

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Pada era kontemporer, ketika wisata telah menjadi komoditi unggulan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, hal tersebut juga dibarengi oleh munculnya analisis terutama dalam bentuk beberapa karya ilmiah. Karya ilmiah ini secara khusus memperlihatkan beberapa meta analisis, terutama dalam kaitannya dengan penulisan skripsi ini, terdapat beberapa analisis yang perlu dikedepankan dan patut menjadi bagian dari penelitian terdahulu. Penelitian terdahulu *pertama* yang digunakan adalah skripsi yang dituliskan oleh Amrulloh (2014) berjudul “Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Pariwisata pada Dusun Tradisional Sasak Sade Lombok NTB”. Riset ini menitikberatkan analisisnya menggunakan metode deskriptif kualitatif, dengan observasi, wawancara, dan dokumentasi sebagai instrumen pengumpulan data. Hasil penelitian skripsi tersebut memperlihatkan bahwa pesatnya perkembangan Dusun Sade sehingga menjadi destinasi wisata utama di Kabupaten Lombok Tengah tidak lepas dari peran aktif masyarakat desa. Dusun Sade mengembangkan metode pariwisata berbasis masyarakat dengan memanfaatkan sumberdaya yang dimiliki oleh desa tersebut. Berbeda halnya dengan kawasan wisata lain, masyarakat Dusun Sade tidak menggantungkan dirinya pada pemerintah daerah baik untuk promosi maupun pengelolaan desa wisata.

Tidak jauh berbeda, penelitian terdahulu *kedua* yang digunakan sebagai acuan serta komparasi dengan skripsi ini disajikan dari jurnal yang dituliskan oleh Soedigdo dan Priono (2013) berjudul “Peran Ekowisata dalam Konsep Pengembangan Pariwisata Berbasis Masyarakat pada Taman Wisata Alam (TWA) Bukit Tangkiling Kalimantan Tengah”. Kesimpulan utama dari jurnal ini dapat digambarkan dalam tiga poin utama (i) meskipun ekowisata TWA berbasis masyarakat, namun masyarakat tidak sepenuhnya dilibatkan dan mengambil porsi lebih, terutama dalam hal penyediaan jasa layanan bagi wisatawan; (ii) rendahnya animo wisatawan terutama wisatawan domestik terhadap kawasan wisata TWA Bukit Tangkiling. Wisatawan domestik tidak memiliki keterkaitan terhadap kawasan wisata yang mengedepankan isu-isu alam, lingkungan, dan kesehatan; (iii) terdapat beberapa faktor yang memiliki pengaruh signifikan dalam pengembangan daerah wisata terutama berbasis pada masyarakat, mulai dari keahlian masyarakat, dukungan modal, akses wisata, fasilitas dan infrastruktur, inovasi atraksi wisata, kualitas pelayanan, serta kemudahan akses yang didukung oleh pemerintah.

Penelitian ketiga yang digunakan sebagai penelitian terdahulu dalam skripsi ini merupakan hasil riset yang dilakukan oleh Suwanti (2016) yang berjudul “Peran Kepala Desa dalam Pembangunan Masyarakat di Desa Ngayau Kecamatan Muara Bengkal Kabupaten Kutai Timur”. Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa Kepala Desa Ngayau dalam melaksanakan perannya harus mampu meningkatkan partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam pembangunan desa karena Kepala Desa sebagai motivator, fasilitator, dan dinamisator sangat dibutuhkan oleh masyarakat,

serta Kepala Desa harus melakukan pendekatan-pendekatan kepada masyarakat dan transparan terhadap pengelolaan desa dalam program-program pembangunan desa guna untuk meningkatkan hubungan baik antara pemerintah desa dan masyarakat. Faktor penghambat dalam pembangunan masyarakat desa adalah rendahnya kualitas SDM dan teknologi yang dimiliki aparatur desa di tingkat RT, serta kurangnya pengetahuan desa dalam mengelola sumber daya alam yang ada.

Hasil penelitian terakhir yang digunakan dalam penulisan skripsi ini datang dari analisis penelitian yang disusun oleh Tim Pengelolaan Hutan Bersama Hulu Sungai Malinau (2004), *Center for International Forestry Research* (CIFOR) berjudul “Pembangunan Pariwisata Berbasis Masyarakat”. Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa pengembangan wisata berbasis masyarakat tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan tanpa bantuan pihak lain. Setidaknya pengembangan wisata berbasis masyarakat dapat dibangun dengan melakukan kolaborasi kerjasama antara masyarakat, pemerintah, usaha pariwisata, lembaga swadaya masyarakat (LSM), serta perguruan tinggi maupun lembaga penelitian. Meskipun demikian, masyarakat tetap mendapatkan porsi lebih dibandingkan beberapa pihak-pihak tersebut. Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa pengembangan wisata berbasis masyarakat yang diterapkan oleh desa di pinggiran sungai Malinau telah memunculkan beberapa dampak positif (i) peningkatan dan pamarataan pendapatan; (ii) pelestarian lingkungan hidup; serta (iii) peningkatan kesadaran dan penghargaan untuk budaya lokal. Yang menjadi menarik dan membedakan dengan tiga penelitian terdahulu yang telah disajikan

sebelumnya, bahwa di sisi lain pengembangan wisata berbasis masyarakat juga memiliki dampak negatif. Dampak negatif ini muncul terutama setelah daerah wisata itu menjadi cukup terkenal dan intensitas kunjungan wisatawan menjadi tinggi. Kerusakan lingkungan, pencemaran, tekanan terkait sumberdaya alam, atau tekanan terhadap sumberdaya yang terbatas tidak dapat terelakkan.

B. Administrasi Publik

Pada awal perkembangannya, studi terkait administrasi publik memunculkan banyak pertanyaan di antara para ahli dan para pengamat. Pertanyaan mendasar namun membutuhkan analisa panjang untuk mendapatkan jawabannya. Pertanyaan tersebut terkait dengan identitas administrasi publik itu sendiri, apakah administrasi publik? Mampukah administrasi publik dianggap sebagai sebuah teori? Ataukah administrasi publik merupakan disiplin ilmu? Pada beberapa derajat analisis administrasi publik boleh jadi bukan merupakan ilmu jika dibandingkan dengan ilmu fisik maupun ilmu alam (Yang dan Miller, 2008:4). Lebih dari itu, administrasi publik merupakan sebuah keilmuan yang terletak di antara universalitas ilmu alam dan "*value-laden*", seni yang berasal dari dunia post-modern. Namun dari berbagai pandangan tersebut terdapat kesepakatan yang diambil oleh para ahli yang menyatakan bahwa administrasi publik merupakan salah satu cabang ilmu sosial (Yang dan Miller, 2008:9).

Selain itu terdapat perdebatan lain, terutama kaitan antara administrasi publik dan kebijakan publik. Pada salah satu jurnal yang dituliskan oleh Young (2013:1262) berjudul "Kebijakan Publik dan Administrasi Publik"

dijabarkan secara komprehensif bahwa administrasi publik dan kebijakan publik memiliki keterkaitan yang erat dan terkadang saling tumpang tindih. Pada masa Easton administrasi publik merupakan suatu turunan disiplin ilmu. Administrasi publik dianggap tidak mampu bergerak untuk melakukan penyusunan teori besar atau setidaknya melibatkan diri dalam metode kuantitatif. Hal tersebut merupakan implikasi dominasi gerakan *behavioral* yang mengharuskan setiap disiplin ilmu sosial untuk menggunakan riset kualitatif.

Pada derajat analisis yang sama terkait dengan perkembangan analisis administrasi publik terutama dalam tradisi ilmiah sebagian besar muncul dari daratan Eropa dan Amerika Serikat. Tulisan Woodrow Wilson dan Frank Goodnow terkait persoalan dikotomi administrasi-politik menjadi landasan dasar kemunculan serta perkembangan Administrasi Publik (Agus, dkk, 2005, 207). Ilmu administrasi dianggap sebagai jawaban atas proses politik yang kental akan berbagai kepentingan dan terkadang tidak mampu mengakomodasi keinginan masyarakat akan terselenggaranya kebijakan dan pelayanan publik yang baik. Selain itu, pandangan administrasi publik klasik yang dipengaruhi oleh aliran manajemen dan prinsip administrasi seperti yang dikemukakan oleh Luther Gulick, Frederick Taylor, dan Leonard White. Ketiga ahli tersebut menetapkan birokrasi sebagai mesin hierarkis, efisien, dan rasional. Administrasi publik klasik juga memberikan sumbangsih terhadap pandangan administrasi dan kebijakan di dalam ruang terpisah serta dikontrol oleh administrator di bagian atas hierarki (Young, 2013, 1263).

Dalam administrasi publik setidaknya terdapat delapan elemen berdasarkan Max Weber (George *et. al.*, 2012:2) seperti: (1) beberapa kewenangan formal yang bersifat mendasar; (2) peraturan dan hukum intensif bagi semua orang; (3) kompetensi individu yang spesifik termasuk di antaranya pembagian kerja, spesialisasi, keahlian, dan profesionalisme; (4) organisasi bagi individu dan pembagian kelompok berdasarkan spesifikasi keahlian; (5) koordinasi berdasarkan garis hierarki; (6) kontinuitas terhadap aturan dan catatan; (7) organisasi dengan pembagian posisi dan jabatan; (8) pengembangan teknologi organisasi secara spesifik. Delapan elemen ini kemudian kembali dikembangkan menjadi prinsip-prinsip dalam administrasi publik menurut Max Weber dan Woodrow Wilson seperti: (1) Prinsip efisiensi, (2) Prinsip otoritas pusat, (3) Prinsip struktur hierarki, (4) Prinsip pekerja terdidik, dan (5) prinsip penerapan keahlian untuk administrasi.

Setelah masa perkembangan awalnya, studi terkait administrasi publik terus berkembang seperti kemunculan model administrasi sistem terbuka yang memberikan kontribusi penting bahwa kebijakan tidak swa-implikasi dan bahwa variabel administratif memberikan dampak pada efektivitas program (Young, 2013:1264).

C. Administrasi Pembangunan

Kemunculan analisis administrasi pembangunan dilatar belakangi oleh adanya kebutuhan negara-negara berkembang guna mengembangkan lembaga, pranata sosial, politik, serta ekonomi guna mendukung keberhasilan pembangunan. Argumen tersebut pada intinya menjadi dasar

bagi pendefinisian administrasi pembangunan, yakni bidang studi yang mempelajari sistem administrasi di negara yang sedang membangun (berkembang) serta upaya untuk meningkatkan kemampuan (Utomo, 1998:2). Administrasi pembangunan berfokus pada analisis terkait penyelenggaraan seluruh kegiatan pembangunan dalam rangka pencapaian suatu negara bangsa (Nugroho, 2004:2).

Pemahaman terkait definisi administrasi pembangunan juga dikemukakan oleh beberapa ahli, seperti Siagian (2009) yang mendefinisikan administrasi pembangunan sebagai upaya yang dilakukan oleh bangsa dan negara untuk tumbuh dan berubah secara terencana dalam segala segi untuk mencapai tujuan negara. Sementara itu, Edward Weiner mendeskripsikan administrasi pembangunan sebagai administrasi publik dengan tujuan khusus dalam hal sosial, politik, dan ekonomi guna mencapai tujuan dalam hal objek-objek pembangunan. Definisi terakhir yang diberikan oleh Tjokroamidjojo (1995) juga tidak kalah komprehensif, menyatakan bahwa administrasi pembangunan dianggap sebagai proses pengendalian usaha oleh negara dalam hal ini pemerintah untuk merealisasikan pertumbuhan yang telah dicanangkan ke arah kemajuan dalam aspek kehidupan bernegara.

Sebagai sebuah turunan dari konsep administrasi publik, setidaknya terdapat beberapa poin yang dapat dijadikan sebagai acuan pembeda antara administrasi publik dan administrasi pembangunan. Poin pembeda tersebut untuk lebih jelasnya akan dijabarkan pada tabel 2.1 di bawah ini:

**Tabel 2.1: Perbedaan Administrasi Publik dan Administrasi
Pembangunan**

No.	Administrasi Publik	Administrasi Pembangunan
1.	Berorientasi masa kini	Berorientasi masa depan
2.	Berorientasi pada tugas-tugas umum pembangunan	Berorientasi kepada pelaksanaan tugas-tugas pembangunan
3.	Administrator sekedar pelaksana	Administrator sebagai penggerak perubahan
4.	Pendekatan legalistic	Pendekatan lingkungan serta berorientasi pada kegiatan dan bersifat pemecahan masalah

Sumber: Rino A. Nugroho. Pengantar Administrasi Pembangunan (2009:5).

Dari tabel 2.1 terkait perbedaan antara administrasi publik dan administrasi pembangunan, jika ditarik kesimpulan maka setidaknya memberikan gambaran bahwa terdapat tujuh ide pokok dalam administrasi pembangunan, yakni:

- a. Pembangunan merupakan proses, dilakukan secara berkelanjutan yang terdiri atas tahapan yang bersifat independen dan tanpa akhir (*never-ending*);
- b. Pembangunan merupakan upaya yang secara sadar ditetapkan sebagai sesuatu untuk dilaksanakan;
- c. Pembangunan dilakukan secara terencana, dimana keputusan yang diambil untuk saat ini dan yang akan datang;
- d. Rencana pembangunan mengandung makna perubahan dan pertumbuhan;
- e. Pembangunan mengarah pada modernitas, yakni cara hidup yang lebih baik dari sebelumnya;
- f. Modernitas dalam pembangunan melalui berbagai kegiatan pembangunan yang multidimensional;

- g. Upaya pembangunan ditujukan kepada usaha pembinaan bangsa sehingga dapat sejajar dengan negara bangsa lain.

D. Pemerintahan Desa

Secara etimologi kata desa berasal dari bahasa Sanskerta, *deca* yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau *village* diartikan sebagai “*a groups of houses or shops in a country area, smaller than a town*”. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten. Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat (Widjaja, 2003:3).

Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa disebutkan: Desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa disebutkan bahwa Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa yang meliputi:

a. Kepala Desa

Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyatakan bahwa Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk tiga kali masa jabatan. Kepala Desa juga memiliki wewenang menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD. Kepala Desa dipilih langsung melalui Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) oleh penduduk desa setempat.

b. Perangkat Desa

Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dalam pasal 48 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya. Salah satu perangkat desa adalah Sekretaris Desa, yang diisi dari Pegawai Negeri Sipil. Sekretaris Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Walikota. Perangkat Desa lainnya diangkat oleh Kepala Desa dari penduduk desa, yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa. Perangkat desa juga mempunyai tugas untuk mengayomi kepentingan masyarakatnya.

c. Badan Permusyawaratan Desa

Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai fungsi membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa. Badan Permusyawaratan Desa merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Kedudukan Desa tercermin dalam Pasal 2 dan Pasal 5 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 yaitu sebagai berikut: “Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika”. Dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 dinyatakan bahwa Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota.

Desa memiliki kepribadian dan watak yang khas serta memiliki sistem nilai sendiri. Kekuatan Desa dengan kepribadian dan wataknya yang khas itu dapat bertahan karena dua faktor (Lubis, 1983:315) yaitu:

- a. Ketaatan dari segenap penghuninya (cenderung untuk hati)
- b. Tunduk dan bukti terhadap leluhur (menghormati kekuasaan yang adil dan dipandanginya bijaksana)

Desa dapat berkembang dan bertahan seperti ini, dikarenakan para warganya mengutamakan asas-asas yang mempunyai nilai luhur yang universal. Adapun asas-asas tersebut (Kartasapoetra, 1986:38) adalah:

- a. Asas kegotong-royongan.
- b. Asas fungsi sosial atas milik dan manusia dalam masyarakat.
- c. Asas persetujuan sebagai dasar kekuasaan umum.
- d. Asas perwakilan dan permusyawaratan dalam sistem pemerintahan.

Hampir seluruh Desa di Indonesia mempunyai tata kehidupan yang sama yaitu memiliki sifat otonom dalam arti mengatur dan mengurus kepentingan rumah tangga sendiri dengan kekuatan atau kemampuan sendiri. Otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan (Widjaja, 2003:165).

Sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan landasan kuat bagi desa dalam mewujudkan “*Development Community*” dimana desa tidak lagi sebagai level administrasi atau bawahan daerah tetapi sebaliknya sebagai “*Independent Community*” yaitu desa dan masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan masyarakat sendiri. Desa diberi kewenangan untuk mengatur desanya secara mandiri termasuk bidang sosial, politik dan ekonomi. Dengan adanya kemandirian ini diharapkan akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan sosial dan politik.

Bagi desa, otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah propinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah. Desa atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Landasan pemikiran yang perlu dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Terkait dengan pengakuan otonomi di desa, Ndraha (1997:12) menjelaskan sebagai berikut:

- a. Otonomi desa diklasifikasikan, diakui, dipenuhi, dipercaya dan dilindungi oleh pemerintah, sehingga ketergantungan masyarakat desa kepada “kemurahan hati” pemerintah dapat semakin berkurang.
- b. Posisi dan peran pemerintahan desa dipulihkan, dikembalikan seperti sediakala atau dikembangkan sehingga mampu mengantisipasi masa depan.

Otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang pemerintahan Kabupaten atau Kota diserahkan pengaturannya kepada desa.

Namun harus selalu diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggungjawab dan tiada kebebasan tanpa batas. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggungjawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan

dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku (Widjaja, 2003:166).

E. Konsep Peran

Kata peran merupakan salah satu kata yang sering kita dengar dan ucapkan dalam kehidupan sehari-hari, namun terkadang orang tahu kata itu tetapi belum paham arti dari kata tersebut. Soekanto (1987:221) mengemukakan definisi peranan lebih banyak menunjukkan pada fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses, jadi tepatnya adalah bahwa seseorang menduduki suatu posisi atau tempat dalam masyarakat serta menjalankan suatu peranan. Sedangkan menurut Poerwadarminta (1995:571) “peran merupakan tindakan yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang dalam suatu peristiwa”. Berdasarkan pendapat Poerwadarminta maksud dari tindakan yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang dalam suatu peristiwa tersebut merupakan perangkat tingkah laku yang diharapkan, dimiliki oleh orang atau seseorang yang berkedudukan di masyarakat. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia: “Peran adalah seperangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat”.

Peran adalah orientasi dari bagian yang dimainkan oleh suatu pihak dalam posisi sosialnya. Peran merupakan seperangkat perilaku yang diharapkan dari perilaku yang dapat berwujud sebagai per orang sampai dalam kelompok, baik kecil maupun besar, yang kesemuanya menjalankan berbagai peran baik perilaku yang bersifat individual maupun jamak dapat dinyatakan sebagai struktur. Struktur yang terdapat dalam organisasi memiliki fungsi-fungsi yang harus mereka jalani agar tercapai tujuan dari peran

pembentukan organisasi tersebut, dan apabila semua fungsi tersebut telah berjalan dengan baik, maka organisasi dapat dikatakan telah menjalankan perannya (Rivai, 2003:148).

Berdasarkan definisi dan konsep di atas dapat disimpulkan bahwa peran merupakan fungsi penyesuaian yang dimiliki oleh seseorang atau kelompok yang mempunyai kedudukan dalam masyarakat. Apabila konsep tersebut dikaitkan dengan fungsi pemerintah maka, dapat disimpulkan definisi peran adalah organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas negara dan fungsi-fungsi pemerintahan daerah dalam hal ini adalah Pemerintah Desa Rembitan Dusun Sade.

Secara lebih jelas dan detail, peran pemerintah dalam pembangunan nasional dikemukakan oleh Siagian (2000:142-150), yaitu pemerintah memainkan peranan yang dominan dalam proses pembangunan. Peran yang disoroti adalah sebagai stabilisator, innovator, modernisator, pelopor dan pelaksana sendiri kegiatan pembangunan tertentu. Secara lebih rinci peran tersebut diuraikan sebagai berikut:

- a. Stabilisator, peran pemerintah adalah mewujudkan perubahan tidak berubah menjadi suatu gejolak sosial, apalagi yang dapat menjadi ancaman bagi keutuhan nasional serta kesatuan dan persatuan bangsa. Peran tersebut dapat terwujud dengan menggunakan berbagai cara antara lain: kemampuan selektif yang tinggi, proses sosialisasi yang elegan tetapi efektif, melalui pendidikan, pendekatan yang persuasive dan pendekatan yang bertahap tetapi berkesinambungan.

- b. Inovator, dalam memainkan peran selaku innovator pemerintah sebagai keseluruhan harus menjadi sumber dari hal-hal baru. Jadi prakondisi yang harus terpenuhi agar efektif memainkan peranannya pemerintah perlu memiliki tingkat keabsahan (*legitimacy*) yang tinggi. Suatu pemerintahan yang tingkat keabsahannya rendah, misalnya karena “menang” dalam perebutan kekuasaan atau karena melalui pemilihan umum yang tidak jujur dan tidak adil, akan sulit menyodorkan inovasinya kepada masyarakat. Tiga hal yang mutlak mendapatkan perhatian serius adalah, penerapan inovasi dilakukan dilingkungan birokrasi terlebih dahulu, inovasi yang sifatnya konseptual, inovasi sistem, prosedur dan metode kerja.
- c. Modernisator, melalui pembangunan, setiap negara ingin menjadi negara yang kuat, mandiri, diperlakukan sederajat oleh negara-negara lain. Untuk mewujudkan hal tersebut, diperlukan antara lain: penguasaan ilmu pengetahuan, kemampuan dan kemahiran manajerial, kemampuan mengolah kekayaan alam yang dimiliki sehingga memiliki nilai tambah yang tinggi, sistem pendidikan nasional yang andal yang menghasilkan sumber daya manusia yang produktif, landasan kehidupan politik yang kukuh dan demokratis, memiliki visi yang jelas tentang masa depan yang diinginkan sehingga berorientasi pada masa depan.
- d. Pelopor, selaku pelopor pemerintah harus menjadi panutan (*role model*) bagi seluruh masyarakat. Pelopor dalam bentuk hal-hal, positif seperti kepeloporan dalam bekerja seproduktif mungkin, kepeloporan dalam menegakkan keadilan dan kedisiplinan, kepeloporan dalam kepedulian

terhadap lingkungan, budaya dan sosial, dan kepeloporan dalam berkorban demi kepentingan negara.

- e. Pelaksana sendiri, meskipun benar bahwa pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan merupakan tanggung jawab nasional dan bukan menjadi beban pemerintah semata, karena berbagai pertimbangan seperti keselamatan negara, modal terbatas, kemampuan yang belum memadai, karena tidak diminati oleh masyarakat dan karena secara konstitusional merupakan tugas pemerintah, sangat mungkin terdapat berbagai kegiatan yang tidak bisa diserahkan kepada pihak swasta melainkan harus dilaksanakan sendiri oleh pemerintah.

Berbeda dengan yang dikemukakan oleh Siagian, Blakely dalam Kuncoro (2004:113-114) menyatakan bahwa peran pemerintah dapat mencakup peran-peran wirausaha (*entrepreneur*), koordinator, fasilitator dan stimulator.

- a. Wirausaha (*entrepreneur*), sebagai wirausaha pemerintah daerah bertanggung jawab untuk menjalankan suatu usaha bisnis. Pemerintah daerah dapat memanfaatkan potensi tanah dan bangunan untuk tujuan bisnis. Tanah atau bangunan dapat dikendalikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan konservasi atau alasan-alasan lingkungan lainnya, dapat juga untuk alasan perencanaan pembangunan atau juga dapat digunakan untuk tujuan-tujuan lain yang bersifat ekonomi. Hal tersebut bisa membuka peluang kerja bagi masyarakat dan bisa mensejahterakan perekonomian di sekitar.

- b. Koordinator, pemerintah daerah dapat bertindak sebagai coordinator untuk menetapkan kebijakan atau mengusulkan strategi-strategi bagi pembangunan di daerahnya. Perencanaan pengembangan pariwisata daerah atau perencanaan pengembangan ekonomi daerah yang telah dipersiapkan di wilayah tertentu, mencerminkan kemungkinan pendekatan di mana sebuah perencanaan disusun sebagai suatu kesepakatan bersama antara pemerintah, pengusaha, dan kelompok masyarakat lainnya.
- c. Fasilitator, pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan melalui perbaikan lingkungan perilaku di daerahnya. Peran ini dapat meliputi pengefisienan proses pembangunan, perbaikan prosedur perencanaan dan penetapan peraturan.
- d. Stimulator, pemerintah daerah dapat menstimulasi penciptaan dan pengembangan usaha melalui tindakan-tindakan khusus yang akan mempengaruhi perusahaan-perusahaan untuk masuk ke daerah tersebut dan menjaga agar perusahaan-perusahaan yang ada tetap berada di daerah tersebut. Berbagai macam fasilitas dapat disediakan untuk menarik pengusaha, dalam bidang kepariwisataan pemerintah daerah dapat mempromosikan tema atau kegiatan khusus di objek wisata tertentu.

Pitana dan Gayatri (2005:95), mengemukakan pemerintah daerah memiliki peran untuk mengembangkan potensi pariwisata daerahnya sebagai:

- a. Motivator, dalam pengembangan pariwisata, peran pemerintah daerah sebagai motivator diperlukan agar geliat usaha pariwisata terus berjalan. Investor, masyarakat, serta pengusaha di bidang pariwisata merupakan

sasaran utama yang perlu untuk terus diberikan motivasi agar perkembangan pariwisata dapat berjalan dengan baik.

- b. Fasilitator, sebagai fasilitator pengembangan potensi pariwisata peran pemerintah adalah menyediakan segala fasilitas yang mendukung segala program yang diadakan oleh Dinas Pariwisata. Adapun pada prakteknya pemerintah bisa mengadakan kerja sama dengan berbagai pihak, baik itu swasta maupun masyarakat.
- c. Dinamisor, dalam pilar *good governance*, agar dapat berlangsung pembangunan yang ideal, maka pemerintah, swasta dan masyarakat harus dapat bersinergi dengan baik. Pemerintah daerah sebagai salah satu stakeholder pembangunan pariwisata memiliki peran untuk mensinergikan ketiga pihak tersebut, agar di antaranya tercipta suatu simbiosis mutualisme demi perkembangan pariwisata.

F. Konsep Pariwisata

Pariwisata berasal dari kata Sanskerta yang terdiri atas dua kata yakni *pari* yang berarti penuh dan *wisata* yang berarti perjalanan. Sehingga pariwisata diartikan sebagai sebuah perjalanan penuh mulai dari berangkat dari suatu tempat maupun beberapa tempat lain untuk singgah kemudian balik ke tempat asal. Merujuk pada Undang-Undang No. 9 tahun 1990 tentang kepariwisataan setidaknya terdapat dua jenis objek wisata yakni objek wisata ciptaan Tuhan berupa alam serta flora dan fauna. Selain itu objek wisata yang dihasilkan oleh karya manusia berupa museum, peninggalan sejarah, wisata agro, wisata tirta wisata buru, wisata petualang alam taman rekreasi dan tempat hiburan.

Selain pembagian objek pariwisata, Undang-Undang No. 49 mengelompokkan pariwisata berdasarkan kriteria yang dimiliki. Undang-undang tersebut kemudian mengelompokkan kriteria kepariwisataan menjadi dua sektor:

- a. Kawasan yang secara teknis dapat digunakan untuk kegiatan pariwisata, serta tidak mengganggu kelestarian budaya, keindahan alam, dan lingkungan;
- b. Kawasan yang apabila digunakan untuk kegiatan pariwisata secara ruang dapat memberikan manfaat:
 - 1) Meningkatkan devisa dan mendayagunakan investasi
 - 2) Meningkatkan perkembangan pembangunan lintas sektor dan sub sektor serta kegiatan ekonomi sekitarnya;
 - 3) Tidak mengganggu fungsi lindung;
 - 4) Tidak mengganggu upaya pelestarian sumber daya alam;
 - 5) Meningkatkan pendapatan masyarakat;
 - 6) Meningkatkan pendapatan nasional dan daerah;
 - 7) Meningkatkan kesempatan kerja;
 - 8) Melestarikan budaya;
 - 9) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pembangunan sektor kepariwisataan menurut Nandi (2008) terkait dengan aspek sosial budaya, politik dan ekonomi yang diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini sejalan dengan konsep pembangunan kepariwisataan nasional sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No. 9 Tahun 1990 disebutkan bahwa penyelenggaraan

kepariwisataan ditujukan untuk meningkatkan pendapatan nasional dalam rangka kesejahteraan dan kemakmuran rakyat melalui perluasan dan pemerataan kesempatan berusaha dan bekerja serta mendorong pembangunan infrastruktur daerah dalam rangka kemudahan untuk memperkenalkan dan mendayagunakan objek dan tarik wisata. Disamping itu pembangunan kepariwisataan juga dimaksudkan untuk memupuk rasa cinta tanah air dan mempererat persahabatan umat manusia dalam negeri dan antara bangsa.

G. Konsep Pengembangan Wisata Berkelanjutan

Pada tahun 2006, UNTWO merilis sebuah laporan yang menyatakan bahwa pariwisata menjadi industri terbesar di dunia dengan rata-rata angka perkembangan menyentuh angka 7,4 persen dan terus meningkat secara signifikan. Meskipun terus mengalami peningkatan dan menjadi industri yang sangat menjanjikan, namun di sisi lain pariwisata memeperlihatkan keadaan yang cukup mengkhawatirkan. Hal tersebut didasarkan bahwa pariwisata hanya dilihat dari perspektif kuantitatif berupa seberapa besar devisa, kunjungan wisatawan, dan sebagainya (Kusworo dan Damanik, 2002:106). Kondisi ini yang kemudian meminggirkan aspek keberlanjutan dan perhatian terhadap aspek-aspek lingkungan dan aspek sosial masyarakat. Karena pariwisata bekerja pada dua tingkatan yakni masyarakat di satu sisi dan lingkungan di sisi lain. Bahkan pariwisata dianggap memiliki *energy triggers* yang luar biasa dan mampu menjadikan masyarakat bermetamorfosis dalam berbagai aspek.

Implikasi dari tingginya angka perkembangan pariwisata tersebut boleh jadi didasarkan pandangan yang mengedepankan pendapatan, terutama oleh

para pelaku pariwisata. Sementara para pengamat menyadari bahwa pariwisata membutuhkan lebih dari pengelolaan namun lebih pada daya dukung lingkungan yang berkelanjutan (*sustainable tourism*). Menyadari dampak negatif yang terus membayangi industri pariwisata, muncul gerakan untuk mengembangkan konsep baru dalam industri pariwisata terutama konsep pariwisata berkelanjutan. Gerakan yang kemudian terus berkembang dan menjadi pilihan logis yang cukup populer di terapkan di banyak negara. Terutama negara-negara yang menggantungkan hidupnya dari sektor pariwisata seperti negara di kawasan Asia Tenggara khususnya Indonesia.

Konsep pariwisata berkelanjutan (*sustainable tourism*) jika merujuk berdasarkan *World Tourism Organisation* dapat didefinisikan sebagaimana dalam kutipannya di bawah ini:

“Konsep pariwisata berkelanjutan adalah konsep yang menekankan pada aspek masyarakat dan lingkungan. Untuk mengembangkan konsep ini diperlukan dukungan dari semua pemangku kebijakan, seperti halnya kepemimpinan yang kuat guna memastikan partisipasi yang luas dan bangunan konsesnsus. Konsep pariwisata berkelanjutan ini merupakan proses yang terus berjalan dan membutuhkan pengamatan terhadap dampak yang mungkin timbul dan mencari jalan keluar untuk menyelesaikannya”. (Asker *et. al.*, 2010:1).

Pemahaman konsep pariwisata berkelanjutan yang dijelaskan berdasarkan kutipan di atas pada akhirnya dapat juga dijelaskan secara lebih komprehensif. Atau secara lebih sederhana dapat dijelaskan menjadi empat poin utama (Asker *et al.*, 2010:1), yakni:

- a. Penggunaan sumberdaya lingkungan secara maksimal yang merupakan kunci utama dalam pengembangan pariwisata, menjaga proses ekologi yang esensial dan membantu melindungi keberlangsungan situs alam maupun *biodiversity*;

- b. Penghormatan terhadap sosial-budaya lokal yang ditunjukkan oleh masyarakat, perlindungan terhadap cara hidup masyarakat lokal maupun nilai-nilai tradisional yang dianut, serta memberikan kontribusi aktif terhadap pemahaman *inter-cultural* maupun toleransi;
- c. Memastikan keberlangsungan kegiatan ekonomi jangka panjang, memastikan bahwa keuntungan sosial-ekonomi terdistribusikan secara merata kepada para pemangku kebijakan, termasuk di dalamnya kepastian terhadap tenaga kerja dan peluang pemasukan bagi masyarakat lokal yang terlibat aktif dalam pariwisata;
- d. Menjaga tingkat kepuasan para wisatawan pada level tertinggi dan memastikan pemberian pengalaman berharga bagi para wisatawan, serta meningkatkan kepedulian terhadap isu keberlanjutan dan mempromosikan konsep pariwisata berkelanjutan di antara para wisatawan.

Empat poin penting yang terdapat dalam konsep pariwisata berkelanjutan di atas yang kemudian coba diadaptasikan oleh Dusun Sade. Keempat poin tersebut dalam perjalanannya telah mampu diterapkan oleh Dusun Sade dalam upayanya mengembangkan pariwisata. Sehingga konsep pariwisata berkelanjutan dianggap memiliki signifikansi dan dapat dijadikan sebagai instrumen utama maupun pembuka dalam upaya menganalisis pengembangan desa wisata yang diterapkan di Dusun Sade.

H. Konsep Desa Wisata

Desa wisata merupakan suatu konsep yang dapat didefinisikan sebagai bentuk integrasi, akomodasi dan fasilitas pendukung yang disajikan dalam struktur masyarakat dengan mengedepankan cara-cara serta tradisi yang

berlaku. Definisi konsep desa wisata tersebut menekankan pada dua hal utama. Di satu sisi desa wisata menekankan akomodasi sebagai sebuah tempat tinggal para penduduk setempat atau unit-unit yang didefinisikan berdasarkan tempat tinggal. Di sisi lain desa wisata menekankan atraksi yang dalam hal ini dapat merujuk pada aktivitas keseharian penduduk setempat yang memungkinkan para wisatawan untuk melakukan interaksi seperti menenun kain tradisional dalam kaitannya dengan Dusun Sade. Bahkan dalam definisi yang lebih spesifik desa wisata diartikan sebagai sebuah daerah yang memungkinkan kelompok kecil wisatawan untuk tinggal dan merasakan suasana tradisional, bahkan belajar tentang kehidupan pedesaan maupun lingkungan setempat.

Konsep desa wisata muncul ketika muncul “kejenuhan” di sektor pariwisata terutama ketika pariwisata hanya menitik beratkan keberadaannya di kota-kota. Pada tingkat analisis lain, munculnya konsep desa wisata berbarengan dengan kemunculan serta beberapa terminologi seperti *sustainable tourism develepmont*, *village tourism*, dan *ecotourism* (Sastrayuda, 2010:2). Keseluruhan terminologi tersebut menekankan adanya keberlanjutan dan partisipasi pada setiap upaya pengembangan sektor-sektor pariwisata. Dua komponen ini sangat erat kaitannya dengan kehidupan masyarakat desa. Secara umum desa maupun kehidupan masyarakat desa dibangun atas dasar keberlanjutan yang termanifestasikan dalam setiap peraturan adat yang mengharuskan setiap hal dimanfaatkan seperlunya. Selain semua hal yang dilakukan masyarakat desa selalu dilandaskan pada partisipasi setiap masyarakat. Artinya bahwa masyarakat desa selalu

memainkan peran aktif dalam setiap keputusan dan hal-hal yang terkait dengan kegiatan di desa.

Tidak semua desa dapat dikatakan sebagai sebuah desa wisata, dimana dibutuhkan kondisi yang digunakan sebagai prasyarat. Syarat tersebut kemudian diklasifikasikan menjadi lima kriteria (Sudana, 2013):

- a. Atraksi wisata: atraksi wisata di desa tersebut dapat berupa atraksi yang terbentuk oleh alam maupun hasil ciptaan manusia seperti kebudayaan dan akan dipilih yang paling menarik;
- b. Jarak tempuh: aksesibilitas menjadi kriteria yang mampu menjelaskan bahwa desa tersebut dapat dikatakan sebagai desa wisata. Jarak tempuh tersebut terkait dengan kemudahan wisatawan untuk mengakses desa baik dari ibukota provinsi dan ibukota kabupaten/kota;
- c. Besaran desa: kriteria ini berkaitan dengan daya dukung kepariwisataan desa tersebut, mulai dari jumlah rumah, jumlah penduduk, dan karakteristik maupun luas wilayah desa;
- d. Sistem kepercayaan dan kemsyarakatan: kriteria ini menjadi cukup penting mengingat terdapat seperangkat peraturan-peraturan yang dimiliki oleh setiap desa dan mengikat seluruh masyarakat desa. Di samping itu, peraturan ini juga di perkuat dengan keberadaan agama mayoritas yang dipeluk oleh penduduk desa. Meskipun desa tersebut telah ditetapkan menjadi desa wisata dan para wisatawan mampu dengan mudah masuk desa, perlu diingat untuk menghormati dua hal tersebut, sehingga wisatawan mampu menikmati desa wisata tanpa merusak tatanan hidup masyarakat desa wisata tersebut;

e. Ketersediaan infrastruktur: indikator ini terkait dengan kenyamanan yang akan didapatkan oleh para wisatawan mulai dari pelayanan transportasi, fasilitas listrik, air bersih, drainase, telepon dan fasilitas lain yang menunjang aktivitas para wisatawan. Sehingga ketika kriteria ini telah dipenuhi oleh desa tersebut, maka kemudian dapat dijadikan sebagai acuan apakah desa wisata dapat digunakan sebagai *one day trip* atau tipe tinggal inap.

Secara umum berdasarkan persebarannya di Indonesia, desa wisata kemudian setidaknya dapat diklasifikasikan menjadi dua bentuk. Bentuk tersebut juga didasarkan atas pola, proses, serta tipe pengelolaan yang dikembangkan di desa tersebut. Bentuk pertama adalah desa wisata terstruktur (*enclave*), sebuah desa wisata dengan lahan terbatas namun memiliki fasilitas infrastruktur yang lengkap. Dengan kelebihan tersebut desa wisata ini tidak hanya mampu dikenal di tingkat nasional, namun juga dikenal hingga tingkat internasional. Keterbatasan lahan yang dimiliki selain itu juga sangat memungkinkan untuk dilakukan perencanaan terintegratif serta terkordinir, sehingga mampu menarik investor luar untuk membangun infrastruktur pendukung di sekitaran desa wisata. Keuntungan lain yang juga dimiliki oleh bentuk desa wisata terstruktur adalah mampu meminimalisir dampak negatif yang timbul kemudian karena pada umumnya lokasinya terpisah dari masyarakat sekitar. Bentuk kedua dari desa wisata adalah desa wisata terbuka (*spontaneous*) yang ditandai dengan tumbuh menyatunya kawasan dengan struktur, baik ruang maupun pola dengan masyarakat lokal.

Setiap masyarakat dalam desa tersebut dapat merasakan distribusi pendapatan sektor pariwisata.

Jika dikomparasikan maka setidaknya dua bentuk desa wisata itu juga memiliki kesamaan dengan desa wisata Sade. Di satu sisi terdapat karakteristik desa wisata terstruktur yang diterapkan di Dusun Sade, namun di sisi lain Dusun Sade juga menunjukkan karakteristik yang dimiliki desa wisata bentuk terbuka. Misalnya desa wisata Sade memiliki lahan yang terbatas namun infrastruktur yang dimiliki telah cukup memadai sehingga para wisatawan mampu dengan mudah mengaksesnya. Hasilnya Dusun Sade tidak hanya dikenal oleh wisatawan lokal, namun juga mampu menarik perhatian wisatawan asing. Sedangkan di sisi karakteristik desa wisata terbuka, karakteristik tersebut terlihat dari bentuk wisata yang ditawarkan adalah sentuhan langsung dengan kehidupan masyarakat lokal. Para penduduk juga menggantungkan atau hampir seluruhnya terlihat dan merasakan pemasukan dari para wisatawan. Artinya kemudian Dusun Sade cukup unik, karena di satu sisi merupakan bentuk desa wisata terstruktur, namun di sisi lain juga merupakan bentuk desa wisata terbuka.