

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia, dengan 18.110 pulau dengan garis pantai sepanjang 108.000 km. Negara Indonesia memiliki potensi alam, keanekaragaman flora dan fauna, peninggalan purbakala, peninggalan sejarah, serta seni dan budaya yang semuanya itu berarti merupakan sumber daya dan modal yang besar bagi usaha pengembangan dan peningkatan kepariwisataan (Akil, 2003 : 1).

Modal tersebut harus dimanfaatkan secara optimal melalui penyelenggaraan kepariwisataan yang secara umum bertujuan untuk meningkatkan pendapatan nasional dan daerah khususnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, perlu adanya perhatian yang serius dari pemerintah untuk membangun kawasan pariwisata di daerah-daerah yang memiliki potensi sebagai daerah tujuan wisata.

Pariwisata merupakan salah satu hal yang penting bagi suatu negara. Dengan adanya pariwisata, suatu negara atau lebih khusus lagi pemerintah daerah tempat obyek wisata itu berada mendapat pemasukan dari pendapatan setiap obyek wisata. Berkembangnya sektor pariwisata di suatu negara akan menarik sektor lain untuk berkembang pula karena produk-produknya diperlukan untuk menunjang industri pariwisata, seperti sektor pertanian, peternakan, perkebunan, kerajinan rakyat, peningkatan kesempatan kerja, dan lain sebagainya.

Tidak dapat dipungkiri bahwa sektor pariwisata di Indonesia dalam perkembangan dewasa ini telah menjadi salah satu titik fokus yang dilakukan oleh pemerintah karena sektor pariwisata memiliki andil yang sangat signifikan dalam pembangunan perekonomian baik di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota, maupun Nasional. Pada tahun 2008 sektor pariwisata berada pada peringkat ketiga penyumbang devisa terbesar dengan menghasilkan 7,37 dolar AS yang diperoleh dari kedatangan 6,4 juta wisatawan mancanegara (Pitana dan Cecep, 2009: 347-348).

Tabel 1:
Ranking Devisa Pariwisata Periode Tahun 2008 - 2010

2008		2009		2010	
Jenis Komoditas	Nilai (Juta USD)	Jenis Komoditas	Nilai (Juta USD)	Jenis Komoditas	Nilai (Juta USD)
Minyak & gas bumi	29,126.30	Minyak & gas bumi	19,018.30	Minyak & gas bumi	28,039.60
Minyak klp sawit	12,375.57	Minyak klp sawit	10,367.62	Minyak klp sawit	13,468.97
Karet olahan	7,579.66	Pariwisata	6,298.02	Karet olahan	9,314.97
Pariwisata	7,377.00	Pakaian jadi	5,735.60	Pariwisata	7,603.45
Pakaian jadi	6,092.06	Karet olahan	4,870.68	Pakaian jadi	6,598.11
Alat listrik	5,253.74	Alat listrik	4,580.18	Alat listrik	6,337.50
Tekstil	4,127.97	Tekstil	3,602.78	Tekstil	4,721.77
Kertas dan barang dari kertas	3,796.91	Kertas dan barang dari kertas	3,405.01	Kertas dan barang dari kertas	4,241.79
Makanan olahan	2,997.17	Makanan olahan	2,960.73	Makanan olahan	3,620.86
Kayu olahan	2,821.34	Kayu olahan	2,275.32	Bahan kimia	3,381.85
Bahan kimia	2,754.30	Bahan kimia	2,155.41	Kayu olahan	2,870.49

Sumber : Neraca Satelit Pariwisata Nasional (NESPARNAS 2010)

Selain itu, kepariwisataan Indonesia juga merupakan penggerak perekonomian nasional yang potensial untuk memacu pertumbuhan perekonomian yang lebih tinggi di masa yang akan datang. Pada tahun 2008 kepariwisataan

Indonesia berkontribusi terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) sebesar Rp. 232,93 trilyun atau 4,70% dari total PDB Indonesia (NESPARNAS 2010). Prosentase pada tahun ini mengalami pertumbuhan yang tertinggi dibanding tahun-tahun sebelum dan sesudahnya. Keadaan ini menunjukkan kecenderungan industry pariwisata yang terus meningkat sejak tahun 2006.

Tabel 2:
Dampak Pariwisata Terhadap PDB Indonesia Periode 2006-2010

	Dampak terhadap Output			Dampak terhadap PDB			Dampak terhadap Tenaga Kerja		
	Pariwisata	Nasional	Share (%)	Pariwisata	Nasional	Share (%)	Pariwisata	Nasional	Share (%)
2006	306.50	6,640.75	4.62	143.62	3,339.48	4.30	4.44	95.46	4.65
2007	362.10	7,480.57	4.62	169.67	3,957.40	4.29	5.22	99.93	5.22
2008	499.67	9,882.38	5.06	232.93	4,954.03	4.70	7.02	102.55	6.84
2009	505.02	10,530.04	4.80	233.89	5,613.44	4.17	6.98	104.49	6.68
2010	565.15	11,956.62	4.73	261.06	6,422.92	4.06	7.44	108.21	6.87

Sumber : Neraca Satelit Pariwisata Nasional (NESPARNAS 2010)

Data-data yang telah dipaparkan di atas menunjukkan bahwa sektor pariwisata mempunyai potensi menjadi sektor andalan dalam perekonomian Nasional ke depannya. Hal tersebut tentunya tidak lepas dari kontribusi pemerintah daerah dalam rangka mengelola penghasilan asli daerah (PAD) melalui berbagai kebijakan, khususnya dalam bidang industri pariwisata.

Hal tersebut tidak lepas dari diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang memberikan kewenangan lebih luas pada Pemerintah Daerah untuk mengelola wilayahnya. Sehingga membawa implikasi semakin besarnya tanggung jawab dan tuntutan untuk

menggali dan mengembangkan seluruh potensi sumber daya yang dimiliki daerah dalam rangka menopang perjalanan pembangunan di daerah.

Pemerintah dalam hal ini para *stakeholders* kepariwisataan yang menyadari besarnya potensi kepariwisataan di daerah berusaha menggali, mengembangkan serta membangun aset obyek dan daya tarik wisata, yang merupakan modal awal untuk bangkitnya kegiatan pariwisata. Keputusan ini harus ditindak lanjuti dengan memikirkan dan mengusahakan serta membenahi potensi obyek dan daya tarik wisata (Tahwin, 2003 dalam Sari, 2011 : 18).

Ada tiga perubahan makro yang akan memengaruhi berbagai daerah di Indonesia dalam mengelola pemerintahannya dalam kaitannya untuk pengembangan kawasan pariwisata. *Pertama* perubahan pada tingkat lokal, *Kedua* perubahan pada tingkat nasional, *Ketiga* perubahan pada tingkat global (Nurif, 2006 : 1). Sehingga berbagai perubahan besar tersebut akan memaksa berbagai daerah untuk memulai meninjau kembali pendekatan dan cara pandang mereka dalam mengelola daerah.

Perubahan pertama akan memaksa pemerintah daerah untuk mentransformasi diri dari *bureaucratic-monopolistic government* menjadi *entrepreneurial-competitive government*. *Entrepreneurial government* adalah pemerintah yang jeli dan selalu berpikir keras untuk melihat dan memanfaatkan peluang yang muncul untuk memakmurkan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakatnya. Sementara, *Competitive government* adalah pemerintah daerah yang mendorong adanya persaingan wilayah di antara penyedia layanan publik dalam upaya mereka memberikan *excellent services* kepada para konstituennya, apakah itu *tourist, traders, investors* dan atau masyarakat luas.

Perubahan kedua mengharuskan mereka bermetamorfosis diri dari pemerintah daerah yang tidak responsif menjadi pemerintah daerah yang berorientasi pelanggan (*customer-driven government*) dan bertanggungjawab (*accountable government*) terhadap seluruh stakeholder-nya secara seimbang.

Sementara, perubahan besar ketiga akan mendorong pemerintah daerah untuk memulai mengevaluasi diri dari pemerintah yang hanya memiliki *local orientation* menjadi pemerintah yang memiliki *global-cosmopolit orientation*.

Pemerintah daerah semacam ini memiliki wawasan global. Mereka membuka diri terhadap investor asing, perusahaan asing, kepemilikan asing, produk asing, teknologi asing, orang-orang terbaik asing, bahkan dari situ akan terjadi persaingan antar wilayah dengan wilayah lain, antar wilayah dengan negara dalam rangka menarik tourist, traders, dan investors baik dari dalam maupun luar negeri, sejauh itu semua memiliki kontribusi positif terhadap peningkatan kualitas hidup masyarakat.

Pembangunan di setiap daerah sudah seharusnya mendapatkan prioritas yang utama oleh pemerintah daerah setempat. Pengembangan kegiatan-kegiatan di setiap sektor tentunya membutuhkan dana yang tidak sedikit. Untuk itu maka setiap daerah harus mencari peluang lain dengan memanfaatkan sumber daya seoptimal mungkin. Salah satu sektor yang masih belum dioptimalkan pengembangannya adalah sektor pariwisata daerah. Meskipun dalam penyusunan kebijakannya, strategi untuk sektor ini telah sering dirumuskan, namun ternyata pelaksanaannya masih mengalami berbagai kendala.

Sektor pariwisata daerah merupakan salah satu sektor strategis dalam menggerakkan perekonomian suatu daerah. Berlangsungnya revolusi 3T, *transport, telecommunication, tourism*, menunjukkan bahwa kegiatan pariwisata telah menjadi salah satu kekuatan yang mampu mempercepat penyatuan dunia dalam integrasi ekonomi dan pergerakan manusia lintas daerah dan bahkan lintas negara (Rusman, 2004 dalam Nurif, 2006 : 3).

Masalah yang timbul dalam perumusan strategi pariwisata yakni bahwa arus wisatawan tidak merata dan hanya terpusat pada beberapa Daerah Tujuan Wisata (DTW) utama, terutama Bali. Gejala ini perlu diatasi dengan mengarahkan para wisatawan ke daerah-daerah tujuan wisata potensial lainnya. Daerah-daerah tujuan wisata yang diperkirakan memiliki potensi pariwisata diharapkan dapat segera dikembangkan dan mampu menghasilkan keuntungan. Hal ini merupakan peluang emas yang segera bisa dimanfaatkan. Akan tetapi pemanfaatan peluang tanpa perencanaan yang matang bisa mendatangkan petaka. Persoalannya sekarang adalah bagaimana pemerintah daerah mampu merumuskan sebuah strategi yang cukup signifikan guna membangun industri pariwisata. Hal ini dikarenakan pariwisata diakui atau tidak menjadi sebuah ladang potensial untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat daerah. Bukan sebuah hal yang mustahil dengan didukung kekayaan alam Bangsa Indonesia serta keanekaragaman budaya yang dapat mendukung industri pariwisata, termasuk Kabupaten Lamongan.

Melihat posisi strategis wilayah Kabupaten Lamongan yang mempunyai luas wilayah 1.812,8 km² , berada di antara 5 wilayah kabupaten, yaitu Tuban,

Bojonegoro, Jombang, Mojokerto, dan Gresik yang kepariwisataannya masih taraf perkembangan, hal ini merupakan nilai tambah yang memberikan peluang bagi meningkatnya kegiatan wisata di Kabupaten Lamongan.

Kabupaten Lamongan ditetapkan sebagai salah satu Daerah Tujuan Wisata (DTW) di Jawa Timur oleh Pemerintah. Disamping itu Kabupaten Lamongan merupakan wilayah yang memiliki potensi obyek wisata alam dan budaya telah mendapatkan perhatian wisatawan nusantara pada umumnya dan keadaan ini ditunjang oleh beberapa faktor antara lain: a) keadaan topografis; b) keadaan geografis; c) keadaan sosial budaya; d) iklim, fauna dan kekayaan alam.

Dalam kebijaksanaan pengembangan yang tertuang dalam Rencana Induk Pengembangan Pariwisata (RIPP) Jawa Timur, Kabupaten Lamongan berada di kawasan A yang meliputi Kediri, Nganjuk, Pacitan, Ponorogo, Madiun, Magetan, Ngawi, Bojonegoro, Lamongan, dan Tuban. Pada kawasan ini wisata yang dikembangkan adalah wisata pantai dan laut, wisata budaya, wisata alam, terutama telaga.

Unsur yang sangat penting dalam pengembangan kepariwisataan salah satunya adalah pengembangan kawasan wisata yang sesuai dengan keinginan atau preferensi konsumen. Dalam pengertian yang lebih luas kawasan pariwisata adalah sesuatu yang dikonsumsi oleh wisatawan mulai dari saat wisatawan meninggalkan tempat tinggalnya, selama perjalanan di obyek wisata yang dituju hingga kembali ke tempat tinggalnya. Pengembangan kawasan wisata yang akan dilakukan harus melihat semua potensi yang ada di lingkungan sendiri maupun faktor lingkungan eksternal yang ada. Hal ini mengingat bahwa adanya kecenderungan semakin kuatnya persaingan antar wilayah dalam rangka menarik *tourist, traders, dan investors* (TTI) baik dari dalam maupun luar negeri. (Nurif, 2006 : 4).

Mengembangkan suatu kawasan pariwisata daerah juga berarti mendesain suatu kawasan agar mampu memenuhi dan memuaskan keinginan dan ekspektasi

pelanggannya. Pelanggan yang dimaksud disini, anatra lain : yang pertama tentu saja penduduk dan masyarakat daerah tersebut yang membutuhkan layanan publik yang memadai. Kedua apa yang disebut TTI (*trader, tourist, investor*) baik dari dalam maupun luar daerah, Ketiga, *talent* (SDM berkualitas), *developer* (pengembang), *organizer (event organizer)* dan seluruh pihak yang memiliki kontribusi dalam membangun keunggulan bersaing suatu kawasan pariwisata.

Dalam konteks pengembangan kawasan pariwisata Kabupaten Lamongan saat ini, memiliki kecenderungan bahwasannya hanya Wisata Bahari Lamongan (WBL) yang memiliki daya saing yang cukup signifikan. Meskipun dapat diakui WBL meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang cukup signifikan bagi daerah. Namun, jika pemerintah daerah dapat mengaji lebih mendalam, pemerataan pembangunan kawasan sangatlah penting.

Salah satu diantara alasan pemerataan pembangunan itu adalah untuk mengurangi disparitas antar wilayah di Kabupaten Lamongan. Selain itu juga, strategi pemerataan ini dijadikan sebagai instrumen guna mulai mempromosikan pariwisata alternatif kepada masyarakat, bukan hanya pariwisata unggulan. Spekulasi ini yang nantinya diharapkan dapat menjadikan Kabupaten Lamongan sebagai tujuan tunggal wisatawan dengan berbagai keindahan pariwisata yang ada di dalamnya. Dalam jangka panjang, strategi ini mengurangi asumsi masyarakat untuk tidak hanya datang ke Lamongan dengan tujuan ke WBL dan beralih ke daerah lain.

Mengingat hal tersebut, maka dalam penelitian ini, coba diajukan sebuah pendekatan mengenai bagaimana strategi untuk mengembangkan kawasan

pariwisata daerah dengan menggunakan perspektif *reinventing government*. Perspektif ini dianggap paling sinkron sebagai instrumen birokrasi untuk mengembangkan industri pariwisata. Hal ini dikarenakan pariwisata sangat dekat dengan bagaimana cara pemerintah untuk dapat memahami mekanisme pasar sehingga dapat diminati oleh banyak pengunjung. *Reinventing government* bukan sebuah konsep yang baru bagi perkembangan birokrasi pemerintahan di Indonesia. Gagasan utama dari konsep ini adalah bagaimana cara mewirausahakan birokrasi agar sektor publik dapat menjalankan roda organisasinya lebih kompetitif serta efektif dan efisien.

Dalam konsep *reinventing government* pemerintah daerah Kabupaten Lamongan khususnya Dinas Pariwisata dan Kebudayaan harus melakukan inovasi-inovasi yang signifikan dalam pengembangan pariwisatanya. Salah satu caranya adalah dengan mengefisienkan manajemen pemerintahan atau melaksanakan manajemen yang biasanya dilakukan oleh pihak swasta dalam perspektif mewirausahakan birokrasi (*reinventing government*). *Reinventing government* adalah berbagai usaha yang dilakukan oleh pihak birokrasi untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi suatu kegiatan. Dimana *reinventing government* 10 prinsip, yakni : pemerintahan katalis, pemerintahan milik masyarakat, pemerintahan kompetitif, pemerintahan yang digerakkan oleh misi, pemerintahan berorientasi pada hasil, pemerintahan berorientasi pelanggan, pemerintahan wirausaha, pemerintahan antisipatif, pemerintahan desentralisasi, serta pemerintahan berorientasi pasar.

Akhirnya, penelitian ini diharapkan terdapat sebuah deskripsi, identifikasi maupun analisis terkait pengembangan potensi pariwisata yang dilakukan dilakukan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata apakah sudah memenuhi aspek-aspek yang terkandung dalam prinsip *reinventing government*. Dari latar belakang tersebut, maka diambil sebuah judul penelitian **“Pengembangan Potensi Pariwisata dalam Perspektif *Reinventing Government* (Studi Di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Lamongan).”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan, dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Apakah pengembangan potensi pariwisata di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Lamongan sesuai dengan perspektif/prinsip-prinsip *reinventing government*?
2. Bagaimanakah faktor pendorong dan penghambat pengembangan potensi pariwisata di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Lamongan dalam perspektif/prinsip-prinsip *reinventing government*?

C. Tujuan Penelitian

Dari perumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui, mengidentifikasi dan menganalisis sesuai tidaknya pengembangan potensi pariwisata di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata

Kabupaten Lamongan dengan perspektif/prinsip-prinsip *reinventing government*.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor pendorong dan penghambat pengembangan potensi pariwisata di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Lamongan dalam perspektif/prinsip-prinsip *reinventing government*.

D. Kontribusi Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan manfaat, antara lain :

1. Secara Akademis

Sebagai bahan banding dan referensi yang bermanfaat apabila diperlukan bagi peneliti-peneliti lain yang berminat dalam rangka mengadakan penelitian yang serupa di daerah lain.

2. Secara Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan informasi maupun masukan bagi *stakeholder* terutama Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Lamongan dalam rangka pengembangan potensi pariwisatanya di Kabupaten Lamongan. Selain itu juga dapat dijadikan bahan acuan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Lamongan sebagai jika ingin menerapkan pola pengembangan potensi pariwisata dalam perspektif/prinsip-prinsip *reinventing government*.

- b. Masyarakat umum, dalam memahami dinamika pembangunan daerah khususnya pengembangan potensi pariwisata di Kabupaten Lamongan yang nantinya diperuntukkan hiburan dan kesejahteraan masyarakat.
- c. Investor, dalam memperoleh gambaran mengenai peluang dan prospek investasi yang cukup menjanjikan di Kabupaten Lamongan.

E. Sistematika Pembahasan

Skripsi ini akan disajikan dalam lima pokok bahasan yang semuanya merupakan satu-kesatuan, di antaranya:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan ini terdiri dari lima sub bab. *Pertama*, akan mendiskripsikan latar belakang. *Kedua*, perumusan masalah penelitian. *Ketiga*, tujuan penelitian. *Keempat*, kontribusi penelitian. *Kelima*, sistematika pembahasan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada Bab II menjelaskan dan mencantumkan teori-teori yang berkaitan dengan topik penelitian. Yaitu : otonomi daerah, konsep birokrasi dan *reinventing government*, konsep dan teori pengembangan potensi pariwisata, serta hubungan pendapatan asli daerah dengan pariwisata.

BAB III METODE PENELITIAN

Pada bab ini menjelaskan dan menggambarkan jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi atau situs penelitian, jenis data dan sumber data, teknik yang dipakai pada proses pengumpulan data, dan analisis data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini menguraikan hasil penelitian yang terdiri dari dua subbab. *Pertama*, akan menguraikan tentang gambaran umum tentang pariwisata Kabupaten Lamongan. *Kedua*, menguraikan hasil dan fokus penelitian mengenai kesesuaian strategi pengembangan potensi pariwisata dalam perspektif *reinventing government* di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Lamongan.

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini berisi tentang kesimpulan penelitian dan saran-saran yang disampaikan oleh peneliti terkait dengan permasalahan yang diangkat.