prioritas

No.	Destinasi	Performansi			Proyeksi 2019	
		Jumlah Wisman		Devisa (US\$)	Wisman	Devisa (US\$ Million)
		2012	2013			
1	Borobudur	193.982	227.337	27.337.000	2.000.000	2.000
2	Mandalika	121.482	125.307	125.307.000	1.000.000	1.000
3	Labuan Bajo	41.972	54.147	54.147.000	500.000	500
4	Bromo-Tengger-Semeru	34.466	33.387	33.387.000	1.000.000	1.000
5	Kepulauan Seribu	4.627	16.384	16.384.000	500.000	500
6	Toba	15.464	10.68	10.680.000	1.000.000	1.000
7	Wakatobi	2.179	3.315	3.315.000	500.000	500
8	Tanjung Lesung	8.336	1.739	1.739.000	1.000.000	1.000
9	Morotai	618	500	500	500.000	500
10	Tanjung Kelayang	975	451	451	500.000	500
Jumlah		426.113	462.567	272.296.951	8.500.000	8.500

Sumber : Kemenpar

2.2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pengembangan Pariwisata

Dalam artikelnya, Goeldner and Charles R (2007) menyatakan bahwa mencari pengalaman dan kepuasan yang bersifat psikis dan fisik “*seeks various psychic and physical experience and satisfaction*” merupakan alasan wisatawan berkunjung ke suatu destinasi. Selanjutnya Basuki Antariksa (2012) mengutip makalah R.W.McIntosh menjelaskan bahwa sebelum sebuah destinasi dikembangkan, motivasi adalah faktor penting yang mesti dipahami yang melatarbelakangi seseorang untuk melakukan perjalanan. Menurut R.W.McIntosh bahwa motivasi yang mendorong seseorang melakukan perjalanan adalah *pleasure* (bersenang-senang); *relaxation, rest, and recreation*; kesehatan (*health*); olah ragayang bersifat rekreasi (*participation in sports*); rasa ingin tahu dan kebudayaan (*curiosity and culture*); etnik dan kunjungan keluarga (*ethnic and family*); spiritual dan keagamaan (*spiritual and religious*); status sosial dan gengsi (*status and prestige*); dan profesi/bisnis (*profesional and business*). Pengembangan destinasi pariwisata akan menjadi lebih mudah jika dalam melakukan identifikasi mengenai potensi daya tarik wisata suatu wilayah para stakeholder memahami motivasi tersebut.

Pengembangan pariwisata sangat penting terutama bagi negara berkembang karena industri pariwisata adalah industri yang banyak menyerap tenaga kerja, industri yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, industri yang meningkatkan nilai suatu wilayah geografis, dan mendorong revitalisasi wilayah geografis yang sudah kehilangan daya tariknya (Ryan, 1991). Pengembangan pariwisata juga merupakan industri dengan *low cost*. Industri pariwisata tidak memerlukan investasi terlalu besar dalam jangka panjang sebelum memberikan keuntungan. Salah satu modal utama dalam pengembangan pariwisata sudah tersedia seperti daya tarik wisata (sumber daya alam, kebudayaan). Keuntungan yang lain yaitu pengembangan pariwisata merupakan jalan bagi pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan. Hal ini dikarenakan karena pariwisata memiliki karakteristik : memberikan peluang bagi penduduk lokal memasarkan berbagai komoditi dan pelayanan dari konsumen yang datang, membuka peluang bagi upaya untuk mendiversifikasikan ekonomi lokal yang dapat menyentuh kawasan-kawasan marginal, membuka peluang bagi usaha-usaha ekonomi padat karya yang berskala kecil dan menengah, dan tidak hanya bergantung pada

modal akan tetapi akan tetapi tergantung pada modal budaya dan alam yang merupakan aset yang dimiliki golongan bawah (Tjokrowinoto,2005).

Keberhasilan pengembangan pariwisata ditentukan oleh faktor-faktor yang mempengaruhi daya saing wisata. Ritchie dan Crouch (2003) mengembangkan suatu model konseptual dengan karakteristik persaingan destinasi. Gambar 2.1 mendeskripsikan model kompetisi destinasi dan pembangunan yang berkelanjutan yang dikembangkan oleh Ritchie dan Crouch. Model yang dikembangkan Ritchie dan Crouch adalah model yang berlaku umum yang relevan untuk setiap tujuan dan pasar pariwisata dan model ini banyak digunakan dalam penelitian. Ritchie and Crouch menyatakan bahwa daya saing destinasi dipengaruhi oleh faktor dukungan sumber daya destinasi (keunggulan komparatif) maupun kapasitas untuk menggunakan sumber daya (keunggulan kompetitif). Model ini juga menyatakan dampak dari kekuatan global lingkungan makro (seperti ekonomi global, terorisme, tren budaya dan demografi) dan keadaan mikro-lingkungan kompetitif mempengaruhi pengembangan destinasi pariwisata. Model yang dikembangkan Ritchie dan Crouch mengidentifikasi 36 faktor daya saing destinasi dan mengklasifikasikannya ke dalam lima kelompok utama yaitu kualifikasi dan penguatan faktor penentu, kebijakan destinasi, perencanaan dan pembangunan, manajemen destinasi, sumber daya utama dan daya tarik, dan faktor pendukung dan sumber daya lain.

Gambar 2.1 : *The Ritchie/Crouch model of destination competitiveness and sustainability*



Penelitian tersebut selanjutnya dikembangkan oleh Crouch (2007) dengan mengidentifikasi faktor mana yang paling efektif mempengaruhi daya saing destinasi dari 36 faktor yang dikemukakan oleh Ritchie dan Crouch. Analisis terhadap faktor-faktor tersebut berguna untuk menentukan strategi yang tepat untuk meningkatkan daya saing pariwisata (dimana dan bagaimana sumber daya yang terbatas dapat diarahkan). Crouch dalam penelitiannya menggunakan metode Analytic Hierarchy Process (AHP) dengan melibatkan penilaian tenaga ahli dan peneliti dibidang pariwisata. Dari penelitian tersebut Crouch menarik kesimpulan bahwa dari 36 faktor daya saing destinasi yang diuji, 10 faktor yang paling mempengaruhi daya saing pariwisata yaitu :

1. Fisiografi dan iklim (*Physiography and Climate*) :
2. Budaya dan Sejarah (*Culture and History*)
3. Superstruktur pariwisata (*Tourism Superstructure*) :
4. Bauran Kegiatan (*Mix of Activities*)
5. Kepedulian/Citra (*Awareness/Image*)
6. Kegiatan-kegiatan Khusus (*Special Events*)
7. Hiburan (*Entertainment*)

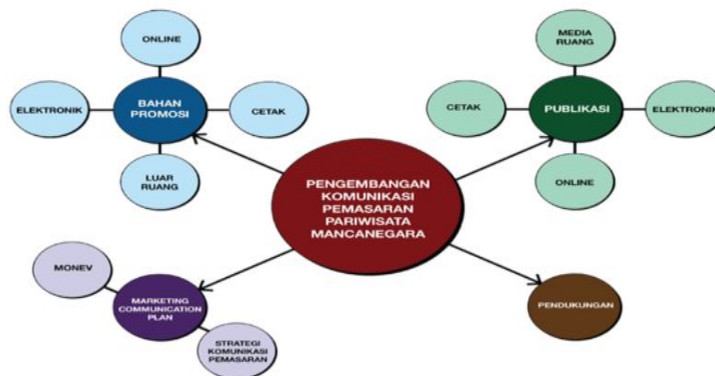
8. Infrastruktur (*Infrastructure*)
9. Akses (*Accessibility*)
10. Penentuan Posisi / Merek (*Positioning/Branding*)

Faktor-faktor utama tersebut memberikan dampak yang besar terhadap daya saing pariwisata dibandingkan faktor yang lain.

2.3. Strategi BAS dalam Pengembangan Pemasaran Pariwisata

Dalam rangka meningkatkan daya saing pariwisata, Kementerian Pariwisata mengembangkan strategi pengembangan pemasaran yang dimulai sejak tahun 2015. Strategi ini diarahkan untuk mendatangkan sebanyak mungkin wisatawan mancanegara dan wisatawan nusantara dalam rangka mencapai target-target yang telah dicanangkan. Ada tiga pendekatan/strategi yang dikembangkan kementerian pariwisata dalam rangka pemasaran pariwisata yaitu aspek promosi menggunakan pendekatan BAS (*Branding, Advertising, and Selling*), aspek pemasaran menggunakan pendekatan DOT (*Destination, Origin, and Time*), dan aspek media menggunakan pendekatan POSE (*Paid Media, Owned Media, Social Media, And Endorser*).

Pendekatan DOT dan POSE digunakan dalam rangka mendukung setiap aktivitas dalam BAS. Pendekatan DOT untuk wisatawan mancanegara fokus pada beberapa pasar utama asal wisman. Strategi DOT dikembangkan berdasarkan pintu-pintu masuk utama seperti Jakarta, Bali, dan Batam dan kegiatan-kegiatan yang berskala internasional seperti Gerhana Matahari Total (GMT), Konferensi Asia Afrika. Pendekatan POSE difokuskan untuk melakukan kegiatan promosi yang dapat membangun *awareness, interest, desire, dan action (AIDA)* dari calon wisatawan yang mempunyai potensi untuk melakukan kunjungan ke Indonesia dengan menggunakan *promotion channel* yang sesuai. Pengembangan pemasaran pariwisata nusantara mengintegrasikan ketiga strategi tersebut dengan melakukan pendekatan pada segmen pasar personal, segmen pasar bisnis, dan segmen pasar pemerintah melalui promosi yang mencakup tiga produk utama yaitu wisata alam (wisata bahari, wisata ekologi, dan wisata petualangan), wisata budaya (wisata *heritage* dan *religi*, wisata kuliner dan belanja, dan wisata kota dan desa), dan wisata ciptaan (wisata MICE & event, wisata olahraga, dan wisata kawasan terpadu).



Pendekatan BAS dikembangkan dalam rangka strategi komunikasi pemasaran. Kegiatan yang dilakukan dalam rangka mengoptimalkan BAS meliputi *publication* dan *brandactivation*, *marketing communication portofolio* dan even-even penjualan. Promosi branding nasional dan destinasi dilakukan melalui festival, famtrip, dan placement promosi diberbagai media. Ada dua jenis branding yaitu branding destinasi dan branding tematik. Kegiatan advertising dilakukan melalui

kerjasama promosi dengan pelaku industri pariwisata, event, *blocking sale* di televisi, pembuatan bahan promosi, dan placement promosi di berbagai media. Kegiatan penjualan (*selling*) dilakukan dengan berbagai cara, antara lain : festival, pameran, misi penjualan, *trade show*, pendukung event di dalam negeri, dan fasilitasi penjualan paket wisata yang dibuat oleh industri. Dalam rangka mendukung pencapaian target pengembangan kepariwisataan, kebijakan pengembangan kepariwisataan diprioritaskan pada tiga pendekatan/strategi tersebut.

2.4. Perkembangan Anggaran Kementerian Pariwisata

2.4.1. Alokasi Anggaran Kementerian Pariwisata

Persoalan mendasar dalam perencanaan APBN adalah bagaimana memaksimalkan anggaran yang terbatas (*budget constraint*) untuk memenuhi kebutuhan pemerintah (*budget spending*) yang semakin meningkat dalam rangka memenuhi target yang telah dicanangkan pemerintah. Disamping itu, adanya kewajiban pemerintah (*mandatory spending*) untuk memenuhi alokasi belanja anggaran pendidikan (20 % dari APBN), anggaran kesehatan (5 % dari APBN), dan anggaran desa (10 % dari dan diluar dana transfer ke daerah), mengharuskan pemerintah untuk meningkatkan kualitas belanja negara yang terukur, efektif, dan efisien. Pemerintah harus bisa menentukan atau menetapkan prioritas anggaran agar dengan sumber daya yang terbatas dapat memenuhi kebutuhan atau kewajiban pemerintah untuk menangani berbagai isu strategis seperti kemiskinan (*poverty*), kesempatan kerja (*job opportunities*), kesenjangan (*inequality*), dan pertumbuhan ekonomi (*economic growth*).

Sektor pariwisata sebagai salah satu sektor prioritas pembangunan kabinet kerja dalam mendukung program pemerintah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, penyerapan tenaga kerja, dan devisa negara. Dalam rangka pencapaian target tersebut, Kementerian Pariwisata melakukan restrukturisasi organisasi dan restrukturisasi program. Sejak tahun 2009 s.d. 2015, Kementerian Pariwisata telah mengalami tiga kali restrukturisasi organisasi yaitu : 2009-2011 dengan nama Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, 2012-2014 dengan nama Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, dan sejak 2015 sampai dengan sekarang berganti nama menjadi Kementerian Pariwisata. Hasil yang diharapkan dengan perubahan organisasi adalah organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran (*right sizing*) untuk menunjang efektivitas dan efisiensi organisasi. Restrukturisasi organisasi juga berdampak pada restrukturisasi program. Dengan adanya perubahan nomenklatur kementerian dan peng-*cluster*-an (pengelompokan) kementerian, program untuk Kementerian Pariwisata juga mengalami penyesuaian. Pada tahun 2016 dengan adanya penyederhanaan program dan penyesuaian organisasi Kementerian Pariwisata melaksanakan tiga program yaitu program dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis lainnya, program peningkatan sarana dan prasarana aparatur, dan program pengembangan kepariwisataan.

Restrukturisasi organisasi berdampak terhadap perkembangan alokasi anggaran Kementerian Pariwisata. Tabel 2.8 menunjukkan perkembangan alokasi belanja Kementerian Pariwisata dari tahun 2010 sampai dengan tahun 2016. Sebagaimana terlihat pada tabel 2.8 alokasi anggaran Kementerian Pariwisata terhadap belanja pemerintah pusat sebesar kisaran 0,22-0,23 persen sepanjang 2010 s.d. 2012, turun menjadi sebesar 0,13-0,14 persen (2013-2015), dan mengalami kenaikan pada tahun 2016 sebesar 0,40 persen. Pertumbuhan alokasi anggaran dari tahun ke tahun (y.o.y) mengalami fluktuasi seiring dengan dinamika restrukturisasi organisasi dan pengembangan strategi kepariwisataan (penajaman prioritas kementerian). Pada tahun 2011 dan 2012 alokasi anggaran Kementerian Pariwisata mengalami pertumbuhan 17 sampai dengan 20 persen. Tren ini berbanding terbalik dengan pertumbuhan pada tahun 2013 dan 2014 yang mengalami penurunan

drastis sebesar -27 persen dan -7 persen akibat reorganisasi (bidang kebudayaan pindah ke Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan).

Pada tahun 2016, Kementerian Pariwisata mengalami kenaikan pertumbuhan alokasi yang sangat tinggi sebesar 216 persen dibandingkan alokasi tahun 2015. Lonjakan ini disebabkan adanya penambahan alokasi anggaran pada saat penyusunan pagu alokasi anggaran dan ditetapkannya sektor pariwisata sebagai salah satu prioritas nasional.

Tabel 2.8 : Perkembangan Alokasi Belanja Kementerian Pariwisata TA 2010-2016

(dalam triliun rupiah)

Uraian Alokasi Belanja	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	APBNP	RAPBN	APBN P
Belanja Negara :	1.042,1	1.295,0	1.491,2	1.650,5	1.777,2	1.984,1	2.121,2	2.082,9
1. Belanja Pemerintah Pusat	697,4	883,7	1.010,6	1.137,2	1.203,5	1.319,5	1.339,1	1.306,6
2. Transfer Ke Daerah	344,7	411,3	480,6	513,3	573,7	643,8	735,2	729,3
3. Dana Desa	-	-	-	-	-	20,8	46,9	47,0
Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif *)	1,6	1,9	2,2	1,6	1,5	2,5	5,4	4,2
% Alokasi Kementerian Pariwisata terhadap Belanja Pemerintah Pusat	0,23%	0,22%	0,22%	0,14%	0,12%	0,19%	0,40%	0,32%
% Pertumbuhan alokasi anggaran dari tahun ketahun (y.o.y)		19%	16%	-27%	-6%	65%	119%	70%

Sumber : Nota Keuangan dan RAPBN 2016, data diolah

Catatan : *) 2010-2011 : Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, 2012-2014 : Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif
2015-skrng : Kementerian Pariwisata

Alokasi Anggaran Prioritas Kementerian Pariwisata

Kalau dilihat lebih ke dalam, kenaikan alokasi anggaran tahun anggaran 2016 disebabkan pemerintah mengenyot pengembangan pemasaran (*marketing development*) dalam rangka pencapaian target yang sudah dicanangkan sejak tahun anggaran 2015. Tabel 2.9 menyajikan data bahwa terjadi perubahan prioritas pengalokasian dana pada anggaran Kementerian Pariwisata, kenaikan porsi terbesar alokasi anggaran ada di sektor pengembangan pemasaran pariwisata dibandingkan sektor yang lain (pengembangan destinasi, dan litbang SDM). Dari tabel 2.9 dapat dilihat bahwa sejak tahun 2015 porsi alokasi dana untuk pengembangan pemasaran sebesar 55 persen dari total alokasi anggaran Kementerian Pariwisata dan naik menjadi 70 persen pada tahun 2016. Sementara untuk kegiatan pengembangan destinasi dan litbang cenderung mengalami penurunan sejak tahun 2015 dan 2016. Alokasi anggaran untuk pengembangan destinasi menurun hanya sebesar 14 persen dari pagu alokasi pada tahun 2015 dan 9 persen pada tahun anggaran 2016. Tidak jauh berbeda dengan alokasi untuk pengembangan destinasi, alokasi anggaran untuk litbang dan SDM juga mengalami porsi penurunan yang cukup signifikan sejak tahun 2015. Proporsi alokasi anggaran untuk litbang dan SDM pada tahun 2015 sebesar 17 persen dari pagu alokasi dan 13 persen pada tahun 2016.

Tabel 2.9 : Trend Prioritas Alokasi Anggaran Kementerian Pariwisata TA 2011-2016

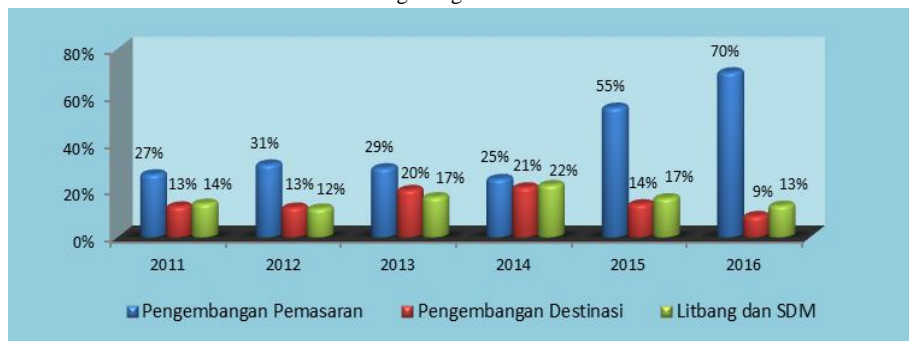
(dalam milyar rupiah)

Uraian	2011 (RAPBN)		2012 (RAPBN)		2013 (RAPBN)		2014 (RAPBN)		2015 (APBN P)		2016 (APBN P)	
	Alokasi	%	Alokasi	%	Alokasi	%	Alokasi	%	Alokasi	%	Alokasi	%
Pengembangan Pemasaran	592	27%	842	31%	566	29%	373	25%	1.376	55%	2.950	70%
Pengembangan Destinasi	289	13%	344	13%	387	20%	319	21%	360	14%	354	9%
Litbang dan SDM	316	14%	333	12%	319	17%	334	22%	410	17%	566	13%
Kesekretariatan dan Pemeriksaan	211	10%	219	8%	241	12%	177	12%	315	13%	354	8%
Ekraf dan Budaya	809	36%	990	36%	419	22%	305	20%	16	1%	-	-
Total Pagu	2.217	100%	2.728	100%	1.932	100%	1.508	100%	2.477	100%	4.224	100%

Sumber : DJA Kemenkeu, data diolah

Jika dibandingkan dengan alokasi anggaran pada tahun 2014, proporsi alokasi anggaran untuk tiga kegiatan utama Kementerian Pariwisata yaitu kegiatan pengembangan pemasaran, pengembangan destinasi, dan litbang SDM mendapat proporsi alokasi yang seimbang sebagaimana yang disajikan pada gambar 2.2. Kegiatan pengembangan pemasaran mendapatkan alokasi sebesar 25 persen dari pagu alokasi, kegiatan pengembangan destinasi sebesar 21 persen dari pagu alokasi, dan kegiatan litbang dan SDM mendapatkan alokasi sebesar 22 persen dari pagu alokasi. Dari tabel 6 juga dapat dilihat bahwa porsi pendanaan untuk kegiatan sekretariat dan pemeriksaan relatif konstan antara 8 sampai dengan 13 persen. Tabel 2.9 juga menyajikan data bahwa sejak tahun anggaran 2012 sudah tidak dialokasikan anggaran untuk bidang Budaya dan sejak tahun anggaran 2015 bidang ekonomi kreatif juga tidak mendapatkan alokasi anggaran. Hal ini sebagai dampak dari reorganisasi Kementerian Pariwisata.

Gambar 2.2 : Trend Prioritas Pendanaan Tiga Kegiatan Utama Kementerian Pariwisata



Alokasi Anggaran Perjenis Belanja

Perkembangan alokasi anggaran Kementerian Pariwisata per jenis belanja sebagaimana disajikan dalam tabel 2.10 menunjukkan bahwa alokasi belanja Kementerian Pariwisata dalam kurun waktu 2011-2016 didominasi oleh belanja barang. Gambar 2.3 memperlihatkan alokasi belanja barang mencapai angka sebesar 75 sampai dengan 90 persen dari total pagu belanja dalam kurun waktu 2011-2016. Besarnya pagu belanja barang karena kegiatan Kementerian Pariwisata lebih menekankan kepada kegiatan non fisik (non infrastruktur) baik berupa belanja dalam rangka pengembangan pemasaran maupun dalam rangka pengembangan destinasi pariwisata. Porsi belanja barang yang terbesar dipergunakan untuk belanja non operasional lainnya, belanja jasa, dan belanja perjalanan.

Tiga jenis belanja barang ini mendominasi alokasi belanja Kementerian Pariwisata dalam range antara 52 sampai dengan 85 persen dari total alokasi belanja untuk kurun waktu 2011-2016 . Kenaikan terbesar terjadi pada belanja jasa, tahun 2011 alokasi untuk belanja jasa hanya 23 persen dari total pagu alokasi namun pada tahun 2016 mengalami lonjakan menjadi 64 persen dari total pagu alokasi.

Belanja pegawai secara persentase mengalami penurunan dari tahun ke tahun yaitu sebesar 13 persen pada tahun 2011 dan hanya 6 persen pada tahun 2016. Belanja pegawai diperuntukkan untuk memenuhi alokasi untuk gaji dan tunjangan-tunjangan yang melekat pada pegawai. Penurunan alokasi belanja pegawai sebagai konsekuensi dari restrukturisasi organisasi. Sementara, alokasi belanja modal pada alokasi belanja Kementerian Pariwisata sangat kecil. Gambar 2.3 memperlihatkan persentase belanja modal yang relatif kecil dan sama setiap tahun terhadap total pagu alokasi sepanjang tahun 2014-2016 yaitu sebesar 4 persen dari total pagu. Belanja modal antara lain digunakan untuk pengadaan barang inventaris, peningkatan sarana dan prasarana gedung dan kantor, dan pembangunan gedung/kantor untuk sekolah pariwisata.

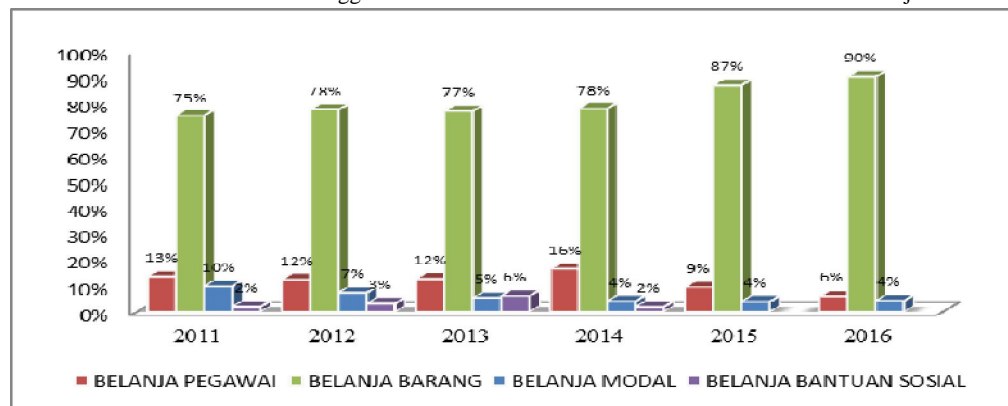
Belanja bantuan sosial dialokasikan untuk peningkatan PNPB Mandiri sektor pariwisata. PNPB Mandiri dilaksanakan dalam rangka program pengembangan destinasi berbasis wilayah perdesaan. Kementerian Pariwisata melalui PNPB Mandiri mengembangkan konsep desa wisata dan sebagai implementasinya mengalokasikan belanja bantuan sosial sejak tahun 2011 sampai dengan tahun 2014 ke desa-desa wisata. Walaupun program desa wisata ini cukup berhasil dalam rangka meningkatkan perekonomian dan pengembangan daerah wisata, program bantuan ini dihentikan Kementerian Pariwisata terhitung sejak tahun 2015, selanjutnya sejak tahun 2015 Kementerian Pariwisata lebih memprioritaskan untuk belanja barang dalam rangka pengembangan dan promosi wisata dan menghentikan belanja bantuan sosial.

Tabel 2.10 : Perkembangan Alokasi Anggaran Kementerian Pariwisata TA 2011-2016 Per Jenis Belanja

(dalam milyar rupiah)						
Jenis Belanja	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Belanja Pegawai	294	330	240	246	230	243
Belanja Barang	1.665	2.116	1.487	1.175	2.154	3.806
Belanja Modal	215	198	101	59	95	175
Belanja Bantuan Sosial	43	85	105	27	-	-
Total Alokasi	2.217	2.729	1.933	1.507	2.479	4.224

Sumber : DJA Kemenkeu, data diolah

Gambar 2.3 : Persentase Alokasi Anggaran Kementerian Pariwisata TA 2011-2016 Per Jenis Belanja



2.4.2. Penyerapan Anggaran Kementerian Pariwisata

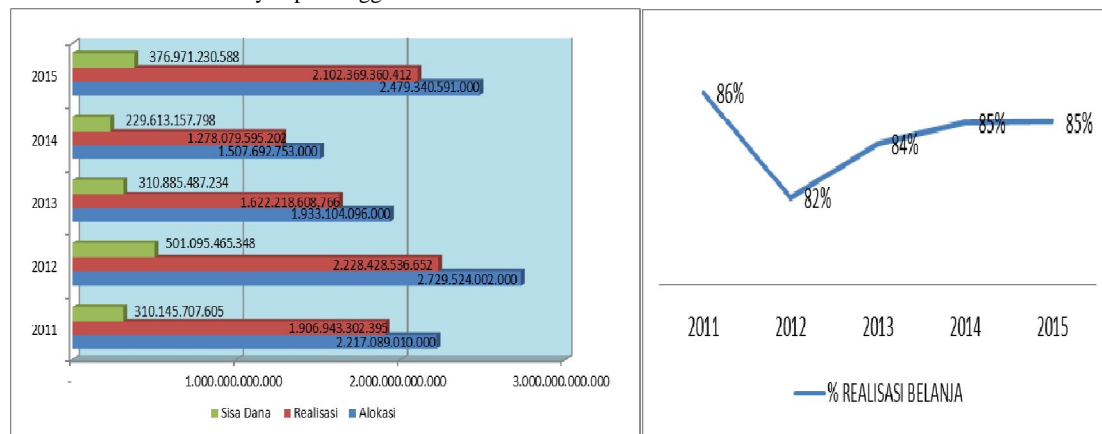
Salah satu permasalahan yang sering muncul dalam penganggaran adalah masih belum optimalnya tingkat penyerapan anggaran. Penyerapan anggaran diharapkan sebagai salah satu

leverage bagi perekonomian dan mendorong terciptanya *multiplier effect* terhadap ekonomi. Rendahnya tingkat penyerapan menurut Siswanto dan Sri (2010) diakibatkan beberapa faktor antara lain : internal Kementerian/Lembaga (perencanaan yang kurang baik, kurangnya pemahaman terhadap aturan), proses pelaksanaan pengadaan barang dan jasa, proses penyelesaian dokumen anggaran dan proses revisi, dan peningkatan alokasi belanja kementerian/lembaga (APBN P). Faktor lain yang juga mendorong rendahnya penyerapan adalah kehati-hatian dalam hal pengelolaan anggaran, khususnya beberapa tahun belakangan kementerian/lembaga takut dan ragu dalam menjalankan penyerapan anggaran khususnya untuk pengadaan barang dan jasa.

Dari sisi penganggaran, penyerapan anggaran dalam kerangka penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) bukan merupakan target alokasi anggaran. Penganggaran berbasis kinerja lebih menitikberatkan pada kinerja (*performance*) dari pada penyerapan anggaran. Namun, satu hal yang harus menjadi catatan bahwa rendahnya penyerapan anggaran akan berdampak pada hilangnya manfaat belanja (*opportunity lost*). Adanya dana yang menganggur (*idle cash*) karena dana yang dialokasikan tidak semuanya dapat digunakan atau dimanfaatkan oleh kementerian/lembaga.

Secara umum, penyerapan alokasi anggaran Kementerian Pariwisata sebagaimana ditunjukkan pada gambar 2.4 menggambarkan bahwa dalam kurun waktu 2011-2015 persentase penyerapan berkisar 82 sampai dengan 86 persen. Angka ini memberikan penjelasan bahwa kenaikan alokasi belanja Kementerian Pariwisata tidak atau belum diikuti dengan peningkatan kemampuan penyerapan yang lebih baik. Kenaikan pagu alokasi dari 1,5 triliun pada tahun 2014 menjadi 2,8 triliun pada tahun 2015 hanya bisa dibelanjakan/digunakan sebesar 85 persen dari total alokasi belanja. Data ini menunjukkan masih ada alokasi yang tidak dimanfaatkan (*idle cash*) sebesar 14 sampai dengan 18 persen dari pagu alokasi sepanjang 2011-2015.

Gambar 2.4 : Realisasi Penyerapan Anggaran Kementerian Pariwisata 2011-2015



Sumber : DJA Kemenkeu, data diolah

Kalau dilihat dari tingkat penyerapan alokasi anggaran per jenis belanja, tabel 2.11 menunjukkan bahwa penyerapan anggaran per jenis belanja belum optimal. Tabel 2.11 menunjukkan penyerapan anggaran untuk belanja pegawai pada tahun 2011 sebesar 92,5 persen dan 90,9 persen pada tahun 2012, namun mengalami penurunan pada tahun-tahun berikutnya. Penyerapan untuk belanja barang juga menunjukkan hasil yang belum maksimal dengan penyerapan dibawah 90 persen dalam kurun waktu 2011-2015. Belanja modal juga tingkat penyerapan sangat fluktuatif, dengan rata-rata tingkat penyerapan dibawah angka 90 persen sepanjang 2011-2015, namun sempat mengalami kenaikan pada tahun 2013 dengan tingkat penyerapan 93,2 persen dan 2015 dengan tingkat

penyerapan 93,9 persen. Belanja bantuan sosial yang pengalokasiannya dihentikan pada tahun 2015, termasuk tingkat penyerapannya sangat optimal pada tahun 2011 dan 2012 dengan penyerapan sebesar 100 persen. Pada tahun 2014 tingkat penyerapannya turun pada titik terendah dengan tingkat penyerapan hanya sebesar 16,4 persen dari total alokasi karena adanya kebijakan penghentian pemberian bantuan sosial kepada PNPM Mandiri sektor pariwisata (Desa Wisata).

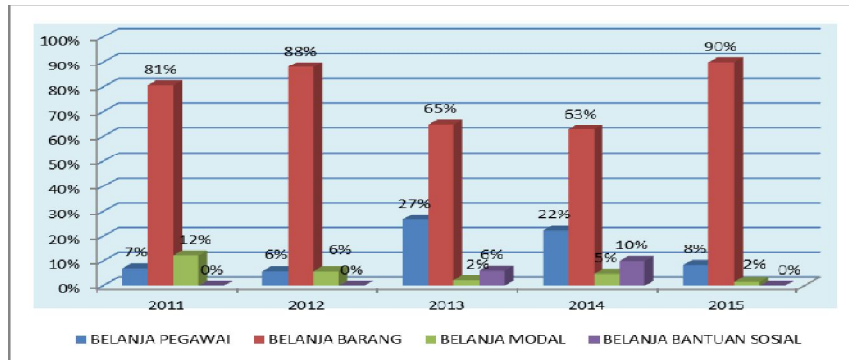
Tabel 2.11 : Perkembangan Realisasi Anggaran Per Jenis Belanja TA 2011-2015

JENIS BELANJA	2011	2012	2013	2014	2015
BELANJA PEGAWAI	92,5%	90,9%	65,5%	79,2%	86,2%
BELANJA BARANG	85,0%	79,2%	86,4%	87,7%	84,2%
BELANJA MODAL	82,4%	84,9%	93,2%	80,8%	93,9%
BELANJA BANTUAN SOSIAL	100,0%	100,0%	81,8%	16,4%	

Sumber : DJA Kemenkeu, data diolah

Dari sisa dana yang tidak digunakan (diserap) TA 2011-2015 dapat dilihat pada gambar 2.5, proporsi terbesar disumbangkan oleh belanja barang. Dana yang tidak diserap dari total sisa dana yang tidak digunakan, proporsi belanja barang rata-rata diatas 65 persen. Bahkan pada tahun 2015 data menunjukkan bahwa 90 persen dari dana yang tidak terserap berasal dari belanja barang. Sementara belanja pegawai menyumbang 8 persen dan belanja modal yang tidak terserap sebesar 2 persen. Sebagaimana alokasi belanja kementerian/lembaga, terdapat tiga jenis belanja barang yang berkontribusi besar terhadap sisa dana yang tidak terserap yaitu belanja barang non operasional, belanja jasa, dan belanja perjalanan. Pada tahun 2011, ketiga jenis belanja barang ini berkontribusi terhadap belanja yang tidak terserap sebesar 55 persen, tahun 2012 sebesar 79 persen, tahun 2013 sebesar 58 persen, dan tahun 2014 sebesar 54 persen dari total sisa dana yang tidak terserap. Bahkan pada tahun 2015 ketiga jenis belanja ini berkontribusi sebesar 81 persen dari dana yang tidak terserap

Gambar 2.5 : Persentase Proporsi Sisa Dana Alokasi Belanja Per Jenis Belanja TA 2011-2015



Sumber : DJA Kemenkeu, data diolah

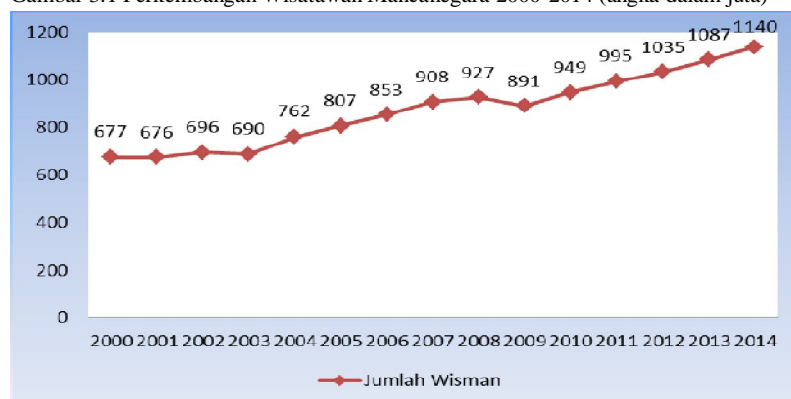
Belum optimalnya penyerapan anggaran mengindikasikan belum efektif dan efisiennya kementerian dalam perencanaan dan pengalokasian anggaran. Dana yang tidak terserap tersebut bisa dioptimalkan penggunaannya untuk kegiatan prioritas yang lain

BAB III

KOMPARASI PENGEMBANGAN PARIWISATA INTERNASIONAL

Kepariwisataan telah menunjukkan perkembangan yang signifikan dalam menggerakkan perekonomian dunia. Disaat kondisi pertumbuhan ekonomi dunia menurun, sektor pariwisata masih sebagai penyumbang sebagian besar bagi pertumbuhan ekonomi dunia. Berdasarkan laporan WTTC, sektor pariwisata diprediksi tumbuh sebesar 4 persen setiap tahunnya, lebih cepat dari pertumbuhan jasa keuangan, transportasi, dan industri manufaktur.

Gambar 3.1 Perkembangan Wisatawan Mancanegara 2000-2014 (angka dalam juta)



Sumber : UNWTO Tourism Barometer dan The Travel & Tourism Competitiveness Report 2015

Gambar 3.1 menunjukkan sejak tahun 2011, pertumbuhan jumlah wisatawan mancanegara mencapai angka 4 sampai dengan 5 persen per tahun. Gambar tersebut juga menunjukkan kedatangan turis International mencapai angka 1,14 milyar, atau 51 juta lebih dibandingkan tahun 2013. Berdasarkan data dari WTTC bahwa pada tahun 2014 sektor pariwisata berkontribusi sebesar 9,5 persen terhadap total GDP dunia (7 triliun dollar) dan menyerap 266 juta tenaga kerja baik langsung maupun tidak langsung. Menurut UNWTO, industri pariwisata mempekerjakan 1 dari 11 dari pekerjaan didunia dan diprediksikan oleh bahwa pada tahun 2022 sektor pariwisata menyumbang 1 dari 10 pekerjaan didunia.

Trend pertumbuhan jumlah wisatawan mancanegara diperkirakan akan terus berlanjut seiring dengan kemajuan teknologi, sosio ekonomi, dan kekuatan budaya. Organisasi Pariwisata Dunia (UNWTO) memperkirakan wisatawan international akan mencapai 1,8 juta miliar pada tahun 2030 dengan tingkat pertumbuhan diperkirakan 3,3 persen pertahun. UNWTO juga memperkirakan pertumbuhan kunjungan wisatawan internasional ke wilayah Asia Pasifik mencapai pertumbuhan yang lebih tinggi yaitu 4,9 persen. Pertumbuhan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ke negara berkembang diperkirakan 2 kali lebih cepat dibanding negara maju. Negara berkembang hanya menguasai 47 persen dari pangsa pasar wisman pada tahun 2012 diperkirakan pada tahun 2030 bisa menguasai 57 persen dari pangsa pasar dengan jumlah kunjungan melampaui 1 milyar orang.

Pertumbuhan sektor pariwisata dunia yang cukup menjanjikan ini juga akan berdampak pada peta persaingan pariwisata antar negara dalam rangka meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara. Semakin tinggi tingkat kunjungan wisatawan ke suatu negara mengindikasikan bahwa semakin diminatinya negara tersebut sebagai tempat destinasi wisata dan semakin memperkuat posisi negara tersebut di persaingan kepariwisataan dunia.

World Economic Forum dalam Travel and Tourism Competitiveness Index (TCCI) mempublikasikan laporan daya saing kepariwisataan negara-negara dunia. Laporan dari TCCI adalah salah satu laporan yang umum digunakan untuk membandingkan daya saing kepariwisataan negara-negara di dunia. Ada tiga sub indeks utama yang dijadikan alat ukur daya saing kepariwisataan yang di *breakdown* ke dalam 14 pilar pengukuran yaitu :

1. Kerangka Kebijakan Kepariwisata, dengan 5 pilar pengukuran :
 - a. Kebijakan dan Peraturan
 - b. Keberlanjutan Lingkungan
 - c. Keselamatan dan Keamanan
 - d. Kesehatan dan Kebersihan
 - e. Prioritas Kepariwisata
2. Lingkungan Bisnis dan Infrastruktur, dengan 5 pilar pengukuran :
 - a. Infrastruktur Transportasi Udara
 - b. Infrastruktur Transportasi Darat
 - c. Infrastruktur Kepariwisata
 - d. Infrastruktur Teknologi Informasi (ICT)
 - e. Daya Saing Harga dalam Industri Kepariwisata
3. Sumber Daya Manusia, Budaya, dan Alam, dengan 4 pilar pengukuran :
 - a. Sumber Daya Manusia
 - b. Daya Tarik Wisata
 - c. Sumber Daya Alam
 - d. Sumber Daya Budaya

Pada tahun 2015, indeks pengukuran dikembangkan menjadi 4 sub indeks terdiri dari lingkungan yang kondusif, kebijakan kepariwisataan dan kondisi yang kondusif, infrastruktur, dan sumber daya alam dan kebudayaan dengan 14 pilar pengukuran.

Tabel 3.1 menyajikan 10 negara dengan rangking daya saing kepariwisataan terbaik tahun 2013 dan 2015. Pada tahun 2013 pengukuran dilakukan terhadap 140 negara dan tahun 2015 pengukuran dilakukan terhadap 141 negara. Dari tabel 3.1 dapat dilihat bahwa pilar infrastruktur (darat, udara, kepariwisataan, teknologi informasi) dan sumber daya (alam, manusia, dan budaya) sebagai faktor dominan yang menentukan daya saing kepariwisataan pada 10 *top ranking* . Swiss sebagai peringkat pertama di tahun 2013 memiliki pilar pendukung pariwisata berupa infrastruktur (darat, udara, kepariwisataan, teknologi informasi) dan sumber daya (manusia dan budaya) terbaik. Negara ini memiliki hotel dan fasilitas serta dukungan tenaga kerja terbaik (peringkat 1). Tenaga kerja dihasilkan dari sekolah manajemen hotel terbaik di dunia yang banyak dimiliki Swiss. Swiss juga menarik wisatawan karena sumber daya alam yang kaya dan dikelola dengan baik. Swiss tidak hanya tujuan wisata rekreasi yang kuat tetapi juga hub perjalanan bisnis penting, dengan banyak pameran internasional yang diselenggarakan di negara ini. Tetapi pada tahun 2015, peringkat Swiss merosot (ranking 6) karena adanya kebijakan pembatasan visa dan tingkat persaingan harga yang masih rendah. Spanyol yang menduduki rangking pertama pada tahun 2015 (2013 peringkat 4) dengan jumlah kunjungan wisman sekitar 60,6 juta kunjungan juga meningkatkan daya saingnya melalui peningkatan sumber daya budaya dan infrastruktur (wisata, darat dan pelabuhan). Selain itu pemerintah Spanyol menjadikan sektor wisata sebagai industri prioritas dengan mengembangkan industri hiburan, restoran, dan pertunjukan.

Tabel 3.1. Peringkat Daya Saing Kepariwisata 10 Negara Terbaik dengan Pilar Pendukung

Rank	Negara	Tahun 2013			Negara	Skor TCCI	Tahun 2015	
		Skor TCCI	Pilar Pendukung	Peringkat Pilar			Pilar Pendukung	Peringkat Pilar
1	Swiss	5.66	Sumber Daya Manusia	1	Spanyol	5.31	Sumber Daya Budaya dan Bisnis Perjalanan	1
			Keselamatan dan Keamanan	2			Infrastruktur Jasa Wisata	4
			Keberlanjutan Lingkungan	2			Prioritas Perjalanan dan Pariwisata	6
			Infrastruktur Transportasi Darat	3			Infrastruktur Darat dan Pelabuhan	10
			Infrastruktur Pariwisata	5				
			Infrastruktur Teknologi Informasi	6				
			Sumber Daya Budaya	6				
			Infrastruktur Transportasi Udara	9				
			Kesehatan dan Kebersihan	10				
			2	Jerman			5.39	Kesehatan dan Kebersihan
Keberlanjutan Lingkungan	4	Sumber Daya Alam			8			
Sumber Daya Budaya	4	Infrastruktur Darat dan Pelabuhan			7			
Infrastruktur Transportasi Darat	6	Infrastruktur Jasa Wisata			9			
Infrastruktur Transportasi Udara	7	Infrastruktur Transportasi Udara			10			
3	Austria	5.39	Kesehatan dan Kebersihan	1	Jerman	5.22	Kesehatan dan Kebersihan	2
			Infrastruktur Pariwisata	1			Infrastruktur Darat dan Pelabuhan	5
			Keberlanjutan Lingkungan	6			Sumber Daya Budaya dan Bisnis Perjalanan	5
			Kesehatan dan Kebersihan	7				
4	Spanyol	5.38	Sumber Daya Budaya	4	Amerika Serikat	5.12	Infrastruktur Transportasi Udara	2
			Infrastruktur Pariwisata	5			Sumber Daya Alam	3
			Prioritas Perjalanan dan Pariwisata	10			Infrastruktur Jasa Wisata	7
			Infrastruktur Transportasi Darat	10				
			Infrastruktur Transportasi Udara	10				
5	Inggris	5.38	Sumber Daya Budaya	3	Inggris	5.12	Kesiapan Teknologi Informasi	6
			Infrastruktur Transportasi Udara	5			Sumber Daya Budaya dan Bisnis Perjalanan	7
			Sumber Daya Manusia	6			Infrastruktur Transportasi Udara	7
			Keberlanjutan Lingkungan	7			Lingkungan Bisnis	7
			Kebijakan dan Peraturan	8			Sumber Daya Alam	9
			Infrastruktur Teknologi Informasi	10			Sumber Daya Manusia dan Pasar Tenaga Kerja	10
6	Amerika Serikat	5.32	Infrastruktur Transportasi Udara	2	Swiss	4.99	Sumber Daya Manusia dan Pasar Tenaga Kerja	1
			Sumber Daya Alam	3			Keberlanjutan Lingkungan	1
			Sumber Daya Budaya	8			Infrastruktur Darat dan Pelabuhan	4
							Infrastruktur Jasa Wisata	5
7	Perancis	5.31	Infrastruktur Transportasi Darat	5	Australia	4.98	Sumber Daya Alam	2
			Kesehatan dan Kebersihan	6			Infrastruktur Transportasi Udara	4
			Infrastruktur Transportasi Udara	8			Sumber Daya Budaya dan Bisnis Perjalanan	9
			Sumber Daya Budaya	8				
8	Kanada	5.28	Infrastruktur Transportasi Udara	1	Italy	4.98	Sumber Daya Budaya dan Bisnis Perjalanan	3
			Sumber Daya Manusia	5			Infrastruktur Jasa Wisata	3
			Kebijakan dan Peraturan	10				
			Sumber Daya Alam	10				
9	Swedia	5.24	Keberlanjutan Lingkungan	1	Japan	4.94	Sumber Daya Budaya dan Bisnis Perjalanan	6
			Sumber Daya Budaya	2			Kesiapan Teknologi Informasi	9
			Infrastruktur Teknologi Informasi	3				
			Keselamatan dan Keamanan	8				
10	Singapura	5.23	Kebijakan dan Peraturan	1	Kanada	4.92	Infrastruktur Transportasi Udara	1
			Infrastruktur Transportasi Darat	2			Sumber Daya Manusia dan Pasar Tenaga Kerja	7
			Sumber Daya Manusia	2			Sumber Daya Alam	10
			Prioritas Perjalanan dan Pariwisata	4				
			Keselamatan dan Keamanan	5				
			Daya Tarik Wisata	8				

Sumber : World Economic Forum : The Travel & Tourism Competitiveness Report 2013, 2015

Indonesia yang menempatkan sektor wisata sebagai prioritas nasional, berdasarkan data yang dikeluarkan World Economic Forum peringkat daya saing Indonesia menunjukkan peningkatan. Peringkat daya saing Indonesia tahun 2015 berada di urutan 50 dari 141 negara didunia atau naik 20 peringkat dari tahun 2013 (peringkat 70 dari 140 negara) dan naik 24 peringkat dibandingkan tahun 2011 (lihat tabel 3.2). Tabel 3.2 menunjukkan bahwa pada tahun 2015 pertumbuhan industri pariwisata dengan kunjungan wisatawan mancanegara mencapai 9,4 juta pada tahun 2014, dan 10,4 juta pada tahun 2015 berkat daya saing harga (peringkat 3) dan prioritas pemerintah disektor kepariwisataan (peringkat 15). Daya saing harga di industri pariwisata ditunjukkan dengan harga hotel yang kompetitif, pajak tiket dan biaya bandara rendah, dan harga bahan bakar yang relatif

murah. Investasi yang berkelanjutan didalam infrastruktur udara telah berhasil meningkatkan peringkat infrastruktur transportasi udara mencapai posisi ke-39 pada tahun 2015 (tahun 2011 peringkat 58 dan tahun 2013 peringkat 54). Faktor sumber daya alam juga mendukung peningkatan daya saing kepariwisataan Indonesia. Indonesia memiliki kekayaan alam (*natural resources*) yang baik (peringkat 19) dengan beberapa situs alam warisan dunia (10 situs) dan kekayaan fauna.

Namun dari sumber daya alam yang kaya, Indonesia tidak menempatkan cukup penekanan pada kelestarian lingkungan (peringkat 134) dan tingkat kesehatan dan kebersihan (peringkat 109). Peraturan yang tidak mendukung upaya pelestarian lingkungan, masih tingginya tingkat pencemaran, dan masih tingginya ancaman terhadap kelangsungan kehidupan satwa dan deforestasi merupakan indikator lemahnya upaya pemerintah dalam pelestarian lingkungan. Walaupun infrastruktur sudah mulai dibenahi terutama infrastruktur transportasi udara, pembenahan infrastruktur lain masih jauh dari yang diharapkan. Hal ini tercermin masih rendahnya kualitas infrastruktur kepariwisataan (peringkat 101) dan kualitas infrastruktur darat dan pelabuhan (peringkat 77). Padahal kualitas infrastruktur sangat menentukan tingginya daya saing pariwisata.

Tabel 3.2. Daya Saing Kepariwisata Indonesia 2011,2013,2015

No	Sub Index/Pilar	Rank/139	Rank/140	▲ 2011-2013	No	Sub Index/Pilar	Rank/141
		2011	2013				2015
	The Travel & Tourism Competitiveness Index	74	70	4		The Travel & Tourism Competitiveness Index	50
I	Kerangka Kebijakan Kepariwisata	94	95	-1	I	Lingkungan Yang Kondusif	80
1	Kebijakan dan Peraturan	88	93	-5	1	Lingkungan Bisnis	63
2	Keberlanjutan Lingkungan	127	125	2	2	Keselamatan dan Keamanan	83
3	Keselamatan dan Keamanan	72	85	-13	3	Kesehatan dan Kebersihan	109
4	Kesehatan dan Kebersihan	115	112	3	4	Sumber Daya Manusia dan Tenaga Kerja	53
5	Prioritas Kepariwisata	15	19	-4	5	Kesiapan Teknologi Informasi (ICT)	85
II	Lingkungan Bisnis dan Infrastruktur	86	84	2	II	Kebijakan Kepariwisata dan Kondisi Yang Memungkinkan	9
6	Infrastruktur Transportasi Udara	58	54	4	6	Prioritas Kepariwisata	15
7	Infrastruktur Transportasi Darat	82	87	-5	7	Keterbukaan Internasional	55
8	Infrastruktur Kepariwisata	116	113	3	8	Daya Saing Harga	3
9	Infrastruktur Teknologi Informasi (ICT)	96	87	9	9	Keberlanjutan Lingkungan	134
10	Daya Saing Harga dalam Industri Kepariwisata	4	9	-5	III	Infrastruktur	75
III	Sumber Daya Manusia, Budaya, dan Alam	40	31	9	10	Infrastruktur Transportasi Udara	39
11	Sumber Daya Manusia	51	61	-10	11	Infrastruktur Transportasi Darat dan Pelabuhan	77
12	Daya Tarik Wisata	121	114	7	12	Infrastruktur Kepariwisata	101
13	Sumber Daya Alam	17	6	11	IV	Sumber Daya Alam dan Budaya	17
14	Sumber Daya Budaya	39	38	1	13	Sumber Daya Alam	19
					14	Sumber Daya Budaya dan Bisnis Perjalanan	25

Sumber : World Economic Forum : TCCI 2011,2013,2015, data diolah

Dibandingkan dengan negara-negara dikawasan Asean, daya saing pariwisata Indonesia (50) pada tahun 2015 masih berada dibawah Singapura (11), Malaysia (25), dan Thailand (35). Singapura menjadi leader di negara Asean karena memiliki lingkungan bisnis yang *excellent* (peringkat 1) dan sumber daya manusia dengan kualitas yang tinggi (peringkat 3). Kondisi infrastruktur (peringkat 5) juga menjadi *competitive advantage* keberhasilan Singapura dalam meningkatkan daya saing wisata. Tabel 3.3 menggambarkan walaupun daya saing Indonesia masih dibawah Singapura, Malaysia, dan Thailand, progres kemajuan daya saing pariwisata Indonesia paling tinggi dibandingkan negara Asean lainnya, Indonesia mengalami peningkatan peringkat 20 (dari 70 (2013) ke 50 (2015)). Sementara Singapura mengalami penurunan satu peringkat, Malaysia mengalami kenaikan 9 (sembilan) peringkat, Thailand dan Philipina naik 8 (delapan) peringkat, dan Kamboja naik 1 (satu) peringkat. Lonjakan ini menunjukkan keberhasilan Indonesia dalam membenahi berbagai sektor yang menunjang pengembangan pariwisata. Potensi Indonesia untuk berkembang sangat besar karena Indonesia memiliki daya saing harga dan sumber daya yang lebih baik dari negara Asean lainnya.

Tabel 3.3. Perbandingan Daya Saing Kepariwisata Negara Asean Tahun 2015

Uraian		Singapura	Malaysia	Thailand	Indonesia	Filipina	Kamboja	Vietnam	Laos
The Travel & Tourism Competitiveness Index 2013		10	34	43	70	82	106	-	-
The Travel & Tourism Competitiveness Index 2015		11	25	35	50	74	105	75	96
Kenaikan/Penurunan Peringkat (2013-2015)		-1	9	8	20	8	1	-	-
No.	Sub Index/Pilar	Singapura	Malaysia	Thailand	Indonesia	Filipina	Kamboja	Vietnam	Laos
I	Lingkungan Yang Kondusif	5	40	74	80	90	105	73	84
1	Lingkungan Bisnis	1	10	38	63	60	129	66	56
2	Keselamatan dan Keamanan	8	42	132	83	128	92	75	56
3	Kesehatan dan Kebersihan	61	73	59	109	91	112	83	108
4	Sumber Daya Manusia dan Tenaga Kerja	3	30	29	53	42	72	55	67
5	Kesiapan Teknologi Informasi (ICT)	10	54	60	85	86	102	97	106
II	Kebijakan Kepariwisata dan Kondisi Yang Memungkinkan	1	24	49	9	17	64	112	80
6	Prioritas Kepariwisata	4	56	40	15	27	37	119	50
7	Keterbukaan Internasional	1	46	49	55	29	59	89	76
8	Daya Saing Harga	116	6	36	3	24	40	22	48
9	Keberlanjutan Lingkungan	51	119	116	134	112	118	132	112
III	Infrastruktur	5	41	37	75	82	113	94	100
10	Infrastruktur Transportasi Udara	6	21	17	39	67	103	68	89
11	Infrastruktur Transportasi Darat dan Pelabuhan	2	35	71	77	93	116	87	96
12	Infrastruktur Kepariwisata	34	68	21	101	82	108	105	97
IV	Sumber Daya Alam dan Budaya	40	24	21	17	56	82	33	94
13	Sumber Daya Alam	69	26	16	19	49	70	40	77
14	Sumber Daya Budaya dan Bisnis Perjalanan	22	27	24	25	62	76	33	113

Sumber : World Economic Forum : TCCI 2013 dan 2015

Dari sisi jumlah kunjungan wisatawan mancanegara, Asean mengalami kenaikan dari tahun ke tahun sebagaimana disajikan dalam tabel 3.4. Dari tabel 3.4 menunjukkan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ke negara Asean mengalami kenaikan kunjungan sebesar 9,8 persen dibandingkan tahun 2011, tahun 2013 kenaikan lebih tinggi sebesar 14,5 persen dibandingkan tahun 2012, dan tahun 2014 mengalami perlambatan pertumbuhan hanya 2,8 persen dibandingkan tahun 2013. Tabel 3.3 menggambarkan dalam kurun waktu 2011-2014 Malaysia menguasai menguasai pangsa pasar wilayah Asean dengan tingkat persentase kunjungan wisatawan (tahun 2014) sebesar 26,1 persen, disusul Thailand dengan tingkat kunjungan sebesar 23,6 persen, Singapura dengan tingkat kunjungan sebesar 14,4 persen, dan Indonesia dengan tingkat kunjungan sebesar 9 persen.

Tabel 3.4. Jumlah Kunjungan Wisatawan Mancanegara ke Negara Asean Tahun 2011-2014

Negara	2011				2012				2013				2014			
	Intra ASEAN	Lxtra ASEAN	Total	% Asean	Intra ASEAN	Lxtra ASEAN	Total	% Asean	Intra ASEAN	Lxtra ASEAN	Total	% Asean	Intra ASEAN	Lxtra ASEAN	Total	% Asean
Brunei Darussalam	124	118	242	0,3%	116	93	209	0,2%	3.054	226	3.270	3,2%	3.662	223	3.886	3,7%
Kamboja	1.101	1.781	2.882	3,7%	1.514	2.010	3.524	4,0%	1.832	2.379	4.210	4,1%	1.992	2.511	4.503	4,4%
Indonesia	3.258	4.391	7.650	9,4%	2.608	5.437	8.044	9,0%	3.516	5.296	8.802	8,6%	3.634	5.752	9.386	9,0%
Laos	2.191	502	2.774	3,4%	2.712	678	3.390	3,7%	3.041	788	3.779	3,7%	3.224	935	4.159	4,0%
Malaysia	18.885	5.829	24.714	30,4%	18.810	6.223	25.033	28,1%	19.106	6.610	25.716	25,2%	20.373	7.064	27.437	26,1%
Myanmar	100	716	816	1,0%	151	908	1.059	1,2%	219	1.826	2.044	2,0%	1.598	1.483	3.081	2,9%
Filipina	332	3.566	3.917	4,8%	375	3.898	4.273	4,8%	422	4.259	4.681	4,6%	461	4.372	4.833	4,6%
Singapura	5.372	7.700	13.171	16,2%	5.733	8.758	14.491	16,2%	6.115	9.453	15.568	15,2%	6.113	8.982	15.095	14,4%
Thailand	5.530	13.568	19.098	23,5%	6.463	15.891	22.354	25,1%	7.410	19.136	26.547	26,0%	6.620	18.160	24.780	23,5%
Vietnam	838	5.176	6.014	7,4%	1.364	5.484	6.848	7,7%	1.440	6.132	7.572	7,4%	1.495	6.379	7.874	7,5%
ASEAN	37.733	43.496	81.229	100%	39.845	49.380	89.225	100%	46.154	56.045	102.199	100%	49.223	55.861	105.084	100,0%
% kenaikan y.o.y.							2012/2011	9,8%			2013/2012	14,5%			2014/2013	2,8%

Sumber : ASEAN Tourism Statistics Database, data diolah

Jumlah kunjungan wisman terbesar ke negara Malaysia berasal dari kunjungan dari intra (dalam kawasan) Asean hampir 74 persen (tahun 2013 dan 2014), sementara Singapura dan Indonesia tingkat kunjungan intra wisatawan sebesar 40 persen, dan Kamboja sebesar 44 persen. Angka-angka

ini menunjukkan bahwa pasar wisatawan Malaysia masih didominasi oleh kunjungan wisatawan dari kawasan Asean. Data pada tabel 3.4 juga menunjukkan bahwa kunjungan wisatawan mancanegara ke Indonesia masih didominasi turis dari luar negara Asean. Potensi pasar Asean yang besar bisa dimanfaatkan untuk meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan ke Indonesia.

Sektor pariwisata yang sangat besar potensinya tersebut harus ditingkatkan perannya dalam menyumbang devisa, PDB, dan tenaga kerja. Berdasarkan data dari WTTC, dari tabel 3.5 dapat dilihat bahwa negara maju seperti Amerika Serikat sebagai peringkat 4 (empat) ranking WEF pada tahun 2014 berhasil mendatangkan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara sebesar 75 juta dengan kontribusi langsung sektor pariwisata terhadap devisa tahun 2013 sebesar 173.130 juta dolar. Sementara kontribusi langsung sektor pariwisata Amerika Serikat terhadap PDB pada tahun 2014 mencapai angka 457,9 milyar dolar (atau 2,6 persen dari total PDB) dengan tingkat penyerapan tenaga kerja sebanyak 5,3 juta orang (3,6 persen dari total tenaga kerja). Pencapaian tersebut didukung oleh peran pemerintah yang besar dengan pengeluaran pemerintah (*government collateral spending*) disektor pariwisata tahun 2014 mencapai 117,8 milyar dolar. Hal yang sama dilakukan pemerintah Prancis dengan pengeluaran pemerintah disektor pariwisata pada tahun 2014 mencapai 13,7 milyar Euro dapat memberikan kontribusi langsung sektor pariwisata Prancis terhadap PDB sebesar 102,6 juta dolar dan penyerapan tenaga kerja sebanyak 1,1 juta. Pemerintah Jepang dan China juga menggiatkan peranan sektor pariwisata. Di kawasan Asia, Jepang adalah negara dengan tingkat daya saing yang paling tinggi (ranking 9) dengan jumlah kunjungan wisman tahun 2014 sebesar 13,4 juta kunjungan dan kontribusi langsung terhadap PDB mencapai 112,4 milyar dolar dan angka serapan tenaga kerja mencapai 2,4 juta. Perhatian besar pemerintah Jepang terhadap sektor pariwisata dapat dilihat dari jumlah pengeluaran pemerintah disektor pariwisata mencapai 3.809 milyar Yen pada tahun 2014. China, walaupun dari peringkat daya saing (ranking 17) berada dibawah Jepang, berhasil mendatangkan turis sebanyak 55,6 juta jiwa (terbanyak di kawasan Asia) pada tahun 2014 dengan kontribusi langsung pariwisata terhadap PDB tahun 2014 sebesar 263 milyar dolar dan penyerapan tenaga kerja sebanyak 23,1 juta.

Di kawasan Asia Tenggara, Malaysia menjadi destinasi yang paling banyak dikunjungi wisman di tahun 2014 yaitu 27,4 juta kunjungan dan memberikan kontribusi langsung terhadap PDB sebesar 18,6 milyar dolar (5,7 persen dari total PDB) dan berhasil menyerap tenaga kerja sebanyak 724.300 orang. Kunjungan wisman Malaysia telah melampaui kunjungan wisatawan ke negara Thailand. Pada tahun 2014, kunjungan wisman ke Thailand mencapai 24,8 juta kunjungan dan memberikan kontribusi terhadap PDB sebesar 31,9 milyar dolar (atau 8,6 persen dari total PDB) serta mampu menyerap 2,2 juta tenaga kerja. Berdasarkan data WTTC sebagaimana disajikan dalam tabel 3.5 terlihat bahwa pengeluaran pemerintah Malaysia disektor pariwisata tidak terlalu besar dibandingkan Singapura, Indonesia, dan Thailand. Pengeluaran pemerintah Malaysia disektor pariwisata tahun 2014 sebesar 2,3 milyar Ringgit (*equivalen* dengan 8,2 triliun rupiah). Sementara pemerintah Singapura tahun 2014 mengalokasikan pengeluarannya 3,6 milyar dolar Singapura (atau sebesar 33,9 triliun) disektor pariwisata, pemerintah Indonesia mencapai 72,8 triliun (menurut Nesparnas hanya 7,1 triliun), dan pemerintah Thailand sebesar 41,8 milyar Bath (atau sebesar 15,8 triliun).

Dari tabel 3.5 juga memperlihatkan bahwa kontribusi langsung kepariwisataan Indonesia terhadap total PDB masih rendah (3,2 persen) dibandingkan negara di kawasan Asean lain seperti Thailand (8,6 persen), Malaysia (5,7 persen), dan Singapura (4,9 persen). Kontribusi tersebut potensial untuk ditingkatkan dengan semakin meningkatnya peranan sektor pariwisata melalui peningkatan kunjungan wisatawan mancanegara dan wisatawan nusantara.

Tabel 3.5 Perbandingan jumlah kunjungan, kontribusi, dan pengeluaran pemerintah antar negara disektor pariwisata

No	Uraian	Negara							
		Amerika Serikat	Prancis	Japan	China	Thailand	Malaysia	Singapura	Indonesia
1	Rangking WEF (TTCI) 2015 (141 negara)	4	2	9	17	35	25	11	50
2	Jumlah Kunjungan Wisman Tahun 2014 (dalam ribuan)	75.011	83.767	13.413	55.622	24.810	27.437	11.864	9.435
3	Kontribusi terhadap Devisa Tahun 2013 (US\$ Million)	173.130	56.686	15.131	51.664	42.080	21.496	19.057	9.119
4	Kontribusi Langsung (Direct) Kepariwisataaan terhadap PDB Tahun 2014 (US\$ Billion)	457,9	102,6	112,4	263,0	31,9	18,6	14,8	27,5
	% kontribusi terhadap total PDB	2,6	3,6	2,4	2,6	8,6	5,7	4,9	3,2
5	Kontribusi Terhadap Tenaga Kerja Tahun 2014 (Direct) (dalam ribuan)	5.302,0	1.132,6	1.152,6	23.160,0	2.210,2	724,3	152,7	3.325,8
	% kontribusi terhadap total tenaga kerja	3,6	4,1	1,8	3,0	5,8	5,3	4,3	2,9
6	Pengeluaran Pemerintah di Sektor Pariwisata tahun 2014	117,8	13,7	3.809,1	307,6	41,8	2,3	3,6	72.846,0
		(US\$Billion)	(EURBillion)	(JPYbillion)	(CNYBillion)	(THBBillion)	(MYRBillion)	(SGDBillion)	(IDRBillion)
	Kurs Tengah BI tanggal 31-12-2014	12.440	15.133	104	2.033	378	3.562	9.422	
	Pengeluaran Pemerintah di Sektor Pariwisata (dalam triliun)	1.465,4	207,3	397,1	625,4	15,8	8,2	33,9	72,8

Sumber : WTTC - Travel Tourism & Economic Impact 2015, World Bank, data diolah

BAB IV

PEMBAHASAN

4.1. Analisis Efektivitas Alokasi Anggaran Terhadap Target Kinerja

Sektor pariwisata telah menjadi penggerak utama kemajuan sosio-ekonomi suatu negara melalui penerimaan devisa, kesempatan berusaha, penciptaan lapangan kerja, dan pembangunan infrastruktur. Besarnya potensi sektor pariwisata, pemerintah telah menjadikan pariwisata sebagai prioritas pembangunan. Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah untuk membangun industri pariwisata melalui pembenahan infrastruktur, promosi dan peningkatan pelayanan, peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia, dan peningkatan keamanan. Menurut Crouch (2007) dalam artikelnya menjelaskan bahwa untuk mengembangkan dan membenahi sektor pariwisata ada sepuluh faktor yang paling mempengaruhi daya saing pariwisata : Fisiografi dan iklim, Budaya dan Sejarah, Superstruktur pariwisata, Bauran Kegiatan, Kepedulian/Citra, Kegiatan-kegiatan Khusus, Hiburan, Infrastruktur, Akses, dan Penentuan Posisi / Merek. Secara umum, sepuluh faktor tersebut dapat diklasifikasikan sumber daya utama dan daya tarik (Fisiografi dan iklim, Budaya dan Sejarah, Superstruktur pariwisata, Bauran Kegiatan, dan Hiburan); kebijakan destinasi, perencanaan dan pembangunan (Penentuan Posisi / Merek); kualifikasi dan penguatan faktor penentu (Kepedulian/Citra); dan faktor pendukung dan sumber daya lain (Infrastruktur dan Akses).

Pengembangan sektor pariwisata, yang telah dimulai sejak dicanangkan program Visit Indonesia tahun 1991 dan dilanjutkan hingga sekarang, telah menunjukkan hasil yang mengembirakan. Beberapa indikator target yang direncanakan dapat dicapai (jumlah kunjungan wisatawan mancanegara, jumlah kunjungan wisatawan nusantara, kontribusi terhadap PDB, dan kontribusi terhadap tenaga kerja) dan menurut index daya saing pariwisata yang dikeluarkan oleh World Forum Economic (TCCI) peringkat Indonesia menunjukkan peningkatan yang signifikan (tahun 2009 peringkat 81 dan tahun 2015 peringkat 50). Secara umum, menurut data TCCI Indonesia memiliki keunggulan daya saing wisata di pilar daya saing harga, sumber daya alam, dan prioritas pemerintah terhadap sektor pariwisata. Sementara, pilar infrastruktur (kepariwisataan, darat dan pelabuhan, dan udara), kelestarian lingkungan, dan kesehatan dan kebersihan adalah sektor yang masih perlu dibenahi untuk meningkatkan daya saing kepariwisataan Indonesia.

Dari perkembangan yang diperoleh dari sektor pariwisata dan memperhatikan kekuatan dan kelemahan indek daya saing kepariwisataan, pertanyaan yang muncul apakah pemerintah sudah melakukan intervensi (alokasi anggaran) di sektor pariwisata secara efektif? Menurut Manpower Service Commision efektivitas didefinisikan sebagai pengukuran terhadap ketercapaian tujuan yang telah ditetapkan. Suatu kegiatan dikatakan efektif jika output (hasil) sama atau sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dan jika tidak sesuai maka dikatakan tidak efektif (Suhana, 1998). Dapat dikatakan bahwa efektivitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan. Semakin besar kontribusi output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program, atau kegiatan.

Pengukuran efektivitas alokasi anggaran terhadap sektor kepariwisataan bisa dilihat dari :

- a. Pencapaian target yang telah ditetapkan oleh Kementerian Pariwisata dalam rencana strategis (renstra);

Dari tabel 4.1 menunjukkan beberapa indikator target yang ditetapkan oleh Kementerian Pariwisata yaitu : jumlah kunjungan wisatawan mancanegara, jumlah pergerakan wisatawan nusantara, kontribusi terhadap penyediaan lapangan kerja, dan jumlah sertifikasi kerja di bidang pariwisata. Jumlah kunjungan wisatawan mancanegara selalu memenuhi target yang telah ditetapkan sebagaimana tercantum dalam tabel 4.1 untuk kurun waktu 2010-2015, dengan rata-rata capaian diatas 100 persen. Capaian tertinggi pada tahun 2013 dengan persentase pencapaian 110 persen. Kegiatan promosi ke luar negeri yang dilakukan sejak 1991 telah berhasil menarik peningkatan jumlah kunjungan wisman ke Indonesia. Pencapaian juga menunjukkan tren peningkatan yang positif (kenaikan jumlah), sebagai contoh jumlah kunjungan wisman mengalami kenaikan tahun 2015 dengan jumlah pencapaian 10,4 juta kunjungan dibandingkan pencapaian tahun 2014 sebesar 9,4 juta kunjungan.

Pencapaian pergerakan kunjungan wisatawan nusantara juga menunjukkan tren peningkatan dari tahun ketahun. Pencapaian kunjungan wisatawan nusantara sebagaimana data yang tersaji pada tabel 4.1 telah memenuhi target yang ditetapkan pada tahun 2010-2012 dan 2015, persentase pencapaian rata-rata diatas 100 persen. Pencapaian yang tidak memenuhi target sesuai dengan data yang disajikan pada tabel 4.1 terjadi pada tahun 2013 dengan pencapaian 97 persen dan tahun 2014 dengan pencapaian 91 persen dari target.

Tabel 4.1. Target dan Pencapaian Kinerja Kementerian Pariwisata 2010-2015

No	Indikator	Target dan Pencapaian	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Jumlah Kunjungan Wisman (juta orang)	Target	6,8	7,1	7,5	8	8,6	10
		Pencapaian	7	7,6	8	8,8	9,4	10,4
		% Pencapaian	103%	107%	107%	110%	109%	104%
2	Jumlah Pergerakan Wisnus (juta perjalanan)	Target	230	237	245	258	276	255
		Pencapaian	234	236	245	250	251	255
		% Pencapaian	102%	100%	100%	97%	91%	100%
3	Kontribusi terhadap penyediaan lapangan kerja (juta orang)	Target	7,7	8,1	8,5	8,9	9,2	11,3
		Pencapaian	7,4	8,5	9,3	9,6	10,3	12,1
		% Pencapaian	96%	105%	109%	108%	112%	107%
4	Jumlah Sertifikasi Kerja di Bidang Pariwisata	Target	5.000	15.000	15.000	10.000	50.000	17.500
		Pencapaian	5.000	15.515	21.500	11.500	50.000	17.500
		% Pencapaian	100%	103%	143%	115%	100%	100%

Sumber : BPS, Kemenpar, data diolah

Sejalan dengan pencapaian jumlah kunjungan mancanegara dan pergerakan kunjungan wisatawan nusantara, sektor pariwisata juga telah memenuhi pencapaian target terhadap kontribusi penyediaan lapangan kerja dan jumlah sertifikat di bidang pariwisata sepanjang kurun waktu 2010-2015. Persentase pencapaian kontribusi sektor pariwisata terhadap penyediaan lapangan kerja sejak 2011 sampai dengan 2015 rata-rata diatas 100 persen. Walaupun pada tahun 2010 pencapaian target belum mencapai target 100 persen, angka 7,4 juta lapangan kerja menunjukkan angka yang cukup besar dari sisi penyerapan tenaga kerja. Tabel 4.1 memperlihatkan bahwa persentase pencapaian tertinggi pada tahun 2014 dengan pencapaian 112 persen. Dengan pencapaian pada tahun 2015 sebesar 12,1 juta lapangan kerja dan diharapkan 13 juta lapangan kerja dapat diserap, sektor pariwisata menjadi salah satu sektor yang sangat menjanjikan dalam hal penyediaan lapangan kerja. Hal ini juga didukung dengan semakin meningkatnya kualitas tenaga kerja disektor ini. Sepanjang tahun 2010 sampai dengan 2015, tenaga kerja yang mendapat sertifikasi kerja dibidang pariwisata mencapai 112.500 orang.

b. Persentase Perubahan Alokasi Anggaran terhadap Persentase Perubahan Kunjungan Wisatawan

Selain *policy regulation*, bentuk intervensi pemerintah pada sektor pariwisata berupa alokasi anggaran. Alokasi anggaran difokuskan dalam menjalankan program dan kegiatan pengembangan kepariwisataan. Ada 2 faktor utama yang mempengaruhi perubahan alokasi anggaran kementerian pariwisata yaitu restrukturisasi organisasi dan pengembangan strategi kepariwisataan (penajaman prioritas). Kementerian Pariwisata telah mengalami tiga kali restrukturisasi organisasi sepanjang tahun 2009-2015. Sejalan dengan restrukturisasi organisasi juga dilakukan pengembangan strategi kepariwisataan dengan penajaman prioritas. Dalam kurun waktu 2011-2016, Kementerian Pariwisata melakukan beberapa kegiatan utama yaitu kegiatan pengembangan pemasaran, kegiatan pengembangan destinasi, kegiatan litbang dan SDM, kegiatan kesekretariatan dan pemeriksaan, dan kegiatan ekraf dan budaya. Kegiatan dan alokasi anggaran untuk budaya dialihkan sejak tahun 2013 setelah kebudayaan dipindahkan ke Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan kegiatan dan alokasi anggaran untuk ekraf juga dialihkan sejak berdirinya Badan Ekonomi Kreatif pada tahun 2015. Kegiatan-kegiatan ini adalah satu kesatuan dalam pengembangan kepariwisataan yang dilakukan oleh Kementerian Pariwisata.

Tabel 4.2 menyajikan data perkembangan alokasi anggaran per kegiatan utama dari tahun 2011-2016. Dari tabel 4.2 menunjukkan kegiatan pengembangan pemasaran mengalami fluktuasi (*y.o.y*), sempat mengalami kenaikan pada tahun 2012 sebesar 42 persen dibandingkan 2011, turun pada tahun 2013 sebesar 33 persen dan 2014 sebesar 34 persen, dan mengalami peningkatan yang dramatis sebesar 269 persen pada tahun 2015 dibandingkan tahun 2014 dan kenaikan 114 persen pada tahun 2016. Kenaikan alokasi pengembangan pemasaran pada tahun 2015-2016 ini *distimulate* sejak pencanangan sektor pariwisata sebagai prioritas nasional, dimana pemerintah giat-giat melakukan kegiatan pemasaran pariwisata baik didalam dan diluar negeri.

Tabel 4.2 Perkembangan alokasi anggaran per kegiatan utama Kementerian Pariwisata 2011-2015

(dalam milyar rupiah)

Tahun	Pengembangan Pemasaran	% Perubahan y.o.y.	Pengembangan Destinasi	% Perubahan y.o.y.	Litbang dan SDM	% Perubahan y.o.y.	Kesekretariatan dan Pemeriksaan	% Perubahan y.o.y.	Ekraf dan Budaya	% Perubahan y.o.y.	Total Alokasi Anggaran
2011	592		289		316		211		809		2.217
2012	842	42%	344	19%	333	5%	219	4%	990	22%	2.728
2013	566	-33%	387	13%	319	-4%	241	10%	419	-58%	1.932
2014	373	-34%	319	-18%	334	5%	177	-27%	305	-27%	1.508
2015	1.376	269%	360	13%	410	23%	315	78%	16	-95%	2.477
2016	2.950	114%	354	-2%	566	38%	354	12%			4.224

Sumber : DJA Kemenkeu, data diolah

Berbeda dengan kegiatan pengembangan pemasaran, perkembangan alokasi anggaran untuk kegiatan pengembangan destinasi mengalami pertumbuhan yang relatif stagnan. Pada tahun 2012,2013,2015 mengalami pertumbuhan yang positif sebesar 13-19 persen, tahun 2014 turun sebesar 18 persen dibandingkan 2013, dan tahun 2016 juga mengalami penurunan sebesar 2 persen. Selanjutnya, alokasi anggaran untuk kegiatan kesekretariatan dan pemeriksaan secara umum menunjukkan tren kenaikan dari tahun ke tahun. Alokasi anggaran untuk kegiatan kesekretariatan dan pemeriksaan sempat mengalami penurunan pada tahun 2014 sebesar 27 persen karena perpindahan pegawai karena proses restrukturisasi organisasi dan mengalami kenaikan sebesar 78 persen ditahun 2015 disebabkan adanya tambahan alokasi untuk pembayaran renumerasi pegawai. Sementara alokasi anggaran untuk ekraf dan budaya menunjukkan tren yang negatif sejak sektor budaya dan ekraf dialihkan. Penurunan alokasi anggaran pada tahun 2013 sebesar 58 persen sejak sektor budaya menjadi salah satu unit di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan tahun 2015 sektor ekraf

mengalami penurunan alokasi sebesar 95 persen dan sejak tahun 2016 sektor ekraf tidak mendapat alokasi anggaran sejak ekraf menjadi badan tersendiri (Badan Ekonomi Kreatif).

Berdasarkan data World Forum Economy (TCCI) peningkatan peringkat daya saing Indonesia (peringkat 50) pillar daya disebabkan oleh antara lain prioritas pemerintah terhadap sektor pariwisata (peringkat 15). Perkembangan pencapaian target utama yaitu kunjungan wisatawan mancanegara dan pergerakan kunjungan wisatawan nusantara salah satunya ditentukan oleh adanya intervensi pemerintah melalui kebijakan (regulasi) dan alokasi anggaran. Jika dibandingkan antara persentase perubahan total alokasi anggaran dengan persentase perubahan kunjungan wisatawan mancanegara dan wisatawan nusantara, secara umum, sebagaimana yang disajikan dalam tabel 4.3 menunjukkan bahwa perubahan (kenaikan/penurunan) alokasi anggaran tidak berakibat langsung terhadap perubahan (kenaikan/penurunan) jumlah kunjungan.

Kenaikan alokasi anggaran pada tahun 2012 dibandingkan tahun 2011 sebesar 23 persen dibarengi kenaikan pencapaian jumlah kunjungan wisatawan mancanegara sebesar 5,3 persen dan kenaikan jumlah kunjungan wisatawan nusantara sebesar 3,8 persen. Walaupun alokasi anggaran turun sebesar 29,2 persen pada tahun 2013 dibandingkan tahun 2012 dan alokasi anggaran 2014 turun sebesar 21,9 persen dibandingkan 2013, pencapaian jumlah kunjungan wisatawan tetap naik/tumbuh. Bahkan jika kita bandingkan dengan pencapaian pada tahun 2015 dengan jumlah kunjungan mancanegara yang naik sebesar 10,4 persen dan jumlah kunjungan nusantara yang naik 1,6 persen dengan kenaikan alokasi anggaran sebesar 64,3 persen, pencapaian ini relatif hampir sama dengan pencapaian pada tahun 2013 disaat pagu alokasi anggaran turun sebesar 29,2 persen dengan jumlah kunjungan mancanegara tumbuh sebesar 10 persen dan bahkan pertumbuhan jumlah kunjungan wisatawan nusantara tumbuh sebesar 2 persen melebihi capaian tahun 2015 yang hanya 1,6 persen.

Alokasi anggaran Kementerian Pariwisata mengalami lonjakan kenaikan mencapai 70,5 persen pada tahun 2016. Kenaikan alokasi ini dibarengi kenaikan estimasi jumlah kunjungan wisatawan mancanegara sebesar 15,4 persen (dari 10,4 juta kunjungan pada tahun 2015 menjadi 12 juta kunjungan pada tahun 2016) dan jumlah kunjungan wisatawan nusantara sebesar 2 persen (dari 255 juta jumlah kunjungan pada tahun 2015 menjadi 260 juta kunjungan pada tahun 2016).

Tabel 4.3 Perkembangan perubahan alokasi anggaran dan perubahan pencapaian kunjungan

Tahun	Anggaran		Wisatawan Mancanegara		Wisatawan Nusantara	
	Alokasi (milyar rupiah)	% Perubahan	Pencapaian Jumlah Kunjungan (juta)	% Perubahan	Pencapaian Jumlah Kunjungan (juta)	% Perubahan
2011	2.217		7,6		236	
2012	2.728	23,0%	8,0	5,3%	245	3,8%
2013	1.932	-29,2%	8,8	10,0%	250	2,0%
2014	1.508	-21,9%	9,4	6,8%	251	0,4%
2015	2.477	64,3%	10,4	10,6%	255	1,6%
2016	4.224	70,5%	*) 12	15,4%	*) 260	2,0%

Sumber : DJA Kemenkeu, data diolah

Note : *) Pencapaian jumlah kunjungan 2016 adalah angka target (renstra)

Data ini menunjukkan bahwa tidak ada korelasi positif antara pertumbuhan alokasi anggaran dengan pertumbuhan jumlah kunjungan wisatawan baik mancanegara maupun nusantara. Hasil yang sama diperoleh jika menggunakan data acuan alokasi anggaran untuk kegiatan pengembangan pemasaran sebagai *trigger* untuk percepatan pertumbuhan/ peningkatan kunjungan wisatawan.

Kegiatan pengembangan pemasaran luar negeri tahun 2011-2014 meliputi kegiatan peningkatan promosi, konvensi, insentif, even, dan minat khusus, kegiatan pengembangan pasar dan

informasi pariwisata, kegiatan peningkatan promosi pariwisata luar negeri, dan kegiatan dukungan manajemen. Sejak tahun 2015 kegiatan pengembangan pemasaran luar negeri mengalami restrukturisasi meliputi kegiatan pengembangan strategi pemasaran mancanegara, kegiatan pengembangan komunikasi pemasaran pariwisata mancanegara, kegiatan pengembangan pasar Asia Tenggara, kegiatan peningkatan dan pengembangan pasar Asia Pasifik, kegiatan peningkatan dan pengembangan pasar Eropa, Timteng, Amerika dan Afrika, dan kegiatan dukungan manajemen. Sementara kegiatan pengembangan pemasaran dalam negeri tahun 2011-2014 meliputi kegiatan peningkatan promosi pariwisata dalam negeri dan dukungan manajemen dan sejak 2015 kegiatan ini mengalami penataan kembali menjadi kegiatan peningkatan strategi pemasaran pariwisata nusantara, kegiatan peningkatan analisis data pasar pariwisata nusantara, kegiatan pengembangan komunikasi pemasaran pariwisata nusantara, kegiatan pengembangan segmen pasar personal, kegiatan pengembangan segmen pasar bisnis dan pemerintah, dan kegiatan dukungan manajemen.

Tabel 4.4 Perkembangan perubahan alokasi anggaran untuk kegiatan pengembangan pemasaran luar negeri dan dalam negeri dan perubahan pencapaian kunjungan

Tahun	Pengembangan Pemasaran Luar Negeri		Wisatawan Mancanegara		Pengembangan Pemasaran Dalam Negeri		Wisatawan Nusantara	
	Alokasi Anggaran (milyar rupiah)	% Perubahan	Pencapaian Jumlah Kunjungan (juta)	% Perubahan	Alokasi Anggaran (milyar rupiah)	% Perubahan	Pencapaian Jumlah Kunjungan (juta)	% Perubahan
2011	448		7,6		144		236	
2012	695	55,1%	8,0	5,3%	146	1,4%	245	3,8%
2013	443	-36,3%	8,8	10,0%	123	-15,8%	250	2,0%
2014	288	-35,0%	9,4	6,8%	85	-30,9%	251	0,4%
2015	966	235,4%	10,4	10,6%	349	310,6%	255	1,6%
2016	2.252	133,1%	*) 12	15,4%	697	99,7%	*) 260	2,0%

Sumber : DJA Kemenkeu, data diolah

Note : *) Pencapaian jumlah kunjungan 2016 adalah angka target (renstra)

Dari data pada tabel 4.4 menunjukkan bahwa kenaikan alokasi anggaran untuk pengembangan pasar luar negeri sebesar 55,1 persen pada tahun 2012 dibandingkan 2011 diikuti oleh kenaikan pencapaian jumlah kunjungan wisatawan mancanegara sebesar 5,3 persen dan kenaikan alokasi anggaran untuk pengembangan pemasaran dalam negeri sebesar 1,4 persen juga diikuti oleh kenaikan pencapaian jumlah kunjungan wisatawan nusantara sebesar 3,8 persen. Namun penurunan alokasi anggaran pada tahun 2013 dibandingkan 2012 dan 2014 dibandingkan 2013 untuk pengembangan pemasaran luar negeri dan pengembangan pasar luar negeri, pertumbuhan kunjungan tetap menunjukkan hasil yang positif. Dengan alokasi anggaran untuk kegiatan pengembangan pemasaran luar negeri turun sebesar 35 persen (dari 443 milyar rupiah pada tahun 2013 menjadi 288 milyar rupiah pada tahun 2014) dan alokasi anggaran kegiatan pengembangan pemasaran dalam negeri turun sebesar 30,9 persen (dari 123 milyar rupiah pada tahun 2013 menjadi 85 milyar pada tahun 2014) jumlah kunjungan mancanegara tetap menunjukkan hasil yang positif dengan tumbuh sebesar 6,8 persen dan jumlah kunjungan wisatawan nusantara juga menunjukkan trend positif dengan pertumbuhan sebesar 0,4 persen.

Sejak tahun 2015 alokasi anggaran untuk pengembangan pemasaran luar negeri dan dalam negeri menunjukkan tren kenaikan diatas 100 persen, sementara kenaikan pencapaian jumlah kunjungan wisatawan mancanegara hanya antara 10-15 persen dan wisatawan nusantara hanya sebesar 1,6-2 persen. Angka pertumbuhan pencapaian ini tidak menunjukkan progress yang luar biasa jika dibandingkan dengan kenaikan alokasi anggaran. Data pada tabel 4.4 menunjukkan bahwa kenaikan alokasi anggaran untuk pengembangan pemasaran luar negeri pada tahun 2015 sebesar

235,4 persen dibandingkan tahun 2014 hanya dibarengi kenaikan kenaikan pencapaian jumlah kunjungan sebesar 10,6 persen dan kenaikan alokasi anggaran pengembangan pemasaran dalam negeri sebesar 310,6 persen hanya diikuti dengan kenaikan target kunjungan wisatawan nusantara sebesar 1,6 persen. Sementara kenaikan alokasi anggaran untuk pengembangan pemasaran luar negeri pada tahun 2016 sebesar 133,1 persen dibandingkan tahun 2015 hanya dibarengi kenaikan kenaikan pencapaian jumlah kunjungan sebesar 15,4 persen dan kenaikan alokasi anggaran pengembangan pemasaran dalam negeri sebesar 99,7 persen hanya diikuti dengan kenaikan target kunjungan wisatawan nusantara sebesar 2 persen.

4.2 Hasil Kajian

Dari analisis data diatas menunjukkan bahwa jika pencapaian target dalam renstra yang dijadikan acuan untuk menilai efektivitas, secara umum Kementerian Pariwisata telah mencapai target yang telah ditetapkan dalam Rencana Strategis (Renstra) tahun 2010-2015 untuk jumlah kunjungan wisatawan mancanegara dan jumlah kunjungan wisatawan nusantara. Pencapaian target untuk jumlah kunjungan wisatawan mancanegara menunjukkan angka rata-rata diatas 100 persen dengan pencapaian tertinggi pada tahun 2013 dengan pencapaian 110 persen. Pergerakan kunjungan wisatawan nusantara walaupun secara statistik pada tahun 2013 dan 2014 capaian kinerja belum mencapai angka 100 persen, namun capaian kinerja telah menunjukkan tren positif (kenaikan setiap tahunnya). Kunjungan wisatawan nusantara pada tahun 2010 sampai dengan 2012 dan tahun 2015 telah mencapai target yang ditetapkan.

Apabila efektivitas diukur dengan menggunakan perbandingan persentase perubahan (kenaikan/penurunan) alokasi anggaran terhadap persentase perubahan kunjungan wisatawan, hasil analisis data diatas menunjukkan bahwa tidak ada korelasi positif antara kenaikan alokasi anggaran dengan pencapaian target Kementerian Pariwisata. Korelasi positif diindikasikan dengan kenaikan alokasi anggaran berakibat pada kenaikan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara dan wisatawan nusantara dan sebaliknya penurunan alokasi anggaran berakibat pada penurunan jumlah kunjungan wisatawan baik mancanegara maupun wisatawan nusantara. Tidak adanya hubungan yang linear antara alokasi anggaran dengan kunjungan wisatawan, menunjukkan bahwa intervensi Kementerian Pariwisata melalui program dan kegiatannya bukan satu-satunya faktor yang mempengaruhi kenaikan atau penurunan jumlah kunjungan wisatawan.

Hal ini sejalan dengan teori yang dikembangkan oleh Crouch (2007) yang mengidentifikasi sepuluh (10) faktor yang paling efektif mempengaruhi daya saing destinasi dari 36 faktor yang dikemukakan oleh Ritchie dan Crouch. Program dan kegiatan yang dikembangkan oleh Kementerian Pariwisata hanya sebagian dari faktor-faktor yang menentukan pengembangan daya saing pariwisata Indonesia yaitu kepedulian/citra (Awareness/Image), penentuan posisi/merek (Positioning/Branding), kegiatan-kegiatan khusus (Special Events), dan bauran kegiatan (Mix of Activities). Dari data yang diterbitkan oleh World Economic Forum (tahun 2013 dan tahun 2015) faktor yang dominan keunggulan daya saing pariwisata Indonesia adalah daya saing harga (peringkat 3), prioritas kepariwisataan (peringkat 15), dan faktor kekayaan sumber daya alam (natural resources) (peringkat 19). Sementara permasalahan mendasar pariwisata Indonesia sebagaimana data yang dikemukakan oleh World Economic Forum yaitu faktor infrastruktur, keberlanjutan lingkungan, kesehatan dan kebersihan, dan tingkat keamanan.

Dari kondisi diatas dan dengan memperhatikan faktor-faktor daya saing kepariwisataan Indonesia, pemerintah dapat menentukan strategi yang tepat dan efektif untuk meningkatkan daya saing pariwisata Indonesia (dimana dan bagaimana sumber daya yang terbatas dapat diarahkan).

Tantangan kedepan dengan target yang telah ditetapkan dalam renstra 2015-2019, prioritas kebijakan kepariwisataan diarahkan untuk perbaikan infrastruktur. Alokasi anggaran melalui money follow program digunakan untuk mendukung pembangunan pariwisata dengan menyelaraskan pencapaian target masing-masing sektor dengan pembangunan pariwisata. Tabel 4.5 memberikan gambaran bahwa intervensi pemerintah (pusat dan daerah) pada tahun 2012 dan 2013 melalui investasi di bidang pariwisata masih sangat rendah sebesar 0,2 persen dari total investasi dibandingkan dengan total investasi pariwisata dunia usaha/swasta sebesar 99,8 persen. Investasi pemerintah untuk bidang infrastruktur (Jalan, Jembatan, dan Pelabuhan) sebagai penyokong utama pariwisata masih terlalu kecil hanya sebesar 0,01 persen dari total investasi pariwisata (11,5 milyar pada tahun 2012 dan 13,5 milyar pada tahun 2013).

Tabel 4.5. Struktur Investasi Pariwisata Tahun 2012-2013

(dalam miliar rupiah)

No.	Jenis Barang Modal	2012			2013				
		Swasta/RT/ BUMN/BUMD	Pemerintah		Jumlah	Swasta/RT/ BUMN/BUMD	Pemerintah		
			Pusat	Daerah			Pusat	Daerah	
1	Bangunan :								
a	Hotel dan Restoran	34.108,1	-	-	34.108,1	29.358,4	-	-	29.358,4
b	Bukan Tempat Tinggal	17.045,5	2,8	3,1	17.051,4	19.884,1	5,1	3,9	19.893,1
c	Olah Raga, Rekreasi, Hiburan, Seni, dan Budaya	11.787,6	8,0	9,1	11.804,7	12.380,7	14,3	10,0	12.405,1
d	Bangunan Lainnya	5.737,7	-	-	5.737,7	8.054,8	-	-	8.054,8
2	Infrastruktur (Jalan, Jembatan, Pelabuhan)	23.630,7	5,0	6,5	23.642,2	26.813,7	6,3	7,2	26.827,2
3	Mesin dan Peralatan, Alat Angkutan, dan Barang Modal Lainnya	31.980,8	120,5	101,7	32.203,0	24.509,0	138,6	110,5	24.758,1
	Jumlah	124.290,3	136,3	120,5	124.547,1	121.000,6	164,3	131,6	121.296,6
	Distribusi (%)	99,79	0,11	0,10	100,00	99,75	0,14	0,11	100,00

Sumber : Nespamas 2013,2014

Sementara itu pemerintah sangat intensif dan ekstensif dalam melakukan promosi dan pembinaan di sektor pariwisata. Pengeluaran pemerintah untuk promosi dan pembinaan disektor pariwisata sangat besar, sebagaimana yang disajikan dalam tabel 4.6 pada tahun 2012 mencapai angka 6,8 triliun rupiah dan pada tahun 2013 mencapai angka 7,1 triliun rupiah.

Tabel 4.6. Struktur Pengeluaran Pemerintah untuk Promosi dan Pembinaan Sektor Pariwisata Tahun 2012-2013

(dalam miliar rupiah)

No.	Jenis Aktivitas	2012				2013			
		Pemerintah		Jumlah	Distribusi (%)	Pemerintah		Jumlah	Distribusi (%)
		Pusat	Daerah			Pusat	Daerah		
1	Promosi Pariwisata	528,8	671,3	1.200,1	17,62%	418,2	827,0	1.245,2	17,50%
2	Rencana dan Koordinasi Pembangunan Pariwisata	735,5	1.011,0	1.746,5	25,65%	571,3	1.277,5	1.848,8	25,98%
3	Penyusunan Statistik dan Informasi Pariwisata	506,5	623,8	1.130,3	16,60%	362,7	847,2	1.209,9	17,00%
4	Penelitian dan Pengembangan	586,6	785,5	1.372,1	20,15%	431,9	945,4	1.377,3	19,35%
5	Penyelenggaraan dan Pelayanan Informasi Pariwisata	285,2	353,5	638,6	9,38%	244,4	386,4	630,8	8,86%
6	Pengamatan dan Perlindungan Wisatawan	119,3	118,2	237,4	3,49%	126,5	142,6	269,0	3,78%
7	Pengawasan dan Pengaturan	129,8	138,3	268,2	3,94%	131,5	177,0	308,4	4,33%
8	Lainnya	107,4	108,9	216,3	3,18%	101,2	126,7	227,9	3,20%
	Jumlah	2.999,0	3.810,4	6.809,4	100%	2.387,6	4.729,7	7.117,3	100%

Sumber : Nespamas 2013,2014

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

1. Sektor Pariwisata menjadi salah satu sektor ekonomi yang sangat penting dalam perekonomian Indonesia karena memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pembentukan PDB, devisa, dan penyerapan tenaga kerja. Peran sektor pariwisata menunjukkan tren yang semakin meningkat dari tahun ketahun. Hal ini terlihat dari peningkatan jumlah kunjungan wisatawan baik mancanegara maupun nusantara yang secara langsung berkontribusi terhadap PDB, tenaga kerja, dan penyerapan tenaga kerja.
2. Sektor Pariwisata di Indonesia sangat potensial untuk dikembangkan karena Indonesia memiliki sumber daya alam, kebudayaan, peninggalan sejarah yang menarik, dan indeks harga yang murah. Namun indeks daya saing pariwisata Indonesia masih rendah antara lain karena belum didukung oleh infrastruktur yang memadai, jaminan keselamatan dan keamanan, akses terhadap pelayanan kesehatan, keberlanjutan lingkungan, dan SDM yang profesional.
3. Hasil kajian efektivitas alokasi anggaran Kementerian Pariwisata terhadap kunjungan wisatawan memberikan gambaran bahwa apabila pencapaian target dalam renstra yang dijadikan acuan untuk menilai efektivitas, secara umum Kementerian Pariwisata telah mencapai target yang telah ditetapkan dalam Rencana Strategis (Renstra) tahun 2010-2015 untuk jumlah kunjungan wisatawan mancanegara dan jumlah kunjungan wisatawan nusantara. Namun, apabila efektivitas diukur dengan menggunakan perbandingan persentase perubahan (kenaikan/penurunan) alokasi anggaran terhadap persentase perubahan kunjungan wisatawan, hasil analisis data menunjukkan bahwa tidak ada korelasi positif antara kenaikan alokasi anggaran Kementerian Pariwisata dengan pencapaian target Kementerian Pariwisata.
4. Alokasi Anggaran Kementerian Pariwisata yang meningkat hampir dua kali lipat pada tahun 2015 dan 2016 tidak dibarengi dengan kenaikan pencapaian target terutama kunjungan wisatawan mancanegara dan wisatawan nusantara yang cukup signifikan.
5. Tingkat penyerapan anggaran belanja Kementerian Pariwisata masih belum optimal dengan rata-rata penyerapan anggaran tahun anggaran 2011 s.d.2015 adalah sekitar 85 persen, dibawah rata-rata penyerapan seluruh Kementerian/Lembaga sekitar 92 persen.

5.2 Saran

1. Anggaran yang dialokasikan ke Kementerian Pariwisata dapat dialokasikan secara efektif dan efisien (*spending wisely*) dengan meningkatkan penajaman program dan kegiatan serta penyerapan anggaran. Kebijakan alokasi anggaran pemerintah disektor pariwisata selama ini lebih menitikberatkan pada kegiatan promosi dan pembinaan sektor pariwisata harus disesuaikan (*direalokasi/refocusing*) sejalan dengan kebutuhan dan prioritas pengembangan pariwisata. Pengembangan pariwisata ke depan sesuai dengan indikator daya indeks saing pariwisata diarahkan untuk pembangunan infrastruktur, pengembangan destinasi, dan peningkatan sumber daya manusia.

2. Peningkatan belanja infrastruktur rata-rata 20,8 persen idealnya dapat dimanfaatkan untuk percepatan pembangunan pariwisata nasional dengan penyusunan master plan pembangunan pariwisata yang dapat mensinergikan dan menyelaraskan kegiatan dan alokasi anggaran pada Kementerian/Lembaga terkait. Dari data peringkat daya saing kepariwisataan (World Economic Forum) menunjukkan bahwa 10 (sepuluh) negara dengan peringkat daya saing terbaik memiliki pilar pendukung infrastruktur yang terbaik. Dibandingkan dengan negara-negara lain dikawasan Asean yang sudah lebih maju dalam pengembangan pariwisata (Malaysia, Thailand, dan Singapura), kualitas daya saing infrastruktur lebih unggul dibandingkan Indonesia. Pengembangan kepariwisataan Indonesia kedepan sangat ditentukan oleh perbaikan kualitas penyediaan infrastruktur. Lori A. Martin (2002) dalam presentasinya '*How to Market a Place and How to Market a Destination*' menyatakan :
“Attractiveness” Dilemma : If a place could, it would first fix its fundamentals (the infrastructure), add some attractions, raise the friendliness and skills of its people, and then broadcast its distinct image. But if the place’s infrastructure and finances are poor, it cannot raise the money to improve its infrastructure or build attractions. So with limited funds, the place ends up working on image first, and possibly encouraging its people to be friendlier. This often fails.
3. Perlu perencanaan yang holistic (menyeluruh), koordinasi, kerjasama, dan sinkronisasi baik antar instansi pemerintah maupun antar pemerintah dengan swasta (*private sector*) dalam mendukung pencapaian sasaran dan target pembangunan bidang kepariwisataan. Untuk meningkatkan daya saing pariwisata Indonesia diperlukan dukungan pemerintah dan sinergi kerjasama dengan swasta dalam pembangunan infrastruktur, pemasaran dan industri pendukung lainnya. Dukungan tersebut berupa strategi kebijakan, perencanaan, serta pengalokasian anggaran yang sejalan dengan prioritas yang ditetapkan.
4. Dalam mendukung penyusunan anggaran yang kredibel dan informatif diperlukan pencantuman sektor pariwisata secara tematik dalam dokumen perencanaan dan penganggaran. Hal ini untuk memudahkan koordinasi dan monitoring (*trace*) terhadap alokasi anggaran/belanja pemerintah secara keseluruhan (lintas kementerian/lembaga) dalam rangka pendukung pengembangan pariwisata Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Antariksa, Basuki.(2011). *Peluang dan Tantangan Pengembangan Kepariwisata Indonesia*. Makalah.
- Crouch, G. I. (2007). *Modelling Destination Competitiveness: A Survey and Analysis of The Impact of Competitiveness Attributes*. Marketing, 21, 16.
- Goeldner, C. R., & Ritchie, J. B. (2007). *Tourism Principles, Practices, Philosophies*. John Wiley & Sons.
- International Labour Organization. (2012).*Rencana Strategis Pariwisata Berkelanjutan dan Green Jobs untuk Indonesia*.
- Moleong, L. J. (1999). *Metodologi Penelitian*. Bandung: PT. Remaja Rosda Karya.
- Nawawi, H. (2003). *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Neraca Satelit Pariwisata Nasional (NESPARNAS).(2013). Pusat Data dan Informasi Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.
- Neraca Satelit Pariwisata Nasional (NESPARNAS).(2014). Pusat Data dan Informasi Kementerian Pariwisata.
- Rencana Strategis Kementerian Pariwisata 2015-2019
- Ryan, C. (1991). *Recreational Tourism: A Social Science Perspective*. Routledge.
- Ritchie, J. B., & Crouch, G. I. (2003). *The Competitive Destination: A Sustainable Tourism Perspective*. Cabi. Publishing, Wallingford, UK.
- Spillane, James J. (1991).*Ekonomi Pariwisata : Sejarah dan Prospeknya*. Yogyakarta : Kanisius.
- Siswanto, Adrianus D dan Sri Lestari (2010). *Faktor-Faktor Penyebab RendahnyaPenyerapan BelanjaKementerian/Lembaga TA2010*. Policy Paper.
- Tjokrowinoto,M.2005. *Pengurangan Kemiskinan Melalui Pariwisata : Perspektif Kebijakan Publik*. Yogyakarta.
- The World Travel and Tourism Council (WTTC).(2015).*Travel and Tourism Economic Impact 2015 United States of America; France; Japan; China; Thailand; Malaysia; Singapore; and Indonesia*.
- World Economic Forum. (2011). *The Travel &Tourism Competitiveness Report 2011 : Beyond the Downturn*.
- World Economic Forum. (2013). *The Travel &Tourism Competitiveness Report 2013 : Reducing Barriers to Economic Growth and Job Creation*.
- World Economic Forum. (2015). *The Travel &Tourism Competitiveness Report 2015 : Growth Through Shocks*.

