

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

Dalam kajian pustaka yang paling awal ini, pembahasan terkait dengan teori administrasi publik sangat diperlukan karena sebagai *grand theory* sebagai landasan konsep-konsep yang selanjutnya. Administrasi publik adalah semua yang dicapai pemerintah atau dilakukan pilihan yang dilakukan sesuai janji pada waktu kampanye pemilihan, hal ini seperti yang dikemukakan oleh Starling dalam Keban (2004:5) bahwa: Administrasi sebagai semua yang dicapai yang dicapai pemerintah, atau dilakukan sesuai dengan pilihan kebijakan sesuai dengan pilihan kebijakan sebagaimana dijanjikan pada waktu kampanye pemilihan. Dengan kata lain batasan tersebut menekankan aspek *the accomplishing side of government* dan seleksi kebijakan publik.

Definisi cukup lengkap seperti dikemukakan oleh Felix A Nigro dan Loyd G Nigro dalam Syafii (2009:25) sebagai berikut :

- 1) (*Public Administration*) is Cooperative group effort in public setting.
- 2) (*Public Administration*) covers all three branches : executive, legislative and judicial, and their interrelationships.
- 3) (*Public Administration*) has important role formulating of public policy and is thus a part of the political process.
- 4) (*Public Administration*) is closely associated with numerous private groups and individuals in providing services to the community.
- 5) (*Public Administration*) is different in significant ways from private administration.

Dalam definisi tersebut Nigro menjelaskan terkait dengan administrasi publik, yakni :

1. Suatu kerjasama kelompok dalam pemerintahan.
2. Mencakup tiga cabang yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif serta hubungan diantara mereka.
3. Mempunyai peranan yang penting dalam formulasi kebijakan dan bagian dari proses politik.
4. Berhubungan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
5. Beberapa perbedaan yang penting dengan administrasi prifat.

Selain itu juga administrasi publik diartikan sebagai gabungan antara teori dan praktek dengan mengkombinasikan proses manajemen dan pencapaian nilai-nilai normatif dalam masyarakat. Hal ini seperti dikemukakan oleh Nicholas Henry dalam Keban (2004:5) :

Administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek, dengan tujuan mempromosi pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administarasi publik berusaha melembagakan praktek-praktek manajemen agar sesuai dengan nilai efektifitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan secara baik.

Pada tahun 1950-an, sekelompok ilmuwan politik dan administrasi negara menyadari bahwa memindahkan begitu saja sistem dan lembaga atau pranata politik dan administrasi negara dari negara tertentu ke negara lain tidak tepat. Hasil analisa ilmu sosial lainnya seperti misalnya sosiologi, antropologi, ekonomi dan lainnya

memperkuat pendapat bahwa apa yang baik di negara tertentu belum tentu baik di negara lain. Pengalaman membuktikan bahwa bantuan teknis dari negara maju ke negara berkembang dengan menerapkan asas, dalil dan bahkan teori administrasi negara yang telah terbukti berhasil di negara maju, tidak ternyata demikian halnya di negara berkembang.

Menurut Fred. W. Riggs yang dikutip Pamudji dalam bukunya Ekologi Administrasi Negara (1983:11), menyebutkan bahwa dengan mempelajari ekologi administrasi negara, dapat diketahui ciri-ciri suatu sistem administrasi negara dari suatu masyarakat, bangsa dan negara tertentu dan selanjutnya dapat pula dipahami mengapa dalam suatu masyarakat, bangsa dan negara itu tumbuh dan berkembang sistem administrasi negara tersebut.

Menurut Sondang P. Siagian (1984:2) administrasi berarti keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sedangkan administrasi publik adalah keseluruhan kegiatan yang dilakukan seluruh aparatur pemerintahan dari suatu Negara dalam usaha mencapai tujuan negara.

Tujuan dari administrasi publik sendiri menurut Sondang P. Siagian (1984:30-32) antara lain adalah :

1. Meningkatkan kemakmuran rakyat, terlepas dari sistem politik dan perekonomian yang dianut oleh suatu Negara, semua Negara modern mengatakan semua negara itu adalah *welfare state*.
2. Pemerintahan wajib melayani warganya dengan perlakuan sama.

B. Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia

Implementasi otonomi daerah di Indonesia yang efektif dimulai sejak Januari 2001. Otonomi daerah telah memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah untuk merencanakan dan melaksanakan pengelolaan keuangan daerahnya masing-masing. Kewenangan dalam pengelolaan keuangan ini sejalan dengan pelimpahan kewenangan dalam beberapa bidang pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah. Disahkannya undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah dan UU. No.33 Tahun 2005 tentang pertimbangan keuangan antara pemerintah daerah dan pusat sebagai perubahan UU No.22/1999 dan UU No.25/1999 dimaksud untuk lebih menyempurnakan pelaksanaan desentralisasi fisik di Indonesia. Pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam berbagai bidang diharapkan akan meningkatkan efisiensi pengeluaran pemerintah. Meningkatnya efisiensi sebagai dampak positif dari desentralisasi fiskal yang didasari pada asumsi bahwa pemerintah daerah dianggap lebih tahu akan kebutuhan dan kondisi daerahnya sendiri dibandingkan dengan daerah pusat sehingga setiap rupiah yang dibelanjakan lebih mengenai sasaran dalam memenuhi kebutuhan masyarakat di daerah masing-masing.

Efisiensi dalam pengeluaran belanja pemerintah daerah didefinisikan sebagai suatu kondisi ketika tidak mungkin lagi relokasi sumber daya yang dilakukan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun, sayangnya otonomi daerah di Indonesia yang telah berjalan hampir lima tahun sejak efektif dimulainya tahun 2001 sejauh ini lebih terjemahkan oleh pemerintah daerah untuk menggali potensi-potensi pemerintah daerah. Banyak sekali peraturan-peraturan daerah (PERDA) dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk menarik PAD dari sumber pajak daerah dan retribusi daerah yang

dampaknya seringkali justru tidak kondusif bagi perekonomian daerah dan kontraproduktif terhadap tujuan desentralisasi fiskal (Kurni, 2003: 02).

Dalam pelaksanaan otonomi daerah diharapkan setiap daerah mampu berkreasi dalam mencari sumber penerimaan yang dapat membiayai pengeluaran pemerintah daerah dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan pada berbagai sektor. Karena dalam prinsipnya, daerah dituntut untuk mandiri dalam menciptakan berbagai potensi daerah yang dapat diandalkan dalam meningkatkan kemampuan keuangan daerah. Dengan adanya desentralisasi ke daerah sebagai harapan yang menjanjikan, maka perluasan wewenang daerah Kabupaten dan Kota melalui UU No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dimana secara politis daerah memiliki kewenangan untuk menggali setiap potensi daerah. Jadi disini pemerintah daerah sebagai tombak dari implementasi otonomi daerah dalam menciptakan berbagai pendapatan daerah dan harus mampu mempertahankan dan meningkatkan berbagai potensi daerah di setiap sektor.

Pemberian otonomi kepada daerah bertujuan untuk meningkatkan pembangunan di daerah, pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Otonomi daerah juga dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam melaksanakan kegiatan pembangunan sehingga secara sekaligus dapat meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat. Pengertian daerah otonom dimaksud agar daerah yang bersangkutan dapat berkembang sesuai dengan kemampuannya sendiri yang tidak bergantung kepada pemerintah pusat, oleh karena itu daerah otonom harus

mempunyai kemampuan sendiri untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri melalui sumber-sumber pendapatan yang dimiliki. Hal ini meliputi semua kekayaan yang dikuasai oleh daerah dengan batas-batas kewenangan yang ada dan selanjutnya digunakan untuk membiayai semua kebutuhan dalam rangka penyelenggaraan urusan rumah tangganya sendiri. Jadi agar daerah dapat menjalankan kewajibannya dengan sebaik-baiknya perlu ada sumber pendapatan daerah (Devinawati, 2011: 3-4).

Adapun tiga ketentuan umum yang harus diketahui terkait otonomi daerah menurut UU No 32 Tahun 2004 pasal 1 tentang Pemerintahan daerah, yakni :

- a. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- c. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

C. Konsep Birokrasi dan *Reinventing Government*

1. Konsep Birokrasi

Secara etimologis, kata birokrasi berasal dari kata *bureau* yang berarti kantor atau meja, dan kata *kratia* berarti pemerintahan. Dengan demikian maka birokrasi merupakan pelaksanaan pemerintah-pemerintah secara organisatoris yang harus dilaksanakan sedemikian rupa dan secara sepenuhnya pada pelaksanaan pemerintahan melalui instansi-instansi atau kantor-kantor. Birokrasi

merupakan suatu unsur yang ada dalam beberapa teori yang lebih terbatas berkenaan dengan kekuasaan, hierarki, komunikasi, partisipasi dan pembuatan keputusan dalam suatu variasi organisasi yang luas (Albrow, 1989 : 82). Weber dalam Syafii (2003 : 110) menyatakan bahwa birokrasi adalah metode organisasi terbaik dengan spesialisasi tugas. Adapun prinsip dasar dan karakteristik yang ideal dari birokrasi yaitu :

- a. Kerja yang ketat pada peraturan (*rule*)
- b. Tugas yang khusus (spesialisasi)
- c. Kaku dan sederhana (*zakelijk*)
- d. Penyelenggaraan yang resmi (formal)
- e. Pengaturan dari atas ke bawah (hierarkis)
- f. Berdasarkan logika (rasional)
- g. Tersentralistis (otoritas)
- h. Taat dan patuh (*obedience*)
- i. Tidak melanggar ketentuan (*discipline*)
- j. Terstruktur (sistematis)
- k. Tanpa pandang bulu (impersonal)

Evers dalam Zauhar (1992 : 78) mengklasifikasikan makna birokrasi ke dalam tiga kategori, yaitu :

- a. Birokrasi dipandang sebagai rasionalisasi prosedur pemerintahan dan aparat administrasi Negara. Makna ini adalah sejalan dengan ide Weber tentang birokrasi, dan oleh Evers dinamakan birokrasi.
- b. Birokrasi dipandang sebagai bentuk organisasi yang membengkak dan jumlah pegawai yang besar. Konsep inilah yang disebut sebagai Parkinson Law, karena istilah ini diciptakan oleh tuan Parkinson;
- c. Birokrasi dipandang sebagai perluasan kekuasaan pemerintah dengan maksud mengontrol keinginan masyarakat. Hal ini oleh Evers disebut Orwelisasi.

Walaupun diakui bahwa birokrasi merupakan instrument untuk mencapai efisiensi organisasi, namun ekses negatif dari birokrasi tidak mungkin dapat dihindarkan. Ekses ini bukan karena adanya citra yang negatif terhadap birokrasi

yang berkembang di kalangan masyarakat awam, namun eksekusi ini merupakan konsekuensi logis dari konsep birokrasi itu sendiri. Adapun eksekusi negatif dari birokrasi yaitu, standar efisiensi fungsional, penekanan yang berlebihan terhadap rasionalitas, impersonalitas dan hierarki, penyelewengan tujuan dan pita merah (*red tape*).

Meskipun pada kenyataannya memang ada eksekusi negatif dari birokrasi namun birokrasi tidak dapat dihilangkan, maka instansi atau kantor-kantor pemerintah akan kesulitan menjalankan operasionalnya. Hal terpenting yang harus dilakukan adalah melakukan perbaikan birokrasi artinya bahwa birokrasi perlu disesuaikan dengan kondisi yang sedang berlangsung dan segala kekakuan pelayanan terhadap masyarakat perlu diubah dan dihilangkan.

Meskipun sudah menjadi gejala yang sangat umum, ternyata pada setiap konteks sistem budaya masyarakat, secara empirik birokrasi dan birokratisasi terlihat dalam pola perilaku yang beragam. Gejala demikian menunjukkan bahwa birokrasi dan birokratisasi tidak pernah tampil dalam bentuk idealnya. Beberapa alasan, mengapa bentuk ideal birokrasi tidak nampak dalam praktek kerjanya antara lain: *Pertama*, manusia birokrasi tidak selalu berada (*exist*) hanya untuk organisasi. *Kedua*, birokrasi sendiri tidak kebal terhadap perubahan sosial. *Ketiga*, birokrasi dirancang untuk semua orang. *Keempat*, dalam kehidupan keseharian manusia birokrasi berbeda-beda dalam kecerdasan, kekuatan, pengabdian dan sebagainya, sehingga mereka tidak dapat saling dipertukarkan untuk peran dan fungsinya dalam kinerja organisasi birokrasi (Suryono, 2002: 2).

2. Konsep *Reinventing Government*

Kata *Reinventing Government* dalam Bahasa Indonesia adalah menemukan kembali pemerintahan. Kemudian konsep ini secara umum dapat diartikan sebagai sebuah konsep tentang administrasi publik dengan

mentransformasikan nilai-nilai *entrepreneurial* ke dalam sektor-sektor publik untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dalam konsep ini masyarakat dipandang sebagai pelanggan yang harus dilayani dengan sebaik mungkin. Konsep ini merupakan suatu metode yang cukup populer dalam administrasi publik pada era *New Public Management*. Teori *Reinventing Government* yang tergolong pada paradigma *New Public Management* merupakan suatu kritik atas paradigma *Old Public Management*. Dan sebenarnya telah muncul kritikan atas *The New Public Management* dengan munculnya konsep *The New Public Service*.

Gagasan *Reinventing Government* yang dicetuskan oleh David Osborne dan Ted Gaebler adalah gagasan yang mengkritisi dan memperbaiki konsep-konsep dan teori-teori klasik tersebut untuk optimalisasi pelayanan publik. Gagasan *Reinventing Government* dikemukakan oleh David Osborne dan Ted Gaebler pada tahun 1992. Gagasan ini muncul sebagai respon atas buruknya pelayanan publik yang terjadi di pemerintahan Amerika sehingga timbul krisis kepercayaan terhadap pemerintah. Dalam bukunya, Osborne dan Gaebler bahkan mengatakan :

Di penghujung tahun 1980-an, majalah Time pada sampul mukanya menanyakan: "Sudah matikah pemerintahan?". Diawal tahun 1990-an, jawaban yang muncul bagi kebanyakan orang Amerika adalah "Ya". Buruknya pelayanan publik ini dibuktikan dengan menurunnya kualitas pendidikan, sekolah-sekolah di negeri AS adalah yang terburuk di antara negara-negara maju. Sistem pemeliharaan kesehatan tidak terkendali. Pengadilan dan rumah tahanan begitu sesak, sehingga banyak narapidana menjadi bebas. Banyak kota dan negara bagian yang dibanggakan pailit dengan deficit multi milyaran dolar sehingga ribuan pekerja diberhentikan dari pekerjaannya (Osborne dan Gaebler, 1996 : 29-343).

Fakta-fakta inilah yang mendorong mereka (Osborne dan Gaebler) untuk menciptakan suatu formula baru dalam pemerintahan. Formula atau prinsip dapat memperbaiki kinerja pemerintah melalui metode *entrepreneurial*. Sehingga muncul gagasan *Reinventing Government*.

Gagasan-gagasan Osborne dan Gaebler (1996: 29-343) tentang *Reinventing Government* mencakup 10 prinsip tersebut adalah :

a. Pemerintahan Katalis : Mengarahkan daripada Mengayuh.

Artinya, jika pemerintahan diibaratkan sebagai perahu, maka peran pemerintah seharusnya sebagai pengemudi yang mengarahkan jalannya perahu, bukannya sebagai pendayung yang mengayuh untuk membuat perahu bergerak. Pemerintah *entrepreneurial* seharusnya lebih berkonsentrasi pada pembuatan kebijakan-kebijakan strategis (mengarahkan) daripada disibukkan oleh hal-hal yang bersifat teknis pelayanan (mengayuh). Cara ini membiarkan pemerintah beroperasi sebagai seorang pembeli yang terampil, mendongkrak berbagai produsen dengan cara yang dapat mencapai sasaran kebijakannya. Wakil-wakil pemerintah tetap sebagai produsen jasa dalam banyak hal, meskipun mereka sering harus bersaing dengan produsen swasta untuk memperoleh hak istimewa. Tetapi para produsen jasa publik ini terpisah dari organisasi manajemen yang menentukan kebijakan. Upaya mengarahkan membutuhkan orang yang mampu melihat seluruh visi dan mampu menyeimbangkan berbagai tuntutan yang saling bersaing untuk mendapatkan sumber daya. Upaya

mengayuh membutuhkan orang yang secara sungguh-sungguh memfokuskan pada satu misi dan melakukannya dengan baik.

b. Pemerintahan Milik Rakyat : Memberi Wewenang daripada Melayani.

Artinya, birokrasi pemerintahan yang berkonsentrasi pada pelayanan menghasilkan ketergantungan dari rakyat. Hal ini bertentangan dengan kemerdekaan sosial ekonomi mereka. Oleh karena itu, pendekatan pelayanan harus diganti dengan menumbuhkan inisiatif dari mereka sendiri. Pemberdayaan masyarakat, kelompok-kelompok persaudaraan, organisasi sosial, untuk menjadi sumber dari penyelesaian masalah mereka sendiri. Pemberdayaan semacam ini nantinya akan menciptakan iklim partisipasi aktif rakyat untuk mengontrol pemerintah dan menumbuhkan kesadaran bahwa pemerintah sebenarnya adalah milik rakyat. Ketika pemerintah mendorong kepemilikan dan kontrol ke dalam masyarakat, tanggung jawabnya belum berakhir. Pemerintah mungkin tidak lagi memproduksi jasa, tetapi masih bertanggung jawab untuk memastikan bahwa kebutuhan-kebutuhan telah terpenuhi.

c. Pemerintahan yang Kompetitif : Menyuntikkan Persaingan ke Dalam Pemberian Pelayanan.

Berusaha memberikan seluruh pelayanan tidak hanya menyebabkan sumber daya pemerintah menjadi habis terkuras, tetapi juga menyebabkan pelayanan yang harus disediakan semakin berkembang melebihi

kemampuan pemerintah (organisasi publik), Hal ini tentunya mengakibatkan buruknya kualitas dan efektifitas pelayanan publik yang dilakukan mereka. Oleh karena itu, pemerintah harus mengembangkan kompetisi (persaingan) diantara masyarakat, swasta dan organisasi non pemerintah yang lain dalam pelayanan publik. Hasilnya diharapkan efisiensi yang lebih besar, tanggung jawab yang lebih besar dan terbentuknya lingkungan yang lebih inovatif. Diantara keuntungan paling nyata dari kompetisi adalah efisiensi yang lebih besar sehingga mendatangkan lebih banyak uang, kompetisi memaksa monopoli pemerintah (atau swasta) untuk merespon segala kebutuhan pelanggannya, kompetisi menghargai inovasi, dan kompetisi membangkitkan harga diri dan semangat juang pegawai negeri.

d. Pemerintahan yang Digerakkan oleh Misi : Mengubah Organisasi yang Digerakkan oleh Peraturan.

Artinya, pemerintahan yang dijalankan berdasarkan peraturan akan tidak efektif dan kurang efisien, karena bekerjanya lamban dan bertele-tele. Oleh karena itu, pemerintahan harus digerakkan oleh misi sebagai tujuan dasarnya sehingga akan berjalan lebih efektif dan efisien. Karena dengan mendudukkan misi organisasi sebagai tujuan, birokrat pemerintah dapat mengembangkan sistem anggaran dan peraturan sendiri yang member keleluasaan kepada karyawannya untuk mencapai misi organisasi tersebut. Di antara keunggulan pemerintah yang digerakkan oleh misi adalah lebih

efisien, efektif, inovatif, fleksibel, dan lebih mempunyai semangat yang tinggi ketimbang pemerintahan yang digerakkan oleh aturan.

e. Pemerintahan yang Berorientasi Hasil : Membiayai Hasil, Bukan Masukan.

Bila lembaga-lembaga pemerintah dibiayai berdasarkan masukan (*income*), maka sedikit sekali alasan mereka untuk berusaha keras mendapatkan kinerja yang lebih baik. Tetapi jika mereka dibiayai berdasarkan hasil (*outcome*), mereka menjadi obsesif pada prestasi. Sistem penggajian dan penghargaan misalnya, seharusnya didasarkan atas kualitas hasil kerja bukan pada masa kerja, besar anggaran dan tingkat otoritas. Karena tidak mengukur hasil, pemerintahan-pemerintahan yang birokratis jarang sekali mencapai keberhasilan. Mereka lebih banyak mengeluarkan untuk pendidikan negeri, namun nilai tes dan angka putus sekolah nyaris tidak berubah. Mereka mengeluarkan lebih banyak untuk polisi dan penjara, namun angka kejahatan terus meningkat.

f. Pemerintahan Berorientasi Pelanggan : Memenuhi Kebutuhan Pelanggan, Bukan Birokrasi

Pemerintah harus belajar dari sektor bisnis dimana jika tidak fokus dan perhatian pada pelanggan, maka warga negara tidak akan puas dengan pelayanan yang ada atau tidak bahagia. Oleh karena itu, pemerintah harus menempatkan rakyat sebagai pelanggan yang harus diperhatikan kebutuhannya. Pemerintah harus mulai mendengarkan secara cermat para

pelanggannya, melalui survey pelanggan, kelompok fokus, dan berbagai metode yang lain. Tradisi pejabat birokrasi selama ini seringkali berlaku kasar dan angkuh ketika melayani warga masyarakat yang datang ke instansinya. Tradisi ini harus diubah dengan menghargai mereka sebagai warga negara yang berdaulat dan harus diperlakukan dengan baik dan wajar. Diantara keunggulan sistem berorientasi pada pelanggan adalah memaksa pemberi jasa untuk bertanggung jawab kepada pelanggannya, mendepolitisasi keputusan terhadap pilihan pemberi jasa, merangsang lebih banyak inovasi, member kesempatan kepada warga untuk memilih diantara berbagai macam pelayanan, tidak boros karena pasokan disesuaikan dengan permintaan, mendorong untuk menjadi pelanggan yang berkomitmen, dan menciptakan peluang lebih besar bagi keadilan.

g. Pemerintahan Wirausaha : Menghasilkan daripada Membelanjakan

Sebenarnya pemerintah mengalami masalah yang sama dengan sektor bisnis, yaitu keterbatasan akan keuangan, tetapi mereka berbeda dalam respon yang diberikan. Daripada menaikkan pajak atau memotong program publik, pemerintah wirausaha harus berinovasi bagaimana menjalankan program publik dengan sumberdaya keuangan yang sedikit tersebut. Dengan melembagakan konsep profit motif dalam dunia publik, sebagai contoh menetapkan biaya untuk *public service* (pelayanan publik) dan dana yang terkumpul digunakan untuk investasi membiayai inovasi-inovasi dibidang pelayanan publik yang lain. Dengan cara ini, pemerintah

mampu menciptakan nilai tambah dan menjamin hasil, meski dalam situasi keuangan yang ada.

h. Pemerintahan Antisipatif : Mencegah daripada Mengobati.

Artinya, pemerintahan tradisional yang birokratis memusatkan pada penyediaan jasa untuk memerangi masalah. Misalnya, untuk menghadapi sakit, mereka mendanai perawatan kesehatan. Untuk menghadapi kejahatan, mereka mendanai lebih banyak polisi. Untuk memerangi kebakaran, mereka membeli lebih banyak truk pemadam kebakaran. Pola pemerintahan semacam ini harus diubah dengan lebih memusatkan dan berkonsentrasi pada pencegahan. Misalnya, membangun sistem air dan pembuangan air kotor, untuk mencegah penyakit dan membuat peraturan bangunan, untuk mencegah kebakaran. Pola pencegahan harus dikedepankan daripada pengobatan mengingat persoalan-persoalan publik saat ini semakin kompleks, jika tidak diubah (masih berorientasi pada pengobatan) maka pemerintah akan kehilangan kapasitasnya untuk memberikan respon atas masalah-masalah publik yang muncul.

i. Pemerintahan Desentralisasi : dari Hierarki Menuju Partisipasi dan Tim Kerja.

Pada saat teknologi masih primitive, komunikasi antar berbagai lokasi masih lamban, dan pekerja publik relatif belum terdidik, maka sistem sentralisasi sangat diperlukan. Akan tetapi, sekarang abad teknologi informasi sudah mengalami perkembangan yang sangat cepat, komunikasi

antar daerah yang terpencil bisa mengalir seketika, banyak pegawai negeri yang terdidik dan kondisi berubah dengan kecepatan yang luar biasa, maka pemerintahan desentralisasi lah yang paling diperlukan. Tak ada waktu lagi untuk menunggu informasi naik ke rantai komando dan keputusan untuk turun. Beban keputusan harus dibagi kepada lebih banyak orang, yang memungkinkan keputusan dibuat ke bawah atau pada pinggiran daripada mengkonsentrasikannya pada pusat atau level atas. Kerjasama antara sektor pemerintah, sektor bisnis, dan sektor civil society (warga negara) perlu digalakkan untuk membentuk tim kerja dalam pelayanan publik.

j. Pemerintahan Berorientasi Pasar : Mendongkrak Perubahan Melalui Pasar.

Artinya, daripada beroperasi sebagai pemasok masal barang atau jasa tertentu, pemerintahan atau organisasi publik lebih baik berfungsi sebagai fasilitator dan pialang dan menyemai pemodal pada pasar yang telah ada atau yang baru tumbuh. Pemerintahan *entrepreneur* merespon perubahan lingkungan bukan dengan pendekatan tradisional lagi seperti berusaha mengontrol lingkungan, tetapi lebih kepada strategi yang inovatif untuk membentuk lingkungan yang memungkinkan kekuatan pasar berlaku. Pasar di luar kontrol dari hanya institusi politik, sehingga strategi yang digunakan adalah membentuk lingkungan sehingga pasar dapat beroperasi

dengan efisien dan menjamin kualitas hidup dan kesempatan ekonomi yang sama.

D. Kepariwisata

1. Pariwisata

Kegiatan melakukan perjalanan dengan tujuan mendapatkan kenikmatan, mencari kepuasan, mengetahui sesuatu, memperbaiki kesehatan, menikmati olahraga atau istirahat, menunaikan tugas, berziarah, dan lain-lain, bukanlah merupakan kegiatan yang baru saja dilakukan oleh manusia masa kini. Dalam bahasan ini, kita akan melihat berbagai macam batasan yang kiranya merangkum berbagai tujuan kegiatan perjalanan ini. Menurut definisi yang luas, pariwisata adalah perjalanan dari satu tempat ketempat lain, bersifat sementara, dilakukan perorangan maupun kelompok, sebagai usaha mencari keseimbangan atau keserasian dan kebahagiaan dengan lingkungan hidup dalam dimensi sosial, budaya, alam, dan ilmu (Kodhyat, 1983 dalam Spillane, 1994 : 21)

Pemberian batasan tentang pariwisata memang sering tidak dapat menghasilkan satu batasan yang memuaskan untuk berbagai kepentingan. Melihat batasan yang begitu luas dan beragam, Richardson dan Fluker dalam Pitana (2005:45) membedakan batasan pariwisata atas dua batasan, yaitu batasan konseptual dan batasan teknis. Batasan konseptual digunakan untuk memahami pariwisata secara konseptual dan pemahaman akademis, sedangkan batasan teknis digunakan untuk kepentingan pengumpulan statistik. Batasan secara teknis

diberikan oleh *The World Tourism Organisation* (WTO), bahwa: *Tourism comprises the activities of persons, travelling to and staying in place outside their usual environment for not more than one consecutive year for leisure, business dan other purposes* (Richardson dan Fluker dalam Pitana, 2005: 45).

Apabila diperhatikan dari uraian tersebut, maka pariwisata memiliki beberapa komponen penting yang terkandung di dalamnya, antara lain: *traveler*, *visitor* dan *tourist*, masing-masing komponen mempunyai hubungan yang erat satu sama lain.

2. Pengertian Wisatawan

Wisatawan (*tourist*) adalah sebagai objek dalam kegiatan pariwisata. Wisatawan disebut sebagai objek karena kegiatan pariwisata tidak bisa terlepas dari pelayanan terhadap wisatawan atau orang sebagai objek pelayanan. *The tourist is the actor in this system* (Cooper, et al, 1993:3). Maksudnya adalah bahwa wisatawan merupakan yang menjadi perhatian oleh siapa pun yang terlibat dalam kegiatan pariwisata. Dari pendapat Cooper tersebut dapat dikatakan bahwa tidak selamanya wisatawan diperlakukan sebagai obyek, tetapi terkadang bisa saja sebagai subyek dalam pelayanan pariwisata.

Definisi mengenai wisatawan juga ditegaskan oleh IUOTO (*International Union of Official Travel Organization*) dalam Pitana (2005: 43), pengertian wisatawan ini hanya berlaku untuk wisatawan internasional, tetapi secara analogis dapat juga berlaku untuk wisatawan domestik. Selanjutnya wisatawan dibedakan atas dua bagian, yakni (1) Wisatawan (*tourist*), yaitu mereka yang mengunjungi

suatu daerah lebih dari 24 jam, dan (2) Pelancong/pengunjung (*excursionists*), yaitu mereka yang tinggal di tujuan wisata kurang dari 24 jam.

3. Potensi Pariwisata

Menurut beberapa penulis seperti Pendit (1999: 21) menerangkan bahwa potensi wisata adalah berbagai sumber daya yang terdapat di sebuah daerah tertentu yang bisa dikembangkan menjadi atraksi wisata. Dengan kata lain, potensi wisata adalah berbagai sumber daya yang dimiliki oleh suatu tempat dan dapat di kembangkan menjadi suatu atraksi wisata (*tourist attraction*) yang dimanfaatkan untuk kepentingan ekonomi dengan tetap memperhatikan aspek-aspek lainnya.

Potensi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2007: 890) adalah kemampuan yang mempunyai kemungkinan untuk dikembangkan; kesanggupan; kekuatan; daya. Daya tarik atau atraksi wisata menurut Yoeti (2002:5) adalah segala sesuatu yang dapat menarik wisatawan untuk berkunjung pada suatu daerah tujuan wisata, seperti:

- a. *Natural attraction: landscape, seascape, beaches, climate and other geographical features of the destinations.*
- b. *Cultural attraction: history and folklore, religion, art and special events, festivals.*
- c. *Social attractions: the way of life, the resident populations, languages, opportunities for social encounters.*
- d. *Built attraction: building, historic, and modern architecture, monument, parks, gardens, marina, etc.*

E. Konsep Pengembangan Potensi Pariwisata

1. Pengembangan

Ada beberapa pendapat para ahli tentang arti dari pengembangan itu sendiri. Menurut Suwanto (1997:120) pengembangan bertujuan untuk mengembangkan produk dan pelayanan yang berkualitas, seimbang dan bertahap. Sedangkan Poerwadarminta (2002:474) lebih menekankan kepada suatu proses atau suatu cara menjadikan sesuatu menjadi maju, baik sempurna dan berguna.

Secara umum pengembangan pariwisata dapat diartikan sebagai suatu strategi yang dipergunakan untuk memajukan, memperbaiki dan meningkatkan kondisi kepariwisataan suatu objek dan daya tarik wisata sehingga dapat dikunjungi wisatawan serta mampu memberikan manfaat bagi masyarakat di sekitar objek dan daya tarik wisata maupun bagi pemerintah. Disamping itu pengembangan pariwisata bertujuan untuk memberikan keuntungan bagi wisatawan maupun komunitas tuan rumah. Dengan adanya pembangunan pariwisata diharapkan mampu meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui keuntungan secara ekonomi yang dibawa ke kawasan tersebut. Dengan kata lain pengembangan pariwisata melalui penyediaan fasilitas infrastruktur, wisatawan dan penduduk setempat akan saling diuntungkan.

Pengembangan tersebut hendaknya sangat memperhatikan berbagai aspek, seperti ; aspek budaya, sejarah dan ekonomi daerah tujuan wisata. Pada dasarnya pengembangan pariwisata dilakukan untuk memaksimalkan keuntungan dan meminimalkan permasalahan (Mill, 2000: 168). Pengembangan pariwisata secara

mendasar memperhatikan beberapa konsep seperti : (1) Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan; (2) Pembangunan Wilayah Terpadu dan Pengembangan Produk Wisata; (3) Pembangunan Ekonomi Pariwisata; serta (4) Pengembangan Lingkungan.

2. Pengembangan Potensi Pariwisata

Pengembangan suatu produk pada dasarnya adalah usaha yang dilakukan secara sadar dan berencana untuk memperbaiki produk yang sedang berjalan dan menambah jenis produk yang dihasilkan atau pun yang akan dipasarkan (Yoeti, 1996:53). Pengembangan suatu objek wisata harus dapat menciptakan *product style* yang baik, dimana diantaranya adalah:

- a. Objek tersebut memiliki daya tarik untuk disaksikan maupun dipelajari.
- b. Mempunyai kekhususan dan berbeda dari objek yang lainnya.
- c. Tersedianya fasilitas wisata.
- d. Dilengkapi dengan sarana-sarana akomodasi, telekomunikasi, transportasi dan sarana pendukung lainnya.

Pengembangan objek wisata selanjutnya Yoeti (1996: 53) pada dasarnya mencakup tiga hal yang sangat berkaitan, yaitu:

- a. Pembinaan produk wisata. Merupakan usaha meningkatkan mutu pelayanan dan sebagai unsur produk pariwisata seperti jasa akomodasi, jasa transportasi, jasa hiburan, jasa tour dan travel serta pelayanan di objek wisata. Pembinaan tersebut dilakukan dengan berbagai kombinasi usaha seperti pendidikan dan latihan, pengaturan dan pengarahan pemerintah,

pemberian rangsangan agar tercipta iklim persaingan yang sehat guna mendorong peningkatan mutu produk dan pelayanan.

b. Pembinaan masyarakat wisata. Adapun tujuan pembinaan masyarakat pariwisata adalah sebagai berikut:

- 1) Menggalakkan pemeliharaan segi-segi positif dari masyarakat yang langsung maupun tidak langsung yang bermanfaat bagi pengembangan pariwisata.
- 2) Mengurangi pengaruh buruk akibat dari pengembangan pariwisata.
- 3) Pembinaan kerjasama baik berupa pembinaan produk wisata, pemasaran dan pembinaan masyarakat.

c. Pemasaran terpadu. Dalam pemasaran pariwisata digunakan prinsip-prinsip paduan pemasaran terpadu yang meliputi:

- 1) Paduan produk yaitu semua unsur produk wisata seperti atraksi seni budaya, hotel dan restoran yang harus ditumbuhkembangkan sehingga mampu bersaing dengan produk wisata lainnya.
- 2) Paduan penyebaran yaitu pendistribusian wisatawan pada produk wisata yang melibatkan biro perjalanan, penerbangan, angkutan darat dan tour operator.
- 3) Paduan komunikasi artinya diperlukan komunikasi yang baik sehingga dapat memberikan informasi tentang tersedianya produk yang menarik.

- 4) Paduan pelayanan yaitu jasa pelayanan yang diberikan kepada wisatawan harus baik sehingga produk wisata akan baik pula.

Dalam pengembangan suatu daerah untuk menjadi suatu daerah tujuan wisata, agar menarik untuk dikunjungi oleh wisatawan potensial dalam berbagai pasar, maka harus memiliki tiga syarat (Yoeti, 1996: 177), yaitu:

- a. Daerah tersebut harus mempunyai apa yang disebut sebagai *something to see*. Artinya di tempat tersebut harus ada objek wisata dan atraksi wisata yang berbeda dengan apa yang dimiliki oleh daerah lain.
- b. Daerah tersebut harus tersedia dengan apa yang disebut sebagai *something to do*. Artinya di tempat tersebut setiap banyak yang dapat dilihat dan disaksikan, harus pula disediakan fasilitas rekreasi yang dapat membuat wisatawan betah tinggal lebih lama di tempat itu.
- c. Daerah tersebut harus tersedia apa yang disebut sebagai *something to buy*. Artinya di tempat tersebut harus tersedia fasilitas untuk berbelanja (*shopping*), terutama barang-barang souvenir dan kerajinan rakyat sebagai oleh-oleh untuk dibawa pulang ke tempat asal wisatawan.

F. Konsep Ekowisata dalam Konteks Ekologi Administrasi

1. Ekologi Administrasi

Sebagai makhluk sosial, manusia tidak pernah dapat hidup seorang diri. Di manapun, bilamanapun dan dalam keadaan bagaimanapun, manusia senantiasa memerlukan kerjasama untuk memenuhi kebutuhan hidupnya yang tidak mengenal batas karena fitrahnya sebagai makhluk yang tertinggi derajatnya di muka bumi.

Untuk mempertahankan hidupnya sebagai makhluk yang tertinggi derajatnya, manusia harus mampu memenuhi kebutuhan hidup yang mendasar (*basic needs*) maupun kebutuhan hidup sampingan (*derived needs*) yang justru lebih banyak dan lebih beragam. Selain kebutuhan biologis, manusia menghadapi kebutuhan sosial dan integritas yang tidak

mudah dipenuhi tanpa kerjasama dengan sesamanya. Oleh karena itulah manusia senantiasa mengembangkan persekutuan sosial (*social group*) dan pengendaliannya (*social organization*) demi ketertiban bermasyarakat. Tanpa disadari, persekutuan sosial dengan perangkat kelembagaannya menciptakan lingkungan (hidup) sosial yang menuntut para anggotanya untuk menyesuaikan diri, sebagaimana mereka menyesuaikan diri terhadap lingkungan hidup alamnya (Ilmi, 2011: 1).

Kemampuan akal manusia untuk mempersatukan (*to assimilate*) khasanah alam ke dalam ranah kebudayaan dan melihat diri dan orang lain sebagai bagian dari lingkungannya itulah pangkal perwujudan lingkungan sosial. Manusia hidup dalam lingkungan yang mereka manfaatkan, bukan untuk disalah gunakan, bersama orang lain yang membentuk suatu lingkungan (*humam ecology*) yang merupakan bagian dari lingkungan hidup yang lebih luas (*natural ecology*) sebagai kenyataan Bennet (1976) dalam Ilmi (2011: 1). Oleh karena itu manusia lebih banyak dituntut untuk beradaptasi terhadap lingkungan sosial yang mereka ciptakan berdasarkan pemahaman kebudayaannya dari pada menyesuaikan diri terhadap lingkungan alam semata-mata.

Administrasi sebagai ilmu mempunyai sifat umum dan universal dalam arti memiliki unsur-unsur yang sama, dimanapun dan kapanpun ilmu administrasi diterapkan. Namun diketahui bahwa dalam satu sistem administrasi negara sendiri masih dijumpai subsistem administrasi dari suatu kelompok masyarakat yang menggambarkan hubungan pengaruh antara administrasi negara dengan lingkungan sekitarnya, baik fisik maupun lingkungan masyarakatnya. Oleh karena itu dengan mengkaji ekologi administrasi negara yang merupakan salah satu cabang ilmu administrasi, kita dapat menerangkan hubungan timbal balik yang terjadi antara lingkungan hidup (*environment*) dimana administrasi negara itu tumbuh dan berkembang dengan administrasi negara sendiri yang dianggap sebagai organisme hidup (*living organism*) Pamudji dalam Ilmi (2011: 2).

Dalam kajian ilmu administrasi negara, terutama pada ekologi administrasi negara, tinjauan kebudayaan memegang salah satu peranan yang cukup penting, karena kebudayaan termasuk dalam salah satu unsur faktor-faktor ekologis yang beraspek kemasyarakatan dalam tinjauan ekologis. Selain itu dalam aspek budaya dikaji pula berbagai pola perilaku seseorang ataupun sekelompok orang (suku) yang orientasinya berkisar tentang kehidupan bernegara, penyelenggaraan administrasi negara, politik, hukum, adat istiadat dan norma kebiasaan yang berjalan, dipikir, dikerjakan, dan dihayati oleh seluruh anggota masyarakat setiap harinya, serta dicampurbaurkan dengan prestasi di bidang peradaban (Syafi'i, 2009: 140). Betapa pentingnya kebudayaan pada suatu masyarakat, yang berarti bahwa segala sesuatu yang terdapat di dalam masyarakat ditentukan oleh adanya kebudayaan yang dimiliki oleh masyarakat itu.

2. Pengertian Ekowisata

Berdasarkan dua kata *eco* dan *tourism*, yang ketika diadopsi ke dalam bahasa Indonesia menjadi kata eko dan turisme atau eko dan wisata . Makna dasar dari dua kata tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut , eko yang dalam bahasa *Greek* (Yunani) berarti rumah , dan *tourism* yang berarti wisata atau perjalanan. Pengertian selanjutnya oleh beberapa ahli kata *Eco* dapat diartikan sebagai *Ecology* atau *Economy* sehingga dari kedua kata tersebut akan memunculkan makna Wisata ekologis (*Ecological Tourism*) atau Wisata Ekonomi (*Economic Tourism*) dan hal ini masih terus diperdebatkan oleh para

ahli mengenai makna dari kata dasar tersebut Dirawan (2003) dalam Kurnianto (2008: 99).

Untuk lebih jelas mengenai beberapa pendapat para ahli *Ecotourisme*. United Nations Environment Program (UNEP) dalam Kurnianto (2008: 99-100) menyatakan *Ecotourism involves traveling to relatively undisturb natural areas with the specific objective of studying, admiring, and enjoying the scenery and its wild plants and animals as well as any existing cultural aspect found in those area.*

Namun, pada hakekatnya, pengertian ekowisata adalah suatu bentuk wisata yang bertanggungjawab terhadap kelestarian alam (*natural area*), memberi manfaat secara ekonomi dan mempertahankan keutuhan budaya bagi masyarakat setempat. Pendekatan lain bahwa ekowisata harus dapat menjamin kelestarian lingkungan. Maksud dari menjamin kelestarian ini seperti halnya tujuan konservasi UNEP dalam Kurnianto (2008: 100) sebagai berikut:

- a. Menjaga tetap berlangsungnya proses ekologis yang tetap mendukung sistem kehidupan.
- b. Melindungi keanekaragaman hayati.
- c. Menjamin kelestarian dan pemanfaatan spesies dan ekosistemnya.

Ekowisata diberi batasan sebagai bentuk dan kegiatan wisata yang bertumpu pada lingkungan dan bermanfaat secara ekologi, sosial, dan ekonomi bagi masyarakat lokal serta bagi kelestarian sumberdaya alam dan pemanfaatan yang berkelanjutan. Lima aspek utama untuk berkembangnya ekowisata adalah :

(1) adanya keaslian lingkungan alam dan budaya (2) keberadaan dan daya dukung masyarakat (3) pendidikan dan pengalaman (4) berkelanjutan dan (5) kemampuan manajemen dalam pengelolaan ekowisata Choy (1997) dalam Kurnianto (2008: 102).

3. Pendekatan Pengembangan Ekowisata

Menurut Sastrayuda (2010: 8-13), untuk tercapainya pengembangan dan pembinaan ekowisata integratif, dibutuhkan beberapa pendekatan, antara lain:

a. Pendekatan Lingkungan

Definisi maupun prinsip-prinsip ekowisata mempunyai implikasi langsung kepada wisatawan dan penyedia jasa perjalanan wisatawan. Wisatawan dituntut untuk tidak hanya mempunyai kesadaran lingkungan dan kepekaan sosial budaya yang tinggi, tetapi mereka harus mampu melakukannya dalam kegiatan wisata melalui sifat-sifat empati wisatawan, digugah untuk mengeluarkan pengeluaran ekstra untuk pelestarian alam. Analisis yang mendalam terhadap pihak-pihak yang berkepentingan terhadap pelestarian dan konservasi lingkungan perlu dilakukan untuk menemu kenali pihak yang berpentingan dan memanfaatkan lingkungan sebagai bagian dari kehidupannya.

Pertumbuhan ekonomi dan perubahan karakteristik psikografis dan demografis wisatawan di Negara asal, menciptakan kelompok pasar dengan penghasilan yang tinggi dan harapan yang berbeda dalam melakukan perjalanan wisata. Kondisi ini menyebabkan paket-paket wisata konvensional

mulai ditinggalkan dan makin besarnya permintaan perjalanan wisata jenis baru yang lebih berkualitas dan mengandalkan lingkungan sebagai obyek dan data tarik wisata yang dikunjungi. Mereka memiliki pandangan yang berubah, terutama penghargaan akan lingkungan dan perbedaan budaya.

Pergeseran paradigma gaya hidup wisatawan sebagaimana di atas, tentunya akan sangat penting dicermati agar dalam pengembangan dan pembinaan ekowisata diberbagai kota dan kabupaten tidak hanya sekedar membuat kebijakan pengembangan ekowisata, akan tetapi memiliki pendekatan dalam perencanaan yang holistik dengan menerapkan keseimbangan hubungan mikro (manusia) dan makro (alam) untuk mencegah ketidakadilan, kesalahan dan kerusakan terhadap alam dan budaya. Pendekatan yang berkesinambungan tersebut, mengingatkan kepada para pelaku yang terkait alam pengembangan ekowisata untuk senantiasa mengendalikan diri (*self control*), mempertimbangkan manfaat sebesar-besarnya untuk melestarikan alam dan lingkungannya serta keseimbangan budaya yang pada gilirannya secara menyeluruh pada tingkat lokal, regional, nasional dan internasional, termasuk masyarakat penduduk asli.

b. Pendekatan Partisipasi dan Pemberdayaan

Pendekatan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat setempat pengembangan ekowisata, harus mampu menghasilkan model partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat setempat dilibatkan dalam penyusunan perencanaan sejak awal, dimana masyarakat dapat menyampaikan gagasan-

gagasan yang dapat memberikan nuansa *Participatory Planning*, dan mendorong mereka mengembangkan gagasan murni tanpa pengendalian dan pengarahan terkendali dari pihak-pihak berkepentingan. Beberapa unsur yang mampu mendorong gagasan adalah ekonomi, konservasi, sosial, politik, regulasi lingkungan, pemberdayaan dan reklamasi lingkungan yang rusak, pemberdayaan seni budaya lokal dan lain-lain.

c. Pendekatan Sektor Publik

Peran sektor publik sangat penting dalam pembinaan otoritas untuk menyusun kebijakan dan pengendalian tentang manfaat sumber daya alam dan lingkungan, di dalamnya pemerintah memiliki otoritas dalam penentuan kebijakan yang berkaitan dengan program dan pembiayaan sektor pembangunan lingkungan dan kepariwisataan yang memiliki mekanisme kerjasama baik secara vertikal maupun horizontal dan struktural, dan yang tidak kalah pentingnya adalah pemerintah memiliki akses yang cukup tinggi dengan penyandang dana, seperti bank, investor dan donatur dalam negeri dan luar negeri.

d. Pendekatan Pengembangan Infrastruktur

Penyediaan infrastruktur dasar adalah merupakan kegiatan penting untuk memperkuat pengembangan ekowisata. Jalan, jembatan, air bersih, jaringan telekomunikasi, listrik dan sistem pengendalian dan pemeliharaan lingkungan, merupakan unsur-unsur fisik yang dibangun dengan cara menghindari perusakan lingkungan atau menghilangkan ranah keindahan pada

lokasi ekowisata. Teknologi tinggi harus mampu menghindari kerusakan lingkungan dan kerusakan pemandangan yang bertolak belakang dengan konfigurasi alam sekitarnya.

e. Pendekatan Pengendalian Dampak Ekologi Pariwisata

Pengembangan ekologi pariwisata berdampak kepada pemanfaatan sumber daya yang tersedia seperti terhadap areal yang digunakan, banyaknya energi yang terpakai, banyaknya sanitasi, polusi suara dan udara, tekanan terhadap flora dan fauna serta ketidakseimbangan lingkungan terkait dengan itu, maka perlu dirumuskan pembinaan usaha pariwisata oleh pihak-pihak yang akan melakukan monitoring lingkungan pariwisata yang didukung oleh para ahli dibidang itu, mengingat bentuk dampak lingkungan sangat berbeda-beda antara satu usaha dengan usaha lainnya.

f. Pendekatan Zonasi Kawasan Ekowisata

Zoning peletakan fasilitas dibedakan dalam tiga zonasi yaitu zona inti, zona penyangga, zona pelayanan dan zona pengembangan.

- 1) Zona Inti : dimana atraksi atau daya tarik wisata utama ekowisata.
- 2) Zona Antara (*Buffer Zone*) : dimana kekuatan daya tarik ekowisata dipertahankan sebagai ciri-ciri dan karakteristik ekowisata yaitu mendasarkan lingkungan sebagai yang harus dihindari dari pembangunan dan pengembangan unsur-unsur teknologi lain yang akan merusak dan menurunkan daya dukung lingkungan dan tidak sepadan dengan ekowisata.

- 3) Zona Pelayanan : wilayah yang dapat dikembangkan berbagai fasilitas yang dibutuhkan wisatawan, sepadan dengan kebutuhan ekowisata.
- 4) Zona Pengembangan : areal dimana berfungsi sebagai lokasi budidaya dan penelitian pengembangan ekowisata.

g. Pendekatan Pengelolaan Ekowisata

Untuk terkendalinya pengelolaan ekowisata secara profesional dibutuhkan manajemen atau pengelolaan kawasan ekowisata yang berdasarkan kepada aspek-aspek sumber daya manusia (*man*), seperti keuangan (*money*), aspek material, aspek pengelolaan/bentuk usaha (*metode*) dan aspek pasar (*market*). Kelima unsur tersebut dapat diorganisasikan dalam bentuk usaha Korporasi, Perseroan Terbatas (PT), Koperasi maupun Perorangan atau Corporate Manajemen.

h. Pendekatan Perencanaan Kawasan Ekowisata

Perencanaan kawasan ekowisata dimaksudkan untuk menjawab beberapa pertanyaan terhadap unsur-unsur perencanaan yang menjadi daya dukung pengembangan dan pembinaan kawasan ekowisata, meliputi: Apakah tersedia potensi ekowisata dan memadai untuk dikembangkan; Apakah potensi ekowisata dimaksud dapat mendukung bagi pembangunan kepariwisataan berkelanjutan; Apakah ada segmen pasar untuk ekowisata; dan Apakah masyarakat setempat dapat turut berpartisipasi dalam penyusunan perencanaan. Beberapa pertanyaan tersebut dapat dikembangkan sesuai dengan kebutuhan perencanaan.

i. Pendekatan Pendidikan Ekowisata

Ekowisata memberikan sarana untuk meningkatkan kesadaran orang akan pentingnya pelestarian dan pengetahuan lingkungan, baik wisatawan nusantara maupun mancanegara. Ekowisata harus menjamin agar wisatawan dapat menyumbang dana bagi pemeliharaan, keanekaragaman hayati yang terdapat di daerah yang dilindungi sebagai salah satu proses pendidikan memelihara lingkungan. Pendekatan pendidikan ekowisata harus bermula dari dasar, dan dimulai sejak anak-anak berada di tingkat taman kanak-kanak, sekolah dasar dan berlanjut ke jenjang yang lebih tinggi, oleh karena itu dibutuhkan semacam modul praktik yang dapat diberikan pengajarannya oleh setiap Pembina baik melalui pendidikan formal maupun pelatihan khusus.

j. Pendekatan Pemasaran

Pendekatan pemasaran ekowisata lebih ditujukan dalam konsep pemasaran social dan pemasaran bertanggung jawab. Pemasaran sosial tidak hanya berupaya memenuhi kepuasan wisatawan dan tercapainya tujuan perusahaan (laba), tetapi juga dapat memberikan jaminan sosial sumber daya dan pelestarian lingkungan dan tata cara penanggulangan, perencanaan lingkungan, teknik-teknik promosi harus mengarahkan kepada ajakan kepada wisatawan untuk berlibur dan beramal dalam pelestarian lingkungan serta mendidik wisatawan dan masyarakat berkiprah dalam kesadaran bahwa apa yang mereka saksikan dan alami, akan musnah dan hancur bilamana tidak

dipelihara dan dilestarikan sejak awal pemanfaatan dan memperbaiki kerusakan lingkungan.

k. Pendekatan Organisasi

Pendekatan dasar pembangunan berkelanjutan adalah kelestarian sumber daya alam dan budaya. Sumber daya tersebut merupakan kebutuhan setiap orang saat sekarang dan dimasa yang datang agar dapat hidup dengan sejahtera, untuk itu dibutuhkan pengorganisasian masyarakat agar segala sesuatu yang telah menjadi kebijakan dapat dibicarakan, didiskusikan dan dicari jalan pemecahannya dalam satu organisasi ekowisata yang bertanggung jawab terhadap kelangsungan pembinaan ekowisata di satu kota dan kabupaten di daerah tujuan wisata.

G. Pariwisata dan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, pendapatan asli daerah didefinisikan sebagai pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Mardiasmo (2002:132), pendapatan asli daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah maka pemerintah daerah harus mempunyai sumber-sumber yang dapat mendukung jalannya pelaksanaan otonomi

daerah. Adapun yang menjadi sumber-sumber pendapatan daerah diatur dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Sumber-sumber Pendapatan Daerah antara lain: Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, lain-lain pendapatan yang sah.

Sumber pendapatan asli daerah merupakan sumber keuangan daerah yang digali dalam wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Dana perimbangan merupakan sumber pembiayaan yang berasal dari bagian daerah dari pajak bumi dan bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam, serta dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Dana alokasi umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah, sehingga perbedaan antara daerah yang maju dan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil. Sedangkan dana alokasi khusus bertujuan untuk membantu membiayai kebutuhankebutuhan khusus daerah (Bratakusumah, Deddy S. dan Dadang Solihin, 2002: 169-170)

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, maka pemerintah daerah dituntut agar mampu mengurus pembiayaan rumah tangga sendiri. Untuk mewujudkan hal tersebut menuju otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab maka salah satu indikasi dari kemampuan melaksanakan prinsip otonomi daerah tersebut adalah dengan terus menerus mengupayakan peningkatan Pendapatan Asli Daerah karena dari padanya diarahkan penyediaan dana dan APBD yang terus bertambah dari tahun ketahun.

Sejalan dengan perencanaan otonomi daerah, kepada setiap daerah jelas membawa konsekuensi yang besar terhadap kemampuan keuangan serta pengelolaannya. Sebab dengan diberlakukannya otonomi daerah maka semakin lama subsidi dan bantuan pemerintah pusat diperkirakan akan mengalami penurunan. Hal ini berarti bahwa kepada setiap daerah diberikan wewenang dan tanggung jawab yang luas untuk menggali dan mengelola sumber-sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) seoptimal mungkin sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Disamping itu jauh sebelumnya UU No.34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah juga memberikan peluang yang cukup besar untuk menggali dan mengelola penerimaan PAD secara optimal. Lahirnya kedua Undang-undang tersebut terutama Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah memberikan kewenangan yang lebih jelas kepada daerah Kabupaten/Kota untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah sesuai dengan potensi dimiliki oleh masing-masing daerah termasuk potensi pariwisata.

Di Indonesia sektor yang paling dominan dan banyak dikembangkan pada saat ini adalah sektor pariwisata. Pengembangan sektor pariwisata di Indonesia pada saat ini menunjukkan peranan yang berarti dalam pembangunan perekonomian nasional, pariwisata juga sering disajikan sebagai jawaban atas beberapa masalah yang dihadapi Indonesia antara lain menciptakan lapangan kerja dan banyak peluang ekonomi, menjaga dan memperbaiki lingkungan, serta mendorong perekonomian regional. Hal tersebut didukung dengan potensi pariwisata di Indonesia antara lain:

1. Warisan budaya yang kaya, menjadi aset kunci meliputi: Sejarah keagamaan, seni, kerajinan, musik dan tari serta gaya hidup yang tradisional di berbagai daerah di Indonesia.
2. Bentangan alam yang indah dan panorama yang menarik meliputi: gunung berapi, daerah pegunungan, daerah perbukitan, hutan hujan, pantai, pulau-pulau, dan lingkungan bahari.
3. Letak dekat dengan pasar pertumbuhan di Asia: Negara seperti Singapura, Hongkong, Jepang, Korea, yang mengalami pertumbuhan ekonomi (Faulkner, 1997: 9).

Jadi, sasaran yang akan dicapai dalam rangka otonomi daerah seperti yang tertuang dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat harus dapat menggali potensi-potensi yang ada di daerah. Dalam hal ini potensi-potensi yang ada di daerah berkenaan dengan pariwisata yang bertujuan dapat peningkatan PAD.

