BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Pembangunan

1. Pengertian Administrasi dan Pembangunan

Menurut Siagian administrasi pembangunan meliputi dua pengertian, yaitu administrasi dan pembangunan. Dalam bukunya yang berjudul Filsafat Administrasi, 1973:13, dia mengemukakan bahwa :

> "Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan daripada keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya ditentukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya."

Dan mengenai pembangunan, dalam bukunya yang berjudul "Administrasi Pembangunan", SP. Siagian mendefinisikan sebagai:

> "Suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (nation-building)."

Administrasi negara berkenaan dengan administrasi dalam lingkup negara, sering kali pula diartikan sebagai pemerintah. Seperti halnya dalam *genus*nya, administrasi, adanya tujuan yang ingin dicapai merupakan konsep yang mendasar pula dalam administrasi negara. Tujuan itu sendiri tidak perlu hanya satu; pada setiap waktu, tempat, bidang, atau tingkatan, bahkan kegiatan tertentu, terdapat tujuan-tujuan tertetu. Tetapi sebagai negara tentu harus ada asas, pedoman, dan tujuan, yang menjadi landasan kerja administrasi negara. Pada umumnya (meskipun tidak semuanya) gagasan-gagsan dasar tersebut ada dalam konstitusi negara yang bersangkutan.

Pengertian pembangunan dapat ditinjau dari berbagai segi. Kata pembangunan secara sederhana sering diartikan sebagai proses perubahan ke arah keadaan yang lebih baik. Seperti dikatan oleh Seers (1969) di sini ada pertimbangan nilai (*value judgment*). Atau menurut Riggs (1966) ada orientasi nilai yang menguntungkan (*favourable value orientation*). Namun, ada perbedaan antara arti pembangunan dan

perkembangan. Pembangunan adalah perubahan kearah kondisi yang lebih melalui upaya yang dilakukan secara terencana, sedangkan perkembangan adalah perubahan yang dapat lebih baik atau lebih buruk, dan tidak perlu ada upaya tertentu. Adanya upaya yang diselenggarakan secara berencana, merupakan unsur penting dalam pembangunan. Hal ini mengingat adanya pandangan bahwa perubahan sosial adalah hukum sejarah yang akan terjadi dengan sendirinya walaupun tanpa upaya.

Dalam kata pembangunan, hal yang sangat pokok yaitu adanya hakikat membangun, yang beralawanan dengan merusak. Oleh karena itu, perubahan ke arah keadaan yang lebih baik seperti yang diinginkan dan dengan upaya yang terencana, harus dilakukan melalui jalan yang tidak merusak, tetapi justru mengoptimalkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada.

2. Konsep-konsep Pembangunan

Pembangunan, menurut literatur-literatur ekonomi pembangunan, sering didefinisikan sebagai suatu proses yang berkesinambungan dari peningkatan pendapatan riil per kapita melalui peningkatan jumlah dan produktivitas sumber daya.

Teori pertumbuhan ekonomi dapat ditelusuri setidak-tidaknya sejak abad ke-18. Menurt Adam Smith (1776) proses pertumbuhan diawali apabila perekonomian mampu melakukan pembagian kerja (*division of labor*). *Division of labor* akan meningkatkan produktivitas yang pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan. Adam Smith juga mengarisbawahi pentingnya sekala ekonomi. Dengan meluasnya pasar, akan terbuka inovasi-inovasi baru yang pada gilirannya akan mendorong perluasan pembagian kerja dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Setelah Adam Smith, muncul pemikiran-pemikiran yang berusaha mengkaji batas-batas pertumbuhan (*limits to growth*), antara lain Malthus (1798) dan Ricardo (1917).

Setelah Adam Smith, Malthus, dan Ricardo yang disebut sebagai aliran klasik, berkembang teori pertumbuhan ekonomi modern dengan berbagai variasinya. Pada intinya teori ini dapat dibagi menjadi dua, yaitu yang menekankan pentingnya (1) akumulasi modal (*physical capital formation*) dan (2) peningkatan kualitas dan investasi sumber daya manusia (*human capital*). Salah satu dampaknya yang besar dan berlanjut hingga sekarang adalah model pertumbuhan yang dikembangkan oleh

Harrod (1948) dan Domar (1946). Pada intinya model ini berpijak pada pandangan Keynes (1936) yang menekankan pentingnya aspek permintaan dalam mendorong pertumbuhan jangka panjang.

Teori pertumbuhan selanjutnya mencoba menemukan fakto-faktor lain di luar modal dan tenaga kerja, yang mendorong pertumbuhan ekonomi. Salah satu teori berpendapat bahwa investasi sumber daya manusia mempunyai pengaruh yang besar terhadap peningkatan produktivitas. Menurut Becker (1964) peningkatan produktivitas tenaga kerja ini dapat didorong melalui pendidikan dan pelatihan serta peningkatan derajat kesehatan. Teori *human capital* ini selanjutnya diperkuat dengan berbagai studi empiris antara lain untuk Amerika Serikat oleh Kendrick (1976).

Selanjutnya, pertumbuhan yang bervariasi diantara negara-negara yang membangun melahirkan pandangan bahwa teknologi bukan faktor *eksogen*, tapi faktor *endogen* yang dapat dipengaruhi oleh berbagai variabel kebijaksanaan (Romer, 1990). Sumber pertumbuhan dalam teori endogen adalah meningkatnya stok pengetahuan dan ide baru dalam perekonomian yang mendorong tumbuhnya daya cipta, kreasi, inisiatif, yang diwujudkan dalam kegiatan inovatif dan produktif. Ini semua menuntut kualitas sumber daya manusia yang meningkat. Transformasi pengetahuan dan ide baru tersebut dapat terajadi melalui kegiatan perdagangan internasional, penanaman modal, lisensi, konsultasi, dan komunikasi. Mengenai peran perdagangan dalam pertumbuhan, Nurkse (1953) menunjukkan bahwa perdagangan merupakan mesin pertumbuhan selama abad ke-19 bagi negara-negara yang sekarang termasuk dalam kelompok negara maju seperti Amerika Serikat, Kanada, Australia, dan Selandia Baru. Pada abad itu kegiatan industri yang termaju terkonsentrasi di Inggris. Pesatnya perkembangan industri dan pertumbuhan penduduk di Inggris yang miskin sumber alam telah meningkatkan permintaan bahan baku dan makanan dari negara-negra yang disebut diatas.

Oleh karena itu, berkembang berbagai pemikiran untuk mencari alternatif lain terhadap pradigma yang semata-mata meberi penekanan kepada pertumbuhan, antara lain berkembang kelompok pemikiran yang disebut pradigma pembangunan sosial, yang tujuannya adalah menyelenggarakan pembangunan yang lebih berkeadilan.

Salah satu metode yang umum digunakan dalam menilai pengaruh pembangunan terhadap kesejahteraan masyarakat adalah dengan mempelajari distribusi pendapatan. Pembagian pendapatan berdasarkan kelaskelas pendapatan dapat diukur dengan kurva *Lorenz* atau indeks *Gini*. Selain distribusi pendapatan, dampak dan hasil pembangunan juga dapat diukur dengan melihat tingkat kemiskinan (*poverty*) di suatu negara. Berbeda dengan distribusi pendapatan yang menggunakan konsep relatif, analisis yang mengenai tingkat kemiskinan menggunakan konsep absolut atau kemiskinan absolut.

Meskipun pembangunan harus berkeadilan, namun disadari bahwa pertumbuhan tetap penting. Upaya memadukan konsep pertumbuhan dan pemerataan merupakan tantangan yang jawabanya tidak henti-hentinya dicari dalam studi pembangunan. Sebuah model, yang dinamakan *pemerataan dengan pertumbuhan* atau *redistribution with growth* (RWG) dikembangkan berdasarkan suatu studi yang disponsori oleh Bank Dunia pada tahun 1974 (Chenery, *et al*.). Ide dasarnya adalah pemerintah harus mempengaruhi pola pembangunan sedemikian rupa sehingga produsen yang berpendapatan rendah (yang di banyak negara berlokasi di perdesaan dan produsen kecil di perkotaan) akan mendapat kesempatan meningkatkan pendapatan dan secara simultan menerima sumber ekonomi yang diperlukan'

Masih dalam rangka mencari jawaban terhadap tantangan paradigma keadilan dalam pembangunan, berkembang pendekatan kebutuhan dasar manusia atau basic human needs (BHN) (Streeten, *et al*, 1981). Strategi BHN disusun untuk menyediakan barang dan jasa dasar bagi masyarakat miskin, seperti makanan pokok, air dan sanitasi, perawatan kesehatan, pendidikan dasar, dan perumahan. Walaupun RWG and BHN mempunyai tujuan yang sama, tetapi dalam hal kebijaksanaan yang diambil terdapat perbedaan. RWG menekankan pada peningkatan produktivitas dan daya beli masyarakat miskin, sedangkan BHN menekankan pada penyediaan public *services* disertai jaminan bagi masyarakat miskin untuk memperoleh pelayanan tersebut.

Masalah pengangguran juga makin mendapat perhatian dalam rangka pembangunan ekonomi yang menghendaki adanya pemerataan. Todaro (1985)

mengemukakan, terdapat kaitan yang erat antara pengangguran, ketidakmerataan pendapatan, dan kemiskinan. Pada umumnya mereka yang tidak memperoleh pekerjaan secara teratur termasuk dalam kelompok masyarakat miskin. Mereka yang memperoleh pekerjaan secara terus-menerus adalah yang berpendapatan menengah dan tinggi. Dengan demikian, memecahkan masalah pengangguran dapat memecahkan masalah kemiskinan dan pemerataan pendapatan.

Beberapa ahli berpendapat pula bahwa permerataan pendapatan akan meningkatkan penciptaan lapangan kerja (Seers, 1970). Menurut teori ini, barangbarang yang dikonsumsi oleh masyarakat miskin cenderung lebih bersifat padat tenaga kerja dibanding dengan konsumsi masyarakat yang berpendapatan lebih tinggi. Dengan demikian, pemerataan pendapatan akan menyebabkan pergeseran pola permintaan yang pada gilirannya akan menciptakan kesempatan kerja.

Paradigma terakhir dalam pembahasan ini, yang tidak dapat dilepaskan dari paradigma pembangunan sosial dan berbagai pandangan di dalamnya yang telah dibahas terdahulu, adalah paradigma pembangunan manusia. Menurut pendekatan ini, tujuan utama pembangunan adalah menciptakan suatu lingkungan yang memungkinkan masyarakat menikmati kehidupan yang kreatif, sehat dan berumur panjang. Walaupun tujuan ini sederhana, namun sering terlupakan oleh keinginan untuk meningkatkan akumulasi barang dan modal. Banyak pengalaman pembangunan menunjukkan bahwa kaitan antara pertumbuhan ekonomi dan pembangunan manusia tidaklah terjadi dengan sendirinya. Pengalaman-pengalaman tersebut mengingatkan bahwa pertumbuhan produksi dan pendapatan (*wealth*) hanya merupakan alat, sedangkan tujuan akhir dari pembangunan harus manusianya sendiri. Menurut pandangan ini, tujuan pokok pembangunan adalah memperlus pilihan-pilihan manusia (UI Haq, 1995). Pengertian ini mempunyai dua sisi. *Pertama*, pembentukan kemampuan/kapabilitas manusia, seperti tercemin dalam kesehatan, pengetahuan, dan keahlian yang meningkat. *Kedua*, penggunaan kemampuan yang telah dipunyai untuk bekerja, untuk menikmati kehidupan, atau untuk aktif dalam kegiatan kebudayaan, sosial dan politik. Paradigma pembangunan manusia yang disebut sebagai sebuah konsep yang holistik ini mempunyai 4 unsur penting, yakni peningkatan

produktivitas, pemerataan kesempatan, kesinambungan pembangunan, dan pemberdayaan manusia. Konsep ini diprakarsai dan ditunjang oleh United Nation Development Program (UNDP), yang mengembangkan Indeks Pembangunan Manusia dan *Human Devlopment Index* (HDI).

3. Administrasi Bagi Pembangunan

Sisi pertama dari administrasi pembangunan adalah administrasi dari atau bagi pembangunan *(administration of development).* Banyak cara pendekatan untuk mengkaji administrasi. Bisa dari segi komponennya, kegiatannya maupun prosesnya. Bisa juga menggunakan pendekatan yang relatif baru berkembang yaitu kebijaksanaan publik, seperti yang telah diuraikan di atas. Namun, untuk dasar pemahaman dapat digunakan pendekatan Waldo (1992), bahwa kalau kita cerminkan administrasi untuk mencari wujudnya, maka ditemukan dua aspek, yaitu manajemen dan organisasi, sedangkan manajemen adalah fisiologinya. Organisasi biasanya digambarkan sebagai wujud statis dan mengikuti pola tertentu, sedangkan manajemen adalah dinamis dan menunjukkan gerakan atau proses. Keduanyadapat digunakan untuk analisis administrasi.

Untuk membahas administrasi bagi pembangunan, Lebih tepat digunakan pendekatan manajemen. Karena itu pada dasarnya dapat dikatakan bahwa masalah administrasi bagi pembangunan adalah masalah manajemen pembangunan. Sedangkan untuk menerangkan pembangunan administrasi pada bab berikutnya akan digunakan pendekatan organisasi.

Manajemen pembangunan adalah manajemen publik dengan ciri-ciri yang khas, seperti juga administrasi pembangunan adalah administrasi publik (negara) dengan kekhasan tertentu. Untuk analisis manajemen pembangunan dikenali beberapa fungsi yang cukup nyata *(district)*, yakni:

(1) perencanaan,
(2) pengerahan (mobilisasi) sumber daya,
(3) pengerahan (menggerakkan) partisipasi masyarakat,
(4) penganggaran,
(5) pelaksanaan pembangunan yang ditangani langsung oleh pemerintah,

(6) koordinasi,
(7) pemantauan dan evaluasi dan
(8) pengawasan.
(9) peran informasi yang amat penting sebagai instrumen atau perangkat bagi manajemen.

Di bawah ini akan diuraikan lebih lanjut berbagai fungsi tersebut.

(1) Perencanaan

Perencanaan merupakan pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan, untuk mencapai tujuan yang dikehendaki. Perencanaan juga merupakan tugas pokok dalam administrasi bagi pembangunan. Adanya ketimpangan antara sumber daya dengan kebutuhan pembangunan mengingatkan bahwa pentingnya perencanaan agar tercapai efektivitas dan efisiensi.

Perencanaan pembangunan pada umumnya harus memiliki, mengetahui dan memperhitungkan beberapa unsur pokok, yaitu:

a) tujuan akhir yang dikehendaki,
b) sasaran-sasaran dan prioritas untuk mewujudkannya (yang mencerminkan pemilihan dari berbagai alternatif),
c) jangka waktu mencapai sasaran-sasaran tersebut,
d) masalah-masalah yang dihadapi,
e) modal atau sumber daya yang akan digunakan serta pengalokasiannya,
f) kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk melaksanakannya,
g) orang, organisasi, atau badan pelaksananya
h) mekanisme pemantauan, evaluasi, dan pengawasan
i) pelaksanaannya.

Untuk dapat melakukan perencanaan dengan baik diperlukan informasi yang memadai, seperti statistik. Oleh karena itu menjadi tugas manajemen pembangunan untuk mengupayakan tersedianya informasi yang dibutuhkan dan mengembangkan metodologi pengolahan informasi untuk memenuhi kebutuhan perencanaan.

Kegagalan perencanaan biasanya terjadi bukan karena adanya perencanaan itu sendiri, melainkan dapat bersumber pada berbagai sebab antara lain:

Pertama, penyusunan perencanaan tidak tepat, mungkin karena informasinya kurang lengkap, metodologinya belum dikuasai, atau perencanaannya sejak semula memang tidak realistis sehingga tidak mungkin pernah bisa terlaksana. Dalam hal terakhir ini, biasanya pengaruh politis terlalu besar sehingga pertimbanganpertimbangan teknis perencanaan diabaikan.

Kedua, perencanaannya mungkin baik, tetapi pelaksanaannya tidak seperti seharusnya. Dengan demikian, kegagalan terjadi karena tidak berkaitnya perencanaan dengan pelaksanaannya. Penyebabnya dapat

karena aparat pelaksana yang tidak siap atau tidak kompeten, tetapi dapat juga karena rakyat tidak punya kesempatan berpartisipasi sehingga tidak mendukungnya.

Ketiga, perencanaan mengikuti paradigma yang ternyata tidak sesuai dengan kondisi dan perkembangan serta tidak dapat mengatasi masalah mendasar Negara berkembang. Misalnya, orientasi semata-mata pada pertumbuhan yang menyebabkan makin melebarnya kesenjangan. Dengan demikian, yang keliru bukan sematamata perencanaannya, tetapi falsafah atau konsep di balik perencanaan itu.

Keempat, karena perencanaan diartikan sebagai pengaturan total kehidupan manusia sampai yang paling kecil sekalipun. Perencanaan di sini tidak memberikan kesempatan berkembangnya prakarsa individu dan pengembangan kapasitas serta potensi masyarakat secara penuh. Sistem ini bertentangan dengan hukum penawaran dan permintaan karena pemerintah mengatur semuanya. Perencanaan seperti inilah yang disebut sebagai system perencanaan terpusat *(centrally planned system).*

(2) Pengerahan Sumber Daya

Dengan perencanaan yang telah tersusun, langkah berikutnya dalam manajemen pembangunan adalah memobilisasi sumber daya yang diperlukan. Sumber daya pembangunan tersebut pada pokoknya berupa dana (modal), sumber daya manusia, teknologi, dan organisasi atau kelembagaan.

(3) Menggerakkan Partisipasi Masyarakat

Studi empiris banyak menunjukkan banyak menunjukkan kegagalan pembangunan, atau pembangunan tidak mencapai sasaran, karena kurangnya partisipasi rakyat. Bahkan banyak kasus menunjukkan rakyat menentang upaya pembangunan. Keadaan itu dapat terjadi karena beberapa sebab, antara lain:

a) pembangunan hanya menguntungkan segolongan kecil dan tidak menguntungkan rakyat banyak, bahkan pada sisi ekstrim dirasakan merugikan,
b) pembangunan meskipun dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat banyak, tetapi rakyat kurang memahami maksud itu,
c) pembangunan dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat, dan rakyat memahaminya, tapi cara pelaksanaannya tidak sesuai dengan pemahaman itu,
d) pembangunan dipahami akan menguntungkan rakyat, tetapi sejak semula rakyat tidak diikutsertakan.

Oleh karena itu, menjadi tugas manajemen pembangunan untuk menjamin bahwa pembangunan harus menggunakan rakyat, harus dipahami maksudnya oleh rakyat, harus mengikutsertakan rakyat dalam pelaksanaannya, dan dilaksanakan sesuai dengan maksudnya, secara jujur, terbuka, dan dapat dipertanggung jawabkan.

(4) Penganggaran

Penganggaran merupakan salah satu kegiatan utama setiap manajemen. Penganggaran sangat erat kaitannya dengan perencanaan, karena pada

prinsipnya penganggaran merupakan rencana pembiayaan yang disusun untuk kurun waktu yang telah ditentukan. Dengan demikian, dalam perencanaan tercakup penganggaran, dan sebaliknya penganggaran dimulai dengan perencanaan.

Dalam kaitan dengan anggaran ini, salah satu tugas manajemen pembangunan adalah mengalokasikan anggaran sesuai dengan prioritas dan menjaga agar dana pembangunan digunakan dengan sebaik-baiknya, yaitu sesuai rencana, hemat, serta mencegah pemborosan dan kebocoran. Dalam hal ini, perhatian utama diberikan pada pengalokasian anggaran pembangunan untuk membiayai kegiatan yang merupakan bagian dari upaya pembangunan yang direncanakan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kegiatan penganggaran merupakan sisi lain atau kelanjutan dari perencanaan pembangunan. Anggaran pembangunan dialokasikan pada proyek-proyek pembangunan berdasarkan program dan sektor-sektor pembangunan yang mendapat prioritas dalam perencanaan.

(5) Pelaksanaan Pembangunan

Untuk melaksanakan pembangunan pemerintah biasanya menuangkan dalam bentuk proyek-proyek . Proyek-proyek pembangunan harus memuat dengan jelas tujuannya *(objective)*, sasaran yang akan dicapai *(target)*, cara mengukur keberhasilannya *(performance evaluation)*, jangka waktu pelaksanaannya, tempat pelaksanaannya, cara melaksanakan, kebijaksanaan untuk menjamin proyek itu dapat dilaksanakan, biaya tenaga yang diperlukan dan badan yang akan melaksanakannya.

Proyek biasanya menginduk ke program tertentu dari pemerintah. Tugas administrasi pembangunan untuk menjamin bahwa proyek- proyek pembangunan yang secara fisik dilaksanakan atau dibiayai oleh anggaran pemerintah, berjalan seperti yang dikehendaki dan mencapai sasaran seperti yang direncanakan, dengan cara yang seefisien mungkin.

(6) Koordinasi

Dengan koordinasi diupayakan agar pembangunan yang dilaksanakan dalam berbagai sektor dan oleh berbagai badan serta di berbagai daerah berjalan serasi dan menghasilkan sinergi. Koordinasi merupakan pekerjaan yang tidak mudah, dan merupakan tugas manajemen pembangunan untuk menjamin bahwa segala usaha pembangunan berjalan dalam arah yang sesuai dan menuju pada pencapaian sasaran. Koordinasi dengan demikian merupakan upaya untuk menghasilkan pembangunan yang efisien dalam pemanfaatan sumber daya untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran secara optimal.

(7) Pemantauan dan Evaluasi

Pemantauan diperlukan pula agar pelaksanaan pembangunan yang bergeser dari rencana dapat diketahui secara dini dan diambil langkah-langkah yang sesuai. Evaluasi kinerja *(performance evaluation)* dapat memberikan informasi tidak hanya menyangkut *input* dan *output* tetapi lebih jauh lagi menyangkut hasil *(result)* dan manfaat *(benefit)*, termasuk pula dampaknya

Pergeseran dapat berupa sasaran yang tidak tercapai, sasaran terlampaui, ada peralihan dari sasaran satu ke sasaran lain. Pergeseran tersebut terjadi karena

ada hambatan yang tidak diketahui atau diperhitungkan pada waktu perencanaan,

ada perkembangan keadaan yang tidak dapat diantisipasi pada tahap perencanaan

realisasi dari perkiraan yang berbeda dari perencanaan perencanaannya keliru. Tugas administrasi pembangunan untuk memantau dan mengevaluasi pelaksanaan pembangunan, serta mengambil langkahlangkah apabila dari hasil pemantauan diperlukan pemecahan masalah atau perubahan (revisi) pada upaya pembangunan yang direncanakan.

(8) Pengawasan Pelaksanaan Pembangunan

Pengawasan mirip dengan pemantauan, perbedaannya adalah:

a) Pengawasan lebih menekankan pada akuntabilitas dan trasnparansi sektor publik
b) Lebih ditekankan pada penanganan sumber dana (financial resources)
c) Terjadi pada saat proyek/program dilaksanakan untuk deteksi dini penyimpangan

Pengawasan akan lebih baik apabila bersifat menangkal kerugian yang lebih besar . Kegiatan pengawasan berfokus pada siapa, apa yang salah dan mengapa kesalahan itu terjadi. Sistem pengawasana dapat dibagi menjadi 2: operasional dan organisasional

(9) SI dalam Adm Pembangunan

Ketersediaan data/informasi yang lengkap dan akurat sangat diperlukan dalam manajemen pembangunan bahkan menjadi modal pokok dalam perencanaan. Untuk itu diperlukan suatu Sistem Informasi agar informasi dapat diperoleh secara cepat dan akurat. Untuk itu perlu diimplementasikan electronic government dalam administrasi pembangunan. EGov mampu menjalankan administrasi pembangunan dan pembangunan administrasi secara bersamaan.

B. Desentralisasi Pembangunan Daerah

1. Desentralisasi

Banyak para ilmuan yang mencoba mendefinisikan arti dari desentralisasi hingga akhirnya desentralisasi memiliki arti luas dan sempit. Akan tetapi pada dasarnya desentralisasi merupakan *deconcentration* (penyerahan sejumlah kewewnangan atau tanggung jawab administrasi kepada tingkatan yang lebih rendah dalam kementrian atau badan pemerintah), *delegation* (perpindahan tanggung jawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi diluar struktur organisasi reguler dan hanya di kontrol oleh pemerintah pusat secara tidak langsung), devolution (pembentukan dan penguatan unit-unit pemerintahan subnasional dengan aktifitas secara substansial

berada di luar kontrol pemerintah pusat), dan privatization (memberikan semua tanggung jawab atas fungsi-fungsi kepada organisasi nonpemerintah atau perusahaan swasta yang lebih independen dari pemerintah).

Menurut UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 1 ayat 7).

Desentralisasi memiliki keuntungan-keuntungan yang dapat diperoleh jika menganut sistem yang dimilikinya. Keuntungan-keuntungan tersebut adalah:

(1) Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di Pusat Pemerintahan
(2) Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu intruksi lagi dari Pemerintah Pusat
(3) Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan
(4) Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan (differensiasi) dan pengkhususan (spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan atau keperluan dan keadaan khusus daerah
(5) Dengan adanya desentralisasi teritorial, daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintah, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik dapat dapat diterapkan diseluruh wilayah negara, sedangkan yang kurang baik, dapat dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah untuk ditiadakan.
(6) Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat
(7) Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung.

Disamping kebaikan tersebut diatas, desentralisasi juga mengandung kelemahan, antara lain:

(1) Karena besarnya organ-organ pemerintahan, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks yang mempersulit koordinasi

(2) Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu

(3) Khusus mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerahisme atau provinsialisme

(4) Keputusan yang di ambilmemerlukan waktu yang lama karena memerlukan perundingan yang bertele-tele

(5) Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman atau uniformitas dan kesederhanaan

Sebagai akibat pelaksanaan dari desentralisasi, timbullah daerah-daerah otonom. Mula-mula otonom atau berotonomi berarti ”mempunyai peraturan sendiri” atau mempunyai hak/kekuasaan/kewenangan untuk membuat peraturan sendiri. Kemudian arti istilah otonomi ini berkembang menjadi ”pemerintahan sendiri”. Pemerintahan sendiri ini meliputi pengaturan atau perundang-undangan sendiri, pelaksanaan sendiri, dan dalam batas-batas tertentu juga pengadilan dan kepolisian sendiri. Dengan demikian daerah otonom adalah daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur mengurus rumah tangga sendiri.

2. Otonomi Daerah

Jika kita hendak memberikan uraian tentang pertumbuhan otonomi daerah di Indonesia, perlu rasanya kita menelaah dahulu pengertian otonomi itu dalam hubungannya dengan pemerintahan negara pada umumnya.

Otonomi itu termasuk salah satu dari asas-asas umum pemerintahan negara. Pemerintahan suatu negara mencangkupi semua aktivitas pengendalian suatu negara dan pelaksanaan kepentingan umum untuk mencapai tujuan-tujuan nya. Kalau dahulu kala negara itu semata-mata memelihara keamanan, dalam zaman modern sekarang ini tujuan negara itu adalah menyelenggarakan keamanan dan kesejahteraan rakyat. Untuk menyelenggarakan keamanan dan kesejahteraan rakyat inilah pemerintah melakukan pemerintahan dalam suatu negara.

Disini pengertian ”pemerintah” dan ”pemerintahan” dipakai dalam arti yang luas inilah di Indonesia sekarang dilakukan menurut cara-cara yang banyak berasal dari cara-cara barat karena sejarahnya.

Pemerintah dalam arti luas berdasarkan ajaran *trias politica* dari Montesquieu terbagi atas :

(1) Pembentukan Undang-undang (*Legislative power = wetgeving*)

(2) Pelaksanaan (*Executive power = uitvoering*)

(3) Peradilan (*Judicial power = justitie*)

Dengan bertambah banyaknya kepentingan-kepentingan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah pusat karena bertambah majunya masyarakat, pemerintah tidak dapat mengurus semua kepentingan-kepentingan itu dengan baik tanpa berpegang pada asas kedaerahan dalam melakukan pemerintahan.

Asas kedaerahan ini mengandung 2 macam prinsip pemerintahan yaitu:

(1) Dekonsentrasi, dan

(2) Desentralisasi

Menurut UU No.34 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah pengertian desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 1 ayat 7), dan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu (pasal 1 ayat 8)

Pengertian Otonomi Daerah menurut UU No: 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 5 undang- undang tentang Pemerintah Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU No: 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 6)

Pada hakekatnya alat pemerintah pusat ini melaksanakan pemerintahan sentral di daerah-daerah dan berwewenang mengambil keputusan sendiri sampai tingkat tertentu berdasarkan kewenangannya. Untuk ini alat yang bersangkutan bertanggung jawab langsung terhadap pemerintah pusat yang memikul semua biaya dan tanggung jawab terakhir mengenai urusan-urusan dekonsentrasi tersebut.

Pelimpahan kewenangan pemerintah pusat pada alat-alatnya di daerah-daerah dengan meningkatnya kemajuan masyarakat di daerah-daerah dalam negara modern tidak akan memuaskan dengan tidak mengikut sertakan tenaga-tenaga yang berada didalam masyarakat suatu daerah tertentu, yang mengetahui dan lebih dapat merasakan kepentingan-kepentingan dalam daerah itu dari tenaga pejabat-pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat. Oleh sebab itu disamping dekonsentrasi itu dilakukan desentralisasi, yaitu pelimpahan wewenagn pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu mengurus rumah tangga sendiri.

Sehingga dapat kita simpulkan sedikit bahwa tujuan dari pembentukan daerah otonom adalah untuk meningkatkan kemajuan masyarakat daerah agar dapat bersaing denga daerah lainnya sehingga hal tersebutlah yang memacu daerah untuk dapat melakukan pembangunan-pembangunan disegala bidang.

3. Pembangunan Daerah

Pembangunan daerah pada hakekatnya adalah upaya terencana untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan daerah sehingga tercipta suatu kemampuan yang andal dan profesional dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pembangunan daerah juga merupakan upaya untuk memberdayakan masyarakat di seluruh daerah sehingga tercipta suatu lingkungan yang memungkinkan masyarakat untuk menikmati kualitas kehidupan yang lebih baik, maju, dan tenteram. Pembangunan daerah dilaksanakan melalui penguatan otonomi daerah dan pengelolaan sumber daya yang mengarah pada terwujudnya tata kepemerintahan yang baik (*good governance*).

Desentralisasi mengasumsikan bahwa dengan semakin pendeknya rentang birokrasi, pembangunan dapat dijalankan lebih terfokus dan tepat sesuai dengan aspirasi dan perkembangan masyarakat serta dinamika pembangunan .

Pelaksanaan OTDA dalam pembangunan daerah diharapkan dapat mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan fungsi dan peran kelembagaan (legislatif) di daerah.

Desentralisasi sebagai instrumen kebijakan pembangunan merupakan kebalikan sistem sentralistik. Suatu alat atau instrumen bisa sesuai atau bisa pula tidak sesuai dalam penggunaanya untuk mencapai tujuan. Stockmayer (1999) menyatakan bahwa desentralisasi dapat lebih mendekatkan peranan (pelayanan) pemerintah terhadap masyarakat, terutama yang menyangkut efisiensi pelaksanaan pembangunan. Sesungguhnya desentralisasi menyangkut masalah ekonomi secara keseluruhan, terutama yang menyangkut distribusi hasil pemanfaatan sumberdaya alam (SDA) yang lebih merata dan dinikmati lebih besar oleh masyarakat di daerah. Beberapa peran dan manfaat yang diharapkan dari penerapan desentralisasi antara lain adalah:

(1) mempercepat terselenggaranya pelayanan publik dan pengadaan fasilitas kepada masyarakat, sehingga mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah,
(2) alokasi dan distribusi hasil pemanfaatan sumberdaya alam lebih adil dan merata,
(3) membuka peluang berkembangnya pusat-pusat pertumbuhan ekonomi di berbagai daerah yang lebih merata,
(4) meningkatkan peran pemerintah daerah dan masyarakat dalam pemanfaatan sumberdaya alam secara lebih efisien, efektif, dan sesuai dengan dinamika masyarakat di daerah, dan
(5) menempatkan posisi pengambil kebijakan lebih dekat dengan kepentingan masyarakat.

Namun dalam perkembangan pelaksanaan OTDA, telah teridentifikasi beberapa hal yang berpotensi menimbulkan masalah atau konflik antara lain :

(1) adanya daerah miskin dan kaya sebagai konsekuensi tidak meratanya distribusi sumberdaya alam (SDA) dan kesenjangan tingkat kemampuan sumberdaya manusia,

(2) adanya perbedaan kepentingan antar daerah dalam pemanfaatan SDA yang dapat memicu timbulnya konflik antar daerah otonom yang berdekatan, dan

(3) keberhasilan pelaksanaan otonomi tidak diukur dengan prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), sehingga OTDA mengeksploitasi SDA secara besar-besaran untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD).

Daerah otonom dengan kewenangan yang diberikan sesungguhnya memiliki tanggung-jawab yang lebih besar dalam menjamin keberhasilan kinerja pembangunan di daerah. Kinerja pembangunan pada umumnya dipengaruhi oleh empat faktor penentu, yaitu sumberdaya alam (*natural capital*), sumberdaya manusia (*human capital*), sumberdaya buatan manusia (*man made capital*), dan kelembagaan formal maupun informal masyarakat (*social capital*) (Kartodihardjo, 1999). Oleh sebab itu pemahaman OTDA tidak boleh parsial, tetapi harus menyeluruh dan komprehensif di dalam kerangka pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang menjamin pemanfaatan sumberdaya alam secara bertanggung jawab dengan memperhatikan kelestarian fungsi ekologis, ekonomis, dan sosial budaya. Namun hal itu tidak terjadi diseluruh OTDA. Beberapa pemerintah daerah tidak memahami prinsip pembangunan berkelanjutan dalam pelaksanaan OTDA sehingga mereka memprioritaskan pemanfaatan sumberdaya alam sebagai modal utama untuk membiayai pembangunan daerah.

Upaya eksploitasi SDA secara besar-besaran di beberapa daerah untuk mengejar target pendapatan asli daerah (PAD) disinyalir telah meningkatkan laju kerusakan SDA. Banyak pelaku pembangunan di daerah mengejar PAD sebesar-besarnya sebagai indikator keberhasilan pelaksanaan OTDA yang akhirnya berdampak pada penurunan kualitas lingkungan. Dampak kerusakan lingkungan tidak hanya terjadi pada daerah setempat (*on-site effects*) seperti longsor dan erosi tanah

tetapi juga di luar daerah setempat (*off-site effects*) seperti banjir dan sedimentasi. Fenomena degradasi lingkungan seperti banjir, erosi, longsor, sedimentasi dimusim hujan serta kekeringan dimusim kemarau itu sudah terjadi dengan frekuensi yang semakin sering dan intensitas yang semakin parah.

Hal ini akan mengakibatkan produktivitas pertanian semakin menurun, biaya pengelolaan lingkungan semakin tinggi, dan petani miskin menjadi semakin miskin.

C. Pembangunan Pariwisata Berwawasan Lingkungan

1. Pembangunan Berwawasan Lingkungan

Yang dimaksud dengan pembangunan berwawasan lingkungan berkelanjutan adalah upaya sadar dan berencana menggunakan dan mengelola sumberdaya secara bijaksana yang berkesinambungan untuk meningkatkan mutu hidup (UU No.23 tahun 1997 jo UU No.4 tahun 1982). Kebijakan Pembangunan Berwawasan Lingkungan ini diungkapkan oleh mantan presiden kita Soeharto (alm) dalam amanat lingkungan tanggal 5 juni 1982, yang memuat lima pokok penting, yaitu:

a) Menumbuhkan sikap kerja berdasarkan kesadaran saling membutuhkan antara satu dengan yang lain. Baik antara satu sektor dengan sektor lainnya, antara satu daerah dengan daerah lainnya, maupun antara generasi dengan generasi berikutnya.
b) Kemampuan menyerasikan kebutuhan dengan kemampuan sumberdaya alam dalam menghasilkan barang dan jasa.
c) Mengembangkan sumberdaya manusia, agar mampu menghadapi tantangan pembangunan tanpa merusak lingkungan. Dalam hal ini termasuk pemanfaatan teknologi tanpa limbah, tetapi mampu meningkatkan daya guna sumberdaya alam secara optimal.
d) Mengembangkan kesadaran lingkungan di kalangan masyarakat, sehingga tumbuh menjadi kesadaran berbuat.
e) Menumbuhkan lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang dapat mendayagunakan dirinya untuk menggalakkan peranserta masyarakat dalam mencapai tujuan pengelolaan lingkungan hidup secara berkelanjutan.

Untuk melakukan pembangunan berwawasan lingkungan berkelanjutan diperlukan tiga cara pendekatan, yaitu (1) pendekatan kependudukan, (2) pendekatn kelestarian lingkungan, dan (3) pendekatan keselarasan manusia dengan lingkungannya (Salim, E, 1986). Yang dimaksud dengan lingkungan adalah lingkungan hidup yaitu kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan peri kehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

2. Pembangunan Pariwisata Berkelanjutan

Pembangunan pariwisata pada suatu daerah sangat diperlukan untuk membantu perekonomian negara. Dengan kata lain, alasan utama dari pembangunan pariwisata dimaksudkan untuk keuntungan dan manfaat bagi seluruh rakyat.

Uang yang dibelanjakan wisatawan pada suatu daerah tujuan wisata sangat besar pengaruhnya bagi daerah tujuan wisata atau negara yang mengembangkan pariwisata menjadi suatu industri. Tidak hanya akan meningkatkan devisa negara, pendapatan nasional, penerimaan pajak, tetapi sekaligus untuk meningkatkan kekuatan posisi neraca pembayaran negara.

Selanjutnya bila dikaji tentang pembangunan pariwisata berkelanjutan dalam persepktif Tri Hita Karana, pembangunan pariwisata yang dikembangkan seharusnya adalah kegiatan pariwisata yang menjunjung tinggi konsep harmoni antara manusia dengan manusia sesamanya, antara manusia dengan lingkungan alam di sekitarnya, dan antara manusia dengan penciptanya yang Tuhan YME.

1) Harmoni antara manusia dengan manusia sesamanya
   Dalam aspek ini, dalam pengelolaan komponen pariwisata pada prinsipnya haruslah menghormati hak-hak individu sesama manusia, memandang sesama manusia sebagai individu yang setara dan sepadan. Dengan demikian, diharapkan tiap individu dalam komonitas komponen pariwisata itu melakukan kewajibannya yang sepadan, demi dapat mencapai tujuan bersama dari kegiatan managemen. Dalam hal ini diperlukan adanya keterbukaan dari pihak managemen, sehingga mampu menimbulkan partisipasi dari seluruh sumberdaya manusia yang aktif

dalam kegiatan managemen tersebut. Di samping itu, diperlukan adanya perhatian yang sepadan dari pihak managemen terhadap masyarakat di sekitarnya, sehingga tidak menimbulkan kecemburuan sosial yang berlebihan. Friksi dan konflik yang selama ini muncul adalah karena adanya kecemburuan sosial, baik di kalangan internal maupun dengan kalangan eksternal. Untuk itulah diperlukan adanya implementasi konsep harmoni antarsesama manusia, yang memiliki makna yang tinggi dalam rangka pelaksanaan konsep pariwisata berkelanjutan.

2) Harmoni antara manusia dengan alam lingkungannya
Dalam aspek ini, pengelola komponen pariwisata seharusnya memperhatikan alam linkungan internalnya, maupun alam lingkungan eksternalnya. Dalam konteks lingkungan internal, kiranya komponen pariwisata mungkin dapat memperhatikan konsep-konsep yang dikembangkan dalam Agama Hindu dengan apa yang disebut dengan konsep tri mandala (penataan lingkungan alam sesuai konsep harisontal) atau kalau tidak memungkinkan, dapat mengembangkan konsep tri angga (penataan lingkungan alam sesuai konsep vertikal). Konsep tri mandala adalah konsep yang pada prinsipnya memandang kawasan timur atau utara sebagai kawasan hulu yang disucikan. Sedangkan konsep tri angga adalah konsep yang pada prinsipnya memandang kawasan yang paling atas adalah kawasan yang disucikan. Pada kawasan yang disucikan itulah seyogyanya dapat dibangun bangunan suci (pura).

3) Harmoni antara manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa
Dalam aspek ini, pengelola komponen pariwisata seharusnya memperhatikan adanya eksistensi perwujudan dari bangunan pura (tempat persembahyangan), dari tempat mana komonitas manusia dapat melakukan sujudnya kepada penciptanya yakni Tuhan Yang Maha Esa. Sujud yang dilakukan, mungkin untuk keselamatan dirinya sendiri, yang

tentu saja akan membawa implikasi terhadap keselamatan kerja, dan keselamatan perusahan yang bersangkutan. Untuk itu diperlukan adanya kegiatan upacara yang sepadan untuk bangunan suci yang ada di kawasan yang bersangkutan, secara kontinyu dan periodik. Dalam aspek ini juga perlu diperhatikan adanya penempatan simbol-simbol agama yang harus ditempatkan sesuai dengan maknanya. Dengan demikian akan dapat mengurangi adanya wacana pelecehan terhadap simbol-simbol keagamaan, yang mungkin saja dapat menimbulkan saja dapat memicu friksi dan konflik yang eksplosif dan emosional. Demikianlah, dengan adanya niat yang tulus untuk melakukan implementasi dari konsep THK pada sektor pariwisata, yang dipacu dengan adanya kegiatan THK *Awards* and Acreditations, sebagian besar dari tugas-tugas pemerintah yang seharusnya menjadi fasilitator utama dalam rangka perwujudan pelaksanaan konsep THK telah dapat dilaksanakan adanya. Hal ini adalah wujud nyata dari pelaksanaan konsep good governance yang seharusnya mendapatkan dukungan yang maksimal dari semua pihak khususnya dari pihak pemerintah di Bali. Hal ini sangat penting untuk mewujudkan konsep pariwisata berkelanjutan, yang merupakan kelanjutan dari kegiatan sektor pariwisata Bali yang telah dikenal luas oleh dunia internasional sejak berabad-abad yang lalu. Hal ini sangat penting, karena sektor pariwisata Bali telah terbukti memberikan sumbangan yang nyata bagi kesejahteraan sebagian masyarakat Bali.

3. Prinsip-prinsip Pembangunan Pariwisata Berkelanjutan

Pembangunan pariwisata yang berkelanjutan dapat dikenali melalui prinsip-prinsipnya yang dielaborasi berikut ini. Prinsip-prinsip tersebut antara lain partisipasi, keikutsertaan para pelaku (*stakeholder*), kepemilikan lokal, penggunaan sumber daya secara berkelanjutan, mewadahi tujuan-tujuan masyarakat, perhatian terhadap daya dukung, monitor dan evaluasi, akuntabilitas, pelatihan serta promosi.

a) Partisipasi

Masyarakat setempat harus mengawasi atau mengontrol pembangunan pariwisata dengan ikut terlibat dalam menentukan visi pariwisata, mengidentifikasi sumber-sumber daya yang akan dipelihara dan ditingkatkan, serta mengembangkan tujuan-tujuan dan strategi-strategi untuk pengembangan dan pengelolaan daya tarik wisata. Masyarakat juga harus berpartisipasi dalam mengimplementasikan strategi-strategi yang telah disusun sebelumnya.

b) Keikutsertaan Para Pelaku/*Stakeholder Involvement*

Para pelaku yang ikut serta dalam pembangunan pariwisata meliputi kelompok dan institusi LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), kelompok sukarelawan, pemerintah daerah, asosiasi wisata, asosiasi bisnis dan pihak-pihak lain yang berpengaruh dan berkepentingan serta yang akan menerima dampak dari kegiatan pariwisata

c) Kepemilikan Lokal

Pembangunan pariwisata harus menawarkan lapangan pekerjaan yang berkualitas untuk masyarakat setempat. Fasilitas penunjang kepariwisataan seperti hotel, restoran, dsb. seharusnya dapat dikembangkan dan dipelihara oleh masyarakat setempat. Beberapa pengalaman menunjukkan bahwa pendidikan dan pelatihan bagi penduduk setempat serta kemudahan akses untuk para pelaku bisnis/wirausahawan setempat benar-benar dibutuhkan dalam mewujudkan kepemilikan lokal. Lebih lanjut, keterkaitan (linkages) antara pelaku-pelaku bisnis dengan masyarakat lokal harus diupayakan dalam menunjang kepemilikan lokal tersebut.

d) Penggunaan Sumber daya yang berkelanjutan

Pembangunan pariwisata harus dapat menggunakan sumber daya dengan berkelanjutan yang artinya kegiatan-kegiatannya harus menghindari penggunaan sumber daya yang tidak dapat diperbaharui (irreversible) secara berlebihan. Hal ini juga didukung dengan keterkaitan lokal dalam tahap perencanaan, pembangunan dan pelaksanaan sehingga pembagian keuntungan yang adil dapat diwujudkan. Dalam pelaksanaannya, kegiatan pariwisata harus menjamin bahwa

sumber daya alam dan buatan dapat dipelihara dan diperbaiki dengan menggunakan kriteria-kriteria dan standar-standar internasional.

e) Mewadahi Tujuan-Tujuan Masyarakat

Tujuan-tujuan masyarakat hendaknya dapat diwadahi dalam kegiatan pariwisata agar kondisi yang harmonis antara pengunjung/wisatawan, tempat dan masyarakat setempat dapat terwujud. Misalnya, kerja sama dalam wisata budaya atau *cultural tourism partnership* dapat dilakukan mulai dari tahap perencanaan, manajemen, sampai pada pemasaran.

f) Daya Dukung

Daya dukung atau kapasitas lahan yang harus dipertimbangkan meliputi daya dukung fisik, alami, sosial dan budaya. Pembangunan dan pengembangan harus sesuai dan serasi dengan batas-batas lokal dan lingkungan. Rencana dan pengoperasiannya seharusnya dievaluasi secara reguler sehingga dapat ditentukan penyesuaian/perbaikan yang dibutuhkan. Skala dan tipe fasilitas wisata harus mencerminkan batas penggunaan yang dapat ditoleransi *(limits of acceptable use).*

g) Monitor dan Evaluasi

Kegiatan monitor dan evaluasi pembangunan pariwisata berkelanjutan mencakup penyusunan pedoman, evaluasi dampak kegiatan wisata serta pengembangan indikator-indikator dan batasan-batasan untuk mengukur dampak pariwisata. Pedoman atau alat-alat bantu yang dikembangkan tersebut harus meliputi skala nasional, regional dan lokal.

h) Akuntabilitas

Perencanaan pariwisata harus memberi perhatian yang besar pada kesempatan mendapatkan pekerjaan, pendapatan dan perbaikan kesehatan masyarakat lokal yang tercermin dalam kebijakan-kebijakan pembangunan. Pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam seperti tanah, air, dan udara harus menjamin akuntabilitas serta memastikan bahwa sumber-sumber yang ada tidak dieksploitasi secara berlebihan.

i) Pelatihan

Pembangunan pariwisata berkelanjutan membutuhkan pelaksanaan program-program pendidikan dan pelatihan untuk membekali pengetahuan masyarakat dan meningkatkan keterampilan bisnis, *vocational* dan profesional. Pelatihan sebaiknya meliputi topik tentang pariwisata berkelanjutan, manajemen perhotelan, serta topik-topik lain yang relevan.

j) Promosi

Pembangunan pariwisata berkelanjutan juga meliputi promosi penggunaan lahan dan kegiatan yang memperkuat karakter lansekap, sense of place, dan identitas masyarakat setempat. Kegiatan-kegiatan dan penggunaan lahan tersebut seharusnya bertujuan untuk mewujudkan pengalaman wisata yang berkualitas yang memberikan kepuasan bagi pengunjung.

Pariwisata memiliki beberapa jenis yang saat ini telah banyak dikenal oleh masyarakat. Untuk dapat membedakan pariwisata itu sendiri, sebaiknya kita mengenal jenis- jenis pariwisata tersebut. Jenis-jenis pariwisata tersebut adalah sebagai berikut:

(1) Wisata budaya, perjalanan ini dilakukan dengan maksud untuk memperluas pandangan hidup seseorang dengan mengadakan perjalanan luar negeri atau luar kota(tempat lain), mempelajari keadaan rakyat, kebiasaan dan adat istiadat mereka, cara hidup mereka, budaya dan seni mereka.

(2) Wisata kesehatan, perjalanan seorang wisatawan dengan tujuan menukar keadaan dan lingkungan tempat dimana dia tinggal sehari-hari demi kepentingan beristirahat baginya dalam arti jasmani dan rohani dengan mengunjungi tempat peristirahatan seperti mata air panas.

(3) Wisata olahraga, wisatawan biasanya mengadakan perjalanan wisata olahraga dengan tujuan untuk berolahraga atau memang sengaja mengambil bagian aktif dalam pesta olahraga didalam disuatu tempat atau Negara seperti *Asian Games.*

(4) Wisata komersial, jenis ini termasuk perjalanan untuk mengunjungi pameran-pameran dan pekan raya yang komersial, seperti pameran industri.

(5) Wisata industri, biasanya dilakukan rombongan pelajar atau mahasiswa, atau orang awam ke suatu kompleks atau daerah perindustrian dimana terdapat pabrik-pabrik atau bengkel-bengkel besar dengan maksud mengadakan peninjauan.

(6) Wisata politik, perjalanan ini dilakukan untuk mengambil bagian dengan aktif pada peristiwa kegiatan politik misalnya pada acara perayaan ulang tahun pada 17 Agustus di Jakarta.

(7) Wisata konvensi, berbagai negara dewasa ini membangun wisata konvensi ini dengan menyediakan fasilitas bangunan dengan ruangan-ruangan tempat bersidang bagi para peserta suatu konfrensi, musyawarah atau pertemuan lainnya baik yang bersifat Nasional maupun Internasional.

(8) Wisata sosial, maksudnya adalah pengorganisasian suatu perjalanan murah serta mudah untuk memberi kesempatan pada golongan masyarakat ekonomi lemah yang tidak mampu melakukan pembayaran perjalanan.

(9) Wisata pertanian, wisata ini adalah pengorganisasian perjalanan yang dilakukan ke proyek-proyek pertanian, perkebunan, ladang pembibitan dan sebagainya dimana wisatawan rombongan dapat melakukan peninjauan untuk kebutuhan studi maupun melihat-lihat.

(10) Wisata maritim(marina) atau bahari, jenis wisata ini lebih banyak dikaitkan dengan wisata olahraga di air, lebih-lebih didanau, bengawan, teluk atau laut.

(11) Wisata cagar alam, wisata ini banyak disediakan oleh agen perjalanan atau biro perjalanan yang mengkhususkan mengatur perjalanan wisata ketempat cagar alam,taman lindung dan sebagainya.

(12) Wisata buru, wisata ini banyak dilakukan di negeri-negeri yang memiliki daerah atau hutan tempat berburu yang dibenarkan oleh pemerintah.

(13) Wisata pilgrim, jenis wisata ini sedikit banyak dikaitkan dengan agama, sejarah, adat istiadat dan kepercayaan umat atau kelompok dalam masyarakat.

(14) Wisata bulan madu, yaitu suatu penyelenggaraan perjalanan bagi pasangan-pasangan merpati, pengantin baru yang sedang berbulan madu dengan

fasilitas-fasilitas khusus yang tersendiri demi kenikmatan perjalanan dan kunjungan mereka.

D. Pelestarian Lingkungan Hidup

1. Persoalan-Persoalan Tentang Pencemaran Lingkungan

Pelestarian berasal kata lestari yang berarti tetap seperti biasa atau tidak berubah. Pelestarian merupakan suatu kegiatan menjaga, membuat atau tetap membiarkan suatu keadaan tetap seperti biasanya atau tidak berubah. Pelestarian diadakan guna untuk mengantisipasi terjadinya sesuatu yang buruk karena perubahan-perubahan yang terjadi akibat dari berbagai faktor itu sendiri. Pelestarian juga merupakan kegiatan untuk membuat sesuatu lebih baik dari sebelumnya.

Menurut Prof. Dr. Emil Salim Lingkungan Hidup adalah segala benda dan kondisi yang ada dalam ruang yang kita tempati dan mempengaruhi hal-hal yang hidup termasuk kehidupan manusia.

Menurut UU No.4 Tahun 1982 tentang pokok-pokok pengelolaan Lingkungan Hidup, jumto UU No. 23 Tahun 1997, Pasal I bahwa lingkungan adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk lainnya.

Melestarikan lingkungan sangat penting bagi keseimbangan kehidupan kita di muka bumi ini. Lingkungan adalah seluruh faktor luar yang mempengaruhi suatu organisme; faktor- faktor ini dapat berupa organisme hidup (*biotic faktor*) atau variabel-variabel yang tidak hidup *(abiotic factor)*. Perubahan kecil suatu faktor dalam suatu ekosistem dapat berpengaruh terhadap keberhasilan suatu jenis binatang atau tumbuhan didalam lingkungannya. Secara ringkas lingkungan hidup adalah habitat suatu makhluk.

Organisme-organisme dan lingkungannya berinteraksi terus-menerus, dan keduanya mengalami perubahan karenanya. Manusia sebagai organisme biotik jelas telah melakukan perubahan berskala besar pada lingkungannya, misalnya saja penjarahan hutan tropis untuk pertanian dan penggembalaan, telah mengubah pola iklim. Perubahan pola iklim ini mengubah penyebaran flora dan fauna dalam perbagai ekosistem.

Jika lingkungan mulai tercemar, maka akan terjadi suatu perubahan dalam ekosistem kita. Saat ini telah banyak terjadi suatu pencemaran dari pada kegiatan-kegiatan pelestarian lingkungan. UUD 1945, pasal 33 ayat 3 menyatakan bahwa Penguasaan bumi,air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk dipergunakan sebesar-besarnya untuk memakmurkan rakyat. Hal ini juga yang sering menjadi salah pengertian bagi warga negara kita. Dengan adanya UUD tersebut yang bermaksud baik malah digunakan untuk mengeksploitasi hasil alam yang akhirnya menyebabkan pencemaran lingkungan dimana-mana.

Rasa perduli terhadap lingkungan bukan hanya dirasakan oleh Negara kita, tetapi sudah menjadi rasa bersama secara mendunia. Rasa perduli terhadap lingkungan ini secara hukum baru dimulai dengan adanya konferensi PBB tentang lingkungan hidup manusia di Stockholm pada bulan Juni1972 pada akhir sidangnya tanggal 16 Juni 1972 mengesahkan hasil-hasilnya yang berupa :

a) Deklarasi tentang lingkungan hidup manusia, terdiri atas :
   Preamble dan 26 asas yang lazim disebut *Stockholm Declaration*.
b) Rencana aksi lingkungan hidup manusia (*Action Plan*), terdiri dari 109 rekomendasi termasuk didalamnya 18 rekomendasi tentang perencanaan dan pengelolaan pemukiman manusia.
c) Rekomendasi tentang kelembagaan dan keuangan yang menunjang pelaksanaan rencana aksi tersebut diatas, terdiri dari :
   1) Dewan pengurus (*Governing Council*) program lingkungan hidup (*UN Environment Programme* UNEP)
   2) Sekretariat yang dikepalai oleh direktur eksekutif
   3) Dana lingkungan hidup
   4) Badan koordinasi lingkungan hidup

Kemudian terdapat Resolusi khusus dari konferensi yang menetapkan tanggal 5 juni sebagai “Hari Lingkungan Hidup sedunia” (Koesnadi Hadjasoemantri**,** 1999 : 8 - 9)

Hingga saat ini, persoalan tentang lingkungan hidup tersebut masih sangat marak menjadi topik berita. Persoalan-persoalan yang mengancam kelestarian

lingkungan sangat luas dan beragam misalnya pemanasan bumi, penipisan lapisan ozone, penjarahan hutan hujan tropik yang akan mencapai sangat kritik pada puluh tahun mendatang. Persoalan ini secara langsung dipengaruhi oleh populasi manusia yang terus bertambah besar.

1) Perkembangan penduduk

   Perkembangan penduduk adalah akar seluruh persoalan lingkungan dunia. Walaupun sedikit berkurang sejak 1990 terutama di negara-negara maju tetapi masih tetap tinggi, yaitu 77 juta jiwa pertahun. Divisis kependududkan PBB meramalkan penduduk dunia akan berkembang dari 6.23 milyard di tahun 2000 menjadi 9.3 milyard di tahun 2050. jumlah penduduk diramalkan akan stabil pada jumlah diatas 11 milyarddi tahun 2200.

   Tetapi anggapan bahwa penambahan penduduk di negara-negara berkembang yang cukup besar menjadi persoalan utama itu salah. Negara-negara maju menyerap lebih banyak sumberdaya alam perkapita, tiap individu disitu menimbulkan dampak lingkungan yang lebih besar daripada negara-negara berkembang.

   Penduduk dunia harus dibatasi pada jumlah yang tidak melampaui daya dukung, supaya tidak menimbulkan perkembangan persoalan yang sangat sukar diatasi.

2) Pemanasan bumi

   Gas-gas tertentu dalam atmosfir bumi membiarkan radiasi surya menembusnya dan memanaskan bumi, tetapi menghambat sinar infra merah terpantul kembali keluar terjadilah proses rumah kaca. Gas-gas ini menyekat permukaan bumi agar tetap hangat.

   Tanpa gas-gas ini, bumi akan membeku. Dengan naiknya konsentrasi gas tersebut, lebih banyak panas tersekat didalam atmosfer, menyebabkan suhu bumi naik.

   Selama abad terakhir, jumlah karbon dioksida dalam atmosfir telah meningkat pesat, terutama disebabkan oleh dibakarnya bahan bakar fosil yaitu batu bara, minyak bumi dan derivat-derivatnya dalam jumlah yang sangat besar.

3) Perusakan habitat dan melenyapnya spesies

Akibat erosi lahan, terbentuklah formasi Gully, bentuk hebat dari erosi lahan. Erosi menyerang kemampuan tanah untuk menyimpan air dan mendangkalkan sungai-sungai dan saluran drainase.

Proses perusakan ini berlanjut dengan tingkat yang semakin besar pada setiap benua, karena populasi berlebihan dan industrilisasi mempersempit lahan yang ada. Penebangan hutan yang semakin meluas akibat dari meningkatnya kebutuhan kayu, lahan pertanian, penambangan galian, eksplorasi minyak bumi dan bahan bakar kayu, pertanian berpindah, yang memakai api untuk membersihkan hutan bagi perkembangan lahan pertanian dapat membakar hutan yang luas bila lepas kendali.

Spesies satwa dan tanaman punah dengan tingkat yang belum pernah terjadi, ditaksir 4.000-50.000 spesies punah dalam setiap tahun. Penyebab utama kepunahan ini adalah perusakan habitat, khususnya pada ekosistem terkaya dunia , hutan hujan tropik dan terumbu karang.

4) Pencemaran Udara dan Polusi air.

Sebagian besar industri dan transportasi membakar bahan bahan bakar fosil, seperti batu bara dan bahan bakar minyak. Pada pembakaran bahan bakar fosil, bahan-bahan kimia dan butiran-butiran padatan dan abu terlepas keudara menimbulkan polusi udara terutama yang mengandung karbon,sulfur, dan nitrogen. Bahan-bahan kimia ini saling berinteraksi dengan radiasi ultra ungu yang dapat menimbulkan bahaya.

Sedangkan polusi air dapat berasal dari sumber-sumber terpusat yang membawa pencemar dari lokasi-lokasi khusus seperti pabrik-pabrik, instalasi pengolahan limbah dan tannker minyak, dan sumber tak terpusat, yang ditimbulkan jika hujan dan salju cair mengalir melewati lahan dan menghanyutkan pencemaran-pencemaran diatas seperti pestisida dan pupuk dan mengendapkannya dalam danau, telaga, rawa, perairan pantai dan air bawah tanah.

2. Jenis Perlindungan Flora dan Fauna

Flora dan fauna adalah kekayaan alam yang dapat diperbaharui dan sangat berguna bagi kehidupan manusia serta makhluk hidup lainnya di bumi. Untuk melindungi binatang dan tanaman yang dirasa perlu dilindungi dari kerusakan maupun kepunahan, dapat dilakukan beberapa macam upaya manusia dengan Undang-Undang, yaitu seperti:

a) Suaka Margasatwa

Suaka margasatwa adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada hewan/binatang yang hampir punah. Contoh : harimau, komodo, tapir, orangutan, dan lain sebagainya.

b) Cagar Alam

Pengertian/definisi cagar alam adalah suatu tempat yang dilindungi baik dari segi tanaman maupun binatang yang hidup di dalamnya yang nantinya dapat dipergunakan untuk berbagai keperluan di masa kini dan masa mendatang. Contoh : cagar alam ujung kulon, cagar alam way kambas.

c) Perlindungan Hutan

Perlindungan hutan adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada hutan agar tetap terjaga dari kerusakan. Contoh : hutan lindung, hutan wisata, hutan buru, dan lain sebagainya.

d) Taman Nasional

Taman nasional adalah perlindungan yang diberikan kepada suatu daerah yang luas yang meliputi sarana dan prasarana pariwisata di dalamnya. Taman nasional lorentz, taman nasional komodo, taman nasional gunung leuser.

e) Taman Laut

Taman laut adalah suatu laut yang dilindungi oleh undang-undang sebagai teknik upaya untuk melindungi kelestariannya dengan bentuk cagar alam, suaka margasatwa, taman wisata, dsb. Contoh : Taman laut bunaken, taman laut taka bonerate, taman laut selat pantar, taman laut togean, dan banyak lagi contoh lainnya.

f) Kebun Binatang / Kebun Raya

Kebun raya atau kebun binatang yaitu adalah suatu perlindungan lokasi yang dijadikan sebagai tempat obyek penelitian atau objek wisata yang memiliki koleksi flora dan atau fauna yang masih hidup.

3. Usaha Pelestarian Lingkungan Hidup

Pelestarian lingkunagn hidup yang dilakukan di Indonesia mengacu pada UU No.23 1997. UU ini berisi tentang rangkaian upaya untuk melindungi kemampuan lingkungan hidup terhadap tekanan perubahan dan dampak negative yang ditimbulkan suatu kegiatan. Upaya ini dilakukan agar kekayaan sumberdaya alam yang ada dapat berlanjut selama ada kehidupan.

Contoh usaha dari pemerintah yang di gunakan untuk melestarikan lingkungan hidup:

a) Pelestarian sumberdaya air

Dilakukan dengan cara mencegah pencemaran, penyediaan resapan air, pengamanan pintu- pintu air, dan penghematan air. Program yang lain untuk melestarikan air dari pemerintah adalah program air bersih yang di rencanakan oleh Departemen Kesehatan dan Departemen Kesehatan Umum, program penghijauan di area peresapan air, untuk fungsi estetika dan rekreasi.

b) Pelestarian sumber daya udara

Dilakukan dengan cara penyaringan terhadap pembuangan gas yang berasal dari pabrik dan sebagainya, penanaman di area pembatas jalan raya dan hutan kota yang berfungsi sebagai paru-paru kota.

c) Pelestarian sumberdaya hutan

Pelestarian ini dilakukan dengan cara seperti system tumpang sari pada lahan pertanian, reboisasi, tata guna lahan, dan peraturan tebang pilih tanam Indonesia (TPTI)

d) Pelestarian keanekaragaman hayati

Pelestarian ini dapat berupa pelestarian hutan, varietas tenaman asli dan fauna asli, seperti jenis rojolele, serta tanaman asli bunga melati dan satwa nasional komodo.

Usaha pelestarian ini dapat dilakukan oleh penduduk seperti, penghematan air yang digunakan sehari- hari, pengelompokan sampah menjadi sampah organic dan anorganic, dan penggunaan sumberdaya alam yang tidak dapat di perbaharui sehemat mungkin.

E. Hubungan Pemerintah, Swasta dan Masyarakat

1. Pergeseran Paradigma Administrasi Publik

Arti *good* dalam *Good Governance* mengandung dua pengertian pertama : nilai yang menunjung tinggi kehendak rakyat dan nilai yang meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan kemandirian dan keadilan sosial. Kedua : aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut. Agar *Good Governance* menjadi kenyataan dan berhasil, dibutuhkan komitmen dari semua pihak pemerintah, swasta dan masyarakat.

Good Governance yang efektif menuntut adanya koordinasi yang baik dan integritas, profesionalisme serta etos kerja dan moral yang tinggi. Bank dunia mensinomimkan *Good Governance* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab (LA BPKP 2000). Sedangkan UNDP memberikan definisi *Good Governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif, diantara negara, sektor swasta dan masyarakat.

Sebelum good governance, negara kita memiliki beberapa paradigma administrasi publik yang melakukan pergeseran dari masa ke masa nya, yaitu seagai berikut:

a) Administrasi publik model klasik

Administrasi Publik model klasik khususnya Administrasi Publik sebagai sebuah ilmu dibedakan kedalam empat generasi yang disebut sebagai pra-generasi

(sampai sebelum 1885), generasi pertama (1885-1936), generasi kedua (1937-1945) dan generasi ketiga (setelah 1945).

Dalam Administrasi Publik pra-generasi termasuk para pemikir seperti Plato, Aristoteles dan Machiavelli. Masa ini merujuk kepada kondisi yang ada di Daratan Eropa. Pada masa ini sampai dengan kelahiran konsep Negara Bangsa, penekanan Administrasi Publik didasarkan pada prinsip permasalahan moral dan kehidupan politik serta pada organisasi dari Administrasi Publik. Operasionalisasi dariAdministrasi Publik merupakan permasalahan yang kurang mendapatkan perhatian. Semenjak abad ke-16, Negara Bangsa merupakan model organisas administrasi yanglazim diterapkan di kawasan Eropa Barat. Konsep Negara Bangsa ini membutuhkan adanya sebuah organisasi dalam rangka melaksanakan hukum dan ketertiban serta membangun struktur pertahanan. Karenanya, tumbuhlah kebutuhan akan adanya pegawai negeri yang ahli dan dibekali pengetahuan akan pajak, statistik, administrasi dan organisasi militer.

Pada abad ke-18, kebutuhan akan ahli-ahli administrasi ini semakin bertambah. Karenanya, Raja Frederick William I dari Prussia mencoba untuk menumbuhkan banyak Profesor dalam Kameralisme yakni sebuah sekolah pemikiran dalam bidang ekonomi dan sosial yang didirikan untuk mereformasi masyarakat Prussia. Sekolah pemikiran ini merupakan bagian dari Universitas Frankfurt an der Order and Halle. Profesor yang paling terkenal dari Kameralisme ini adalah Johann Heinrich Gottlob Justi (1717-1771), namun demikian ilmuwan Administrasi Publik yang terkenal pada masa ini adalah Christian Wolff yang bukan bagian dari Kameralisme. Kameralisme adalah pelopor dalam ilmu modern dari Administrasi Publik.

Generasi pertama dari Administrasi Publik dimulai pada masa Lorenz von Stein yang menjadi Profesor di Vienna sejak 1855 dan dianggap sebagai pendiri Ilmu Administrasi Publik. Pada masa von Stein, Ilmu Administrasi Publik dianggap sebagai bentuk dari Hukum Administrasi. Namun demikian menurut von Stein pandangan ini dianggap terlalu membatasi. Pemikiran dari von Stein dianggap sebagai sebuah inovasi berdasarkan sejumlah pertimbangan: (a) von

Stein memandang bahwa Ilmu Administrasi Publik merupakan ilmu yang terintegrasi dan tempat meleburnya dari sejumlah disiplin ilmu seperti Sosiologi, Ilmu Politik, Hukum Administrasi dan Keuangan Publik; (b) Ilmu Administrasi Publik menurut von Stein adalah merupakan interaksi antara teori dan praktek, dimana teori membentuk dasar dari praktek Administrasi Publik; (c) von Stein menganggap bahwa Ilmu Administrasi Publik harus berusaha keras untuk mengadopsi pendekatan ilmiah.

Pada masa yang sama, di Amerika Serikat, Woodrow Wilson merupakan orangpertama yang mempertimbangkan pentingnya Ilmu Administrasi Publik. merupakan tokoh yang lebih berpengaruh terhadap perkembangan Ilmu AdministrasiPublik dibandingkan dengan von Stein. Hal ini semata-mata disebabkan karena artikel yang ditulis oleh Wilson pada 1887, dimana Wilson beragumentasi mengenai 4 (empat) konsep: (1) adanya pemisahan antara Politik dan Administrasi Publik; (2)perlunya mempertimbangkan aktivitas pemerintah dari perspektif bisnis; (3) analisisperbandingan antara organisasi politik dan privat melalui skema politik; serta (4) pencapaian manajemen yang efektif melalui pemberian pelatihan kepada pegawainegeri dan dengan menilai kualitas mereka. Pemisahan antara politik dan Administrasi Publik ini menjadi subyek perdebatan hangat untuk jangka waktu yang lama. Perbedaan pandangan terhadap hal ini juga menjadi pembeda terhadap sejumlahpemikiran dalam Ilmu Administrasi Publik.

Diskusi mengenai pemisahan antara Politik dan Administrasi Publik tersebut senantiasa memainkan peran penting sampai dengan tahun 1945 sekaligus mewarnai pemikiran dari Administrasi Publik generasi kedua dengan tokohnya Luther Gulick dan Lyndall Urwick. Gulick dan Urwick merupakan pendiri Ilmu Administrasi dengan mengintegrasikan ide dari Henri Fayol kedalam teori komprehensif administrasi. Mereka percaya bahwa pemikiran dari Fayol menawarkan perlakuan yang sistematis dalam manajemen yang merupakan hal unik pada masa itu. Mereka juga percaya bahwa hal ini bisa diaplikasikan baik pada manajemen perusahaan maupun untuk Ilmu Administrasi. Dua disiplin ilmu ini menurut Gulick dan Urwick tidak perlu dipisahkan melainkan menjadi sebuah

ilmu tunggal dari Administrasi yang akan melewati batas-batas antara sektor privat dan sektor publik. Dalam perkembangan selanjutnya, Ilmu Administrasi akan lebih memfokuskan pada organisasi pemerintah. Alasan-alasan yang menjadi dasar Ilmu Administrasi kebanyakan berasal dari 14 (empat belas) prinsip organisasi dari Fayol.

Generasi ketiga dari Administrasi Publik model klasik muncul dengan mempertanyakan ide dari Wilson dan generasi kedua. Pada awalnya pembedaan antara politik dan administrasi sangat dipertimbangkan oleh generasi ketiga, namun demikian diskusi mengenai hal tersebut terus berlanjut. Perkembangan selanjutnya, sebagai akibat dari gagalnya intervensi Amerika di Vietnam dan juga skandal Watergate membuat politik mulai diragukan, dan baru di tahun 1980-an terdapat pertimbangan yang baik kembali terhadap birokrasi dimana Administrasi Publik harus memisahkan diri dari politik.

Konsep yang digunakan dalam administrasi klasik adalah Dalam pandangan klasik, Administrasi Publik seringkali dilihat sebagai seperangkat Institusi Negara, proses, prosedur, sistem dan struktur organisasi, serta praktek dan perilaku untuk mengelola urusan-urusan publik dalam rangka melayani kepentingan publik (*Economic and Social Council* UN, 2004). Sebagai organisasi birokrasi, Administrasi Publik menurut ESC-UN (2004) bekerja melalui seperangkat aturan dengan legitimasi, delegasi, kewenangan rasional-legal, keahlian, tidak berat sebelah, terus menerus, cepat dan akurat, dapat diprediksi, memiliki standar, integritas dan profesionalisme dalam rangka memuaskan kepentingan masyarakat umum. Dengan demikian, Administrasi Publik sebagai sebuah instrumen Negara diharapkan untuk menyediakan basis fundamental bagi perkembangan manusia dan rasa aman, termasuk di dalamnya kebebasan individu, perlindungan akan kehidupan dan kepemilikan, keadilan, perlindungan terhadap hak asasi manusia, stabilitas, dan resolusi konflik secara damai baik dalam mengalokasikan atau mendistribusikan sumberdaya maupun dalam hal-hal lainnya (*Economic and Social Council* UN, 2004).

b) NPM (*New Public Management*)

NPM muncul di tahun 1980an khususnya di New Zeland, Australia, Inggris dan Amerika sebagai akibat dari munculnya krisis Negara dan kesejahteraan. Paradigma NPM ini muncul disebabkan oleh sejumlah kekuatan baik di Negara maju maupun di Negara berkembang. Di Negara maju perkembangan yang terjadi di bidang ekonomi, sosial, politik, dan lingkungan administratif secara bersama-sama mendorong terjadinya perubahan radikal dalam sistem manajemen dan administrasi publik. Sasaran utama dari penyampaian pelayanan kepada masyarakat dengan penekanan secara efisisen, ekonomi dan efektif. Faktor-faktor tersebut kemudian dijelaskan oleh Larbi sebagai berikut:

(1) Krisis ekonomi dan keuangan yang dialami oleh Negara

NPM muncul sebagai bagian dari perhatian akan keseimbangan pembayaran, ukuran pengeluaran publik, dan biaya penyediaan pelayanan publik. Krisis keuangan yang terjadi telah menyebabkan adanya intervensi dari lembaga seperti IMF yang kemudian meminta adanya reformasi keuangan. Sejalan dengan ini, peranan aktif dari Negara dalam pengelolaan ekonomi dan dalam penyediaan secara langsung dalam penyediaan pelayanan mulai banyak dipertanyakan.

(2) Pengaruh ide neoliberalis dan kritik terhadap administrasi publik lama

Di akhir tahun 1970 kelompok neoliberalis semakin banyak melakukan kritik mengenai ukuran, biaya dan peran dari pemerintah dan sekaligus meragukan kapasitas dari pemerintah untuk memperbaiki permasalahan ekonomi. Hal ini menurut mereka dikarenakan Negara kesejahteraan yang ada banyak melakukan monopoli dalam penyediaan pelayanan dan tidak efisisen dalam pelaksanaan operasinya. Belum lagi perhatian yang kurang terhadap pelanggannya dan tidak berorientasi terhadap hasil. Karenanya menurut pandangan neoliberal hanya melalui kompetisis pasarlah efisiensi dapat dicapai dan kepada publik diberikan pilihan pasar bebas.

Untuk mengatasi kegagalan dari administrasi publik yang lama, para politisi di hadapkan pada tugas untuk menciptakan pengaturan organisasi melalui intensif, sanksi, dan pengawasan yang dapat meminimalisir biaya dari perilaku yang tidak diinginkan dari badan-badan pemerintahan dan juga aktivitas untuk mengawasi hal tersebut.

(3) Perubahan konteks politik

Perubahan konteks politik dan ideologi merupakan faktor yang paling kuat bagi adanya reformasi di sejumlah negara maju.

(4) Perkembangan teknologi informasi

Perkembangan dan tersedianya teknologi informasi sangat membantu dalam menyediakan perangkat dan struktur yang di butuhkan untuk membuat reformasi manajerial dapat bekerja di sektor publik. Hal ini dapat dilihat misalnya dari keberadaan sistem informasi yang beradab yang sangat penting bagi prinsip desentralisasi manajemen melalui penciptaan badan-badan eksekutif.dalam rangka desentralisasi dan akuntabilitas adalah merupakan hal penting untuk mendapatkan rasa percaya diri dalam melaporkan informasi kinerja.

Konsep yang digunakan oleh NPM memiliki fokus yang kuat terhadap organisasi internalnya. Dalam bahasa penulis, NPM berusaha untuk memperbaiki kinerja sektor publik dengan menggunakan metode yang biasa digunakan oleh sektor swasta (privat).

c) Good Governance

Pada tahun 1990 dampak negatif dari penekanan yang tidak pada tempatnya terhadap efisiensi dan ekonomi dalam pengolahan masalah-masalah publik mulai menyebabkan menurunnya penyampaian pelayanan publik terhadap masyarakat khusunya yang menyangkut pada barang- barang yang bersifat publik (*public goods*). Karenanya dalam konteks inilah konsep *governance* yang memiliki fokus perhatian terhadap partisipasi, kepentingan masyarakat, kesetaraan, transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan masalah- masalah publik mendapat perhatian ndari berbagai pihak. Melalui penerapan konsep *governance* diharapkan dapat

mengembalikan perhatian dari administrasi publik terhadap kepentingan umum publik, khususnya dengan melibatkan partisipasi dari publik dalam proses pemenuhan kepentingan publik.

Konsep *governance* menurut Stoker (1998) merajuk kepada pengembangan dari gaya memerintah dimana batas- batas antara dan diantara sektor publik dan privat menjadi kabur. Pengaburan batas- batas ini sejalan dengan kebutuhan dari negara- negara modern untuk lebih melibatkan mekanisme politik dan pengakuan akan pentingnya isu- isu menyangkut empati dan perasaan dari publik untuk terlibat sehingga memberikan kesempatan bagi adanya mobilisasi baik secara sosial maupun politik. Hal ini yang kemudian membuat partisipasi melalui pembangunan jejaring antara pemerintah dan masyarakat menjadi aspek yang sangat penting bagi keberlanjutanm sebuah legitimasi kebijakan (Stoker, 2004)

Konsep governance ini kemudian berkembang mejadi good governance dalam rangka membedakan antara baik (*good)* dan buruk (*bad*).

Untuk dapat memahami konsep yang digunakan oleh *governance* dan juga *good governance*, maka terlebih dahulu kita harus dapat membedakan dengan konsep *government* yang selama ini kita kenal dalam era klasik dan NPM. Uraian berikut mencoba untuk memberikan pemahaman terhadap ketiga terminologi tersebut.

Tabel 1
Fitur yang membedakan *governance* dari *government*

Government	Dimensi	*Governance*
Peserta sangat terbatas jumlahnya umumnya adalah lembaga-lembaga pemerintah	Aktor	Jumlah peserta yang besar Terdiri atas aktor publik dan privat
Sedikit/jarangnya konsultasi Tidak ada kerjasama dalam pembuatan/pelaksanaan kebijakan Issue kebijakan menjadi luas	Fungsi	Lebih banyak konsultasi Adanya kemungkinan kerjasama dalam pembuatan/pelaksanaan kebijakan Issue kebijakan menjadi sempit
Batas-batas yang tertutup Batas berdasarkan kewilayahan (teritori) Keanggotaan yang tidak sukarela	Struktur	Batas-batas yang sangat terbuka Batas berdasarkan fungsi (fungsional) Keanggotaan secara sukarela
Kewenangan yang hirarkhis, kepemimpinan yang terkunci Interaksi yang saling berlawanan / hubungan yang cenderung konflik Kontak-kontak informal Kerahasiaan	Konvensi dari Interaksi	Konsultansi horisontal, intermobilitas Konsensus atas nilai-nilai teknokratik / hubungan kerjasama Kontak-kontak yang sangat informal Keterbukaan
Otonomi yang besar dari Negara terhadap masyarakat (organisasi yang dikendalikan/*steered organising*) dominasi Negara Tidak ada akomodasi terhadap kepentingan masyarakat oleh Negara Tidak adanya keseimbangan/simbiosis antar aktor	Distribusi dari Kekuasaan	Otonomi yang rendah dari negara terhadap masyarakat (organisasi mandiri/*self-organising*) / dominasi negara yang tersebar Kepentingan masyarakat diakomodir oleh Negara Adanya keseimbangan atau simbiosis antar aktor

Tabel diatas dibuat mengacu kepada elemen analisis dari van Waarden dan menunjukan kategori dimana '*statism*' (*government*) memiliki karakteristik yang berbeda dengan *'issue networks*'(*governance*).
Sumber: Schwab and Kubler, 2001

Sejalan dengan itu, dalam konteks perkembangan Administrasi Publik dari bentuknya yang tradisional kemudian NPM dan pada akhirnya memusatkan kepada masyarakat, maka Benington dan Hartley serta Denhardt dan Denhardt membandingkannya sebagaimana tabel berikut ini:

Tabel 2
Model Kompetisi Paradigma *Governance*

	Administrasi Publik Tradisional	*New Public Management*	*Citizen-centered governance*
Konteks	Stabil Kompetisi		Perubahanyang terus menerus
Populasi	Homogen	*Atomized* (terfragmentasi)	Berbeda-beda
Kebutuhan/masalah	Secara langsung, ditentukan oleh profesional	Keinginan diekspresikan melalui pasar	Kompleks, berubah-ubah dan cenderung beresiko
Strategi	Memfokuskan pada negara dan produsen	Memfokuskan pada pasar dan konsumen	Ditentukan oleh masyarakat sipil
Governance melalui ...	Hirarkhi Pasar		Jejaring dan kemitraan
Aktor	Aparat pemerintah	Pembeli dan penyedia; klien dan kontraktor	Kepemimpinan masyarakat

Sumber: Benington dan Hartley sebagaimana dikutip dalam Meehan (2003)

Berdasarkan uraian diatas, dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa konsep *governance* merujuk pada sebuah proses pembuatan kebijakan dan proses dimana kebijakan tersebut dilaksanakan yang melibatkan baik negara (pemerintah), sektor privat, maupun masyarakat dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan tersebut.

Governance melibatkan tidak hanya negara, tetapi juga sektor privat dan masyarakat. Kesemuaan merupakan aktor yang memiliki peran sama penting dalam sebuah penyelenggaraan pemerintah menciptakan suatu politik dan hukum

yang kondusif. Sektor privat berperan dalam menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan. Masyarakat berperan dalam memfasilitasi interaksi secara sosial dan politik memadai bagi mobilitasi individu atau kelompok- kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas, ekonomi, politik dan sosial.

2. Konsepsi Good Governance

Secara umum *Good Governance* mengandung unsur utama yang terdiri dari akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan aturan hukum (Kashi Nisjar 1997). Berikut ini dikemukakan penjelasan tentang unsur – unsur tersebut.

a. Akuntabilitas : Tanggung gugat dari pengurusan, penyelenggaraan dari governance yang dilakukan lebih jauh diartikan adalah kewajiban bagi apartur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijaksanan yang ditetapkan.
b. Transparansi : yaitu dapat diketahui oleh banyak pihak mengenai perumusan kebijaksanaan (Politik) dari pemerintah, organisasi, badan usaha. Dengan kata lain, segala tindakan dan kebijaksanaan pemerintah baik di pusat maupun di daerah harus selalu dilaksanakan secara terbuka di ketahui oleh umum.
c. Keterbukaan : pemberian informasi secara terbuka, terbuka untuk open free suggestion, dan terbuka terhadap critik yang merupakan partisipasi. Keterbukaan bisa meliputi bidang politik, ekonomi dan pemerintahan.
d. Aturan hukum : keputusan, kebijakan pemerintah, organisasi, badan usaha berdasarkan hukum jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijaksanaan publik yang ditempuh. Juga dalam sosial economic transactions. Conflict resolution berdasarkan hukum (termasuk arbitrase). Istitusi hukum yang bebas, dan kinerjanya yang terhormat (Bintoro Tjokroamidjojo 2000)

Selain unsur-unsur diatas, *Good Governance* juga memiliki 10 prinsip untuk yang ditetapkan oleh *United Nation Development Programme* (UNDP) terselenggaranya pemerintahan tersebut, yaitu :

a. *Participation*

Setiap warganegara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosialisasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstuktif.

b. *Rule of law*

Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa npandang bulu, terutama hukum untuk hak azasi manusia.

c. *Transparency*

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses – proses, lembaga – lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dimonitor.

d. *Responsiveness*

Lembaga – lembaga dan proses – proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders.*

e. *Consensus orientation*

Good Governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang luas baik dalam hal kebijakan – kebijakan maupun prosedur – prosedur.

f. *Equity*

Semua warganegara, baik laki – laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

g. *Effectiveness and efficiency*

Proses – proses dan lembaga – lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber – sumber yang tersedia sebaik mungkin.

h. *Accountability*

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga – lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan

yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

i. *Strategic vision*

Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *Good Governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembagunan semacam ini.

Good Governnance merupakan upaya mmerubah watak pemerintah yang semula cenderung bekerja sendiri tanpa memperhatikan aspirasi masyarakat, menjadi pemerintah yang aspiratif. Dalam sistem penyelenggaraan pemerintah yang menerapkan *good governance* masyarakat tidak lagi di pandang sebagai objek yang ingin dicetak sebagaimana yang diinginkan pemerintah. Tetapi masyarakat menjadi subjek yang turut mewarnai program-program dan kebijakan pemerintah.