BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Sebelum mendalami dan membahas kerangka teori yang akan digunakan oleh penulis untuk mengkaji, menganalisiss, dan membahas hasil penelitian nanti, maka terlebih dahulu penulis mengemukakan beberapa hasil penelitian yang telah dilakukan, baik dalam maupun luar negeri yang telah diterbitkan dalam jurnal internasional yang berkaitan dengan tema penelitian ini. Hasil penelitian tersebut disajikan secara berurutan sebagai berikut:

1. Sasa Milijic, Srdan Micic, and Marija Maksin, (2017). Judul dari penelitian yang dilakukan oleh ketiga peneliti ini adalah "*Retrospective of and Prospects for the Development and Strategic Planning of Tourism in the Mountain Regions of Serbia*". Fokus yang dikaji dalam peneilitian ini adalah perencanaan strategis dalam mengembangkan pariwisata di wilayah pegunungan Kopaonik, Serbia. Metode yang digunakan oleh ketiga peneliti dalam penelitian ini adalah kualitatif. Hasil penelitian menjelaskan bahwa peran negara sebagai inisiator menentukan dalam panduan perencanaan dan pengelolaan pengembangan pariwisata di wilayah pegunungan yang berkelanjutan dan lingkungan sekitar mereka. Pemerintah tingkat nasional di Serbia harus mencapai peran penting dalam mengintegrasikan perencanaan strategis dan pengelolaan pembangunan berkelanjutan, terutama pariwisata di wilayah pegunungan. Untuk mengintegrasikan perencanaan strategis ke dalam proses pengambilan keputusan untuk mengelola pengembangan pariwisata di wilayah pegunungan, perlu untuk menyelaraskan berbagai

rencana dan program sektoral melalui proses perencanaan tata ruang, terutama di bidang perlindungan alam dan pengembangan pariwisata. Untuk mencapai koordinasi multisektoral antara semua entitas yang kompeten dalam pembangunan di sektor publik dan menyadari partisipasi dalam proses perencanaan, serta membangun kemitraan dan kolaborasi antara semua aktor dalam pengambilan keputusan dan implementasi keputusan perencanaan.

2. Andreea Zamfir and Razvan-Andrei Corbos, (2015). Penelitian ini dengan judul "*Towards Sustainable Tourism Development in Urban Areas: Case Study on Bucharest as Tourist Destination*". Fokus yang dianalisis dalam penelitian ini adalah bagaimana pengembangan pariwisata berkelanjutan di daerah perkotaan dapat berhasil. Penelitian ini berusaha mengungkapkan beberapa faktor keberhasilan untuk mengelola pengembangan pariwisata berkelanjutan di daerah perkotaan, dan studi ini dilakukan di Bucharest, ibukota Rumania, yang telah menjadi tujuan wisata. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kalitatif dengan pendekatan empiris yang dilakukan dengan bantuan survei.

   Kesimpulan utama dari studi ini sebagai berikut: (1) faktor utama keberhasilan mengelola pengembangan pariwisata berkelanjutan di daerah perkotaan, perencanaan strategis meruapakan faktor peran penting; (2) pengembangan pariwisata berkelanjutan di Rumania dapat dicapai melalui pengembangan perkotaan sebagai tujuan wisata; dan (3) pelajaran terdiri dalam penelitian ini adalah pengembangan pariwisata berkelanjutan di Bucharest dapat tercapai namun tidak dapat digeneralisir. Untuk itu penulis menyarankan, untuk penelitian di masa yang akan datang, bisa untuk meniru

survei di berbagai kota dari berbagai daerah di untuk mengetahui bagaimana budaya lokal dapat mempengaruhi pendekatan pariwisata perkotaan yang berkelanjutan dan apa dampaknya pembangunan pariwisata Rumania.

3. Weng Hang Kong, Hilary du Cros and Chin Ee Ong, (2015). Judul dari penelitian ini adalah "*Tourism destination image development: a lesson from Macau*". Fokus dari penelitian ini adalah untuk memahami gambar dari tujuan wisatawan berwisata ke kota bersejarah di Macau yang dikembangkan oleh tiga kelompok pemangku kepentingan utama di Macau (pemerintah kota, pelaku usaha, dan masyarakat). Metode yang dignakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan menggunakan alat analisis stakeholder. Hasil dari studi kasus ini adalah bahwa lembaga sektor publik harus mengakui bahwa peran masyarakat daerah dalam perencanaan pariwisata harus diberikan peran yang lebih besar. Terkait dengan peran masyarakat lokal dalam mengelola dan mengembangkan pariwisata, hasil penelitian menemukan bahwa masyarakat lokal memberikan kontribusi yang cukup besar dari para pemangku kepentingan lainnya dalam pembangunan pariwisata berkelanjutan secara keseluruhan di Macau. Pelajaran penting dari kasus Macau adalah peran dari masyarakat daerah dalam perencanaan pariwisata sangat penting. Pendekatan seperti itu jarang digunakan untuk mempelajari stakeholder pariwisata, tetapi masih dianggap menjanjikan untuk digunakan dan dikembangkan.
4. Ekaterina Arabska and Venelin Terziev, (2015). Penelitian yang dilakukan oleh kedua peneliti ini dengan judul "*Opportunities of Establishment of Destination Management and Marketing Organizations in Bulgaria*". Penelitian ini mengkaji pengembangan sektor pariwisata di Republik Bulgaria

dalam konteks strategis prioritas perekonomian negara sampai tahun 2020 berbasis pengetahuan, pertumbuhan yang berkelanjutan, dan peluang untuk integrasi dengan sektor pertanian untuk pangan dan potensi kontribusinya untuk pembangunan pedesaan yang seimbang. Metode yang digunakan adalah studi pusatka dan analisis SWOT.

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa strategis prioritas untuk pengembangan tahun selanjutnya adalah meningkatkan perekonomian dan sosial daerah secara koheren diperlukan daerah dan kota yang seimbang dan berkelanjutan. Dalam hal keterkaitan dan interaksi antara daerah perkotaan dan pedesaan, penggunaan kekuatan dari keduanya dalam pembangunan secara bersama akan saling menguntungkan, melalui dorongan dari masing-masing sektor memiliki potensi terbaik terkait dengan sumber daya yang tersedia dan sesuai dengan realitas pasar. Pembentukan DMMOs adalah kesempatan untuk menjamin jaringan yang dibutuhkan dan sinergi dalam interaksi dan kegiatan para pemangku kepentingan dan masyarakat lokal menempatkan aksen pada penyediaan bantuan informasi dalam manajemen dan pemasaran destinasi.

5. Anita Herawati, Anna Purwaningsih, Anna Pudianti, and Reni Vita Surya, (2014). Penelitian yang dilakukan oleh empat peneliti ini dengan tema "*Rural Tourism Community Empowerment Based on Lokal Resources for Improving Community Welfare: Case on Pentingsari Village, Yogyakarta, Indonesia*". Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan kuantitatif dengan fokus mengukur keberhasilan pemberdayaan masyarakat melalui desa wisata berbasis sumber daya lokal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Desa Pentingsari, Yogyakarta, Indonesia. Hasil dari penelitian ini

menyimpulkan bahwa pemberdayaan masyarakat lahir dari lingkungan internalnya sendiri berdasarkan kearifan lokal dan masyarakat bisa mengubah keterbatasan desa mereka menjadi sesuatu yang bernilai ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan mereka. Perubahan tersebut dapat dilihat dari meningkatnya pendapatan yang mereka peroleh dari keterlibatan mereka dalam mengelola desa wisata, sehingga warga bisa menggunakan pendapatannya untuk membeli peralatan elektronik dan transportasi yang memadai.

6. Sandra Dhesitta Putri, Soemarno, and Luchman Hakim, (2015). Judul dari penelitian ini adalah "*Strategic Management of Nature-Based Tourism in Ijen Crater in the Context of Sustainable Tourism Development*". Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisi strategis pengelolaan wisata berbasis alam di kawah Ijen, Jawa Timur, Indonesia. Kawah Ijen memiliki tiga aspek penting dalam aspek daya saing wisata, yaitu atraksi alam yang indah (pemandangan gunung), pendakian dan makanan khas daerah. Perkembangan masa depan ketertarikan tersebut harus memenuhi prinsip ekowisata. Studi ini menemukan bahwa peningkatan sarana dan prasarana pariwisata merupakan aspek penting. Namun, pengembangan dan peningkatan sarana dan prasarana pariwisata harus dilengkapi dengan prinsip ekowisata. Dalam kasus seperti ini, konservasi, masyarakat lokal dan pengembangan masyarakat menjadi isu yang sangat penting. Keterlibatan pemangku kepentingan dan masyarakat setempat dalam pembangunan sarana dan prasarana akan meningkatkan kualitas dan keberlanjutan sarana prasarana dan pariwisata.

7. Jun Li, Wenna Zhang, Honggang Xu, and Jie Jiang, (2015). Penelitian ini dengan judul "*Dynamic Competition and Cooperation of Road Infrastructure Investment of Multiple Tourism Destinations: A Case Study of Xidi and Hongcun World Cultural Heritage*". Dalam penelitian ini, metode yang digunaan adalah kuantitatif. Fokus yang dikaji dalam penelitian ini adalah menganalisis dampak penataan infrastruktur transportasi terhadap pengembangan pariwisata di daerah Xidi and Hongcun China.

   Hasil penelitian menunjukkan fenomena menarik bahwa, persaingan dan kerjasama investasi infrastruktur jalan dapat menarik lebih banyak wisatawan untuk berkunjung ke destinasi pariwisata. Selain itu, hubungan antara dua tujuan destinasi dalam studi kasus ini beralih dari persaingan ke kerjasama, yang berarti kedua tujuan destinasi dapat dihubungkan menjadi satu dengan perbaikan jaringan jalan lokal. Kasus Xidi dan Hongcun memberikan kasus yang baik untuk memantau penggunaan asumsi interaksi antara pariwisata dan infrastruktur transportasi dan menunjukkan bahwa persaingan bebas untuk infrastruktur jalan di banyak destinasi dapat menghasilkan solusi yang baik bagi kedua daerah. Berdasarkan hasil penelitian ini, kami menyarankan pengelolaan destinasi wisata sebaiknya membangun infrastruktur jalan untuk memperpendek jarak ke pasar utama dan terhubung ke destinasi yang berdekatan.

8. Nor Hasilza Md Saad, Siti Nabiha Abdul Khalid, and Norliza Zainol Abidin, (2014). Penelitian ini dengan judul "*Tourism Development and Planning at a Local Authority Level: A Case in Manjung Perak, Malaysia*". Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif. Fokus yang dianalisis dalam penelitian ini adalah mengeksplorasi perencanaan dan

pengembangan pariwisata di salah satu tujuan wisata populer di Manjung Perak Malaysia, dan menganalisis peran pihak berwenang setempat dalam proses pembangunan. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa tantangan dan masalah yang dialami oleh pemerintah daerah dalam hal pengaturan, pengembangan dan pengelolaan pengembangan pariwisata sangat kompleks. Isu-isu pengembangan pariwisata kemudian dibahas oleh pemerintah daerah untuk menjamin keberlanjutan pembangunan pariwisata dalam jangka panjang. Untuk menyelesaikan permasalahan yang kompleks tersebut pemerintah daerah dalam proses pembangunan pariwisata daerah harus melibat seluruh stakeholders daerah.

9. Marina Nenkovic-Riznic, Marija Maksin and Vladica Ristic, (2015). Judul penelitiannya adalah "*Advantages Of Combined Application Of Sea With Esia In Strategic Planning For Sustainable Territorial Development Of Tourism Destinations*". Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Fokus daripenelitian ini adalah penerapan SEA (*Strategic Environmental Assessment*)/ESIA (*Environmental Social Impact Assessment*) dalam perencanaan strategis untuk membantu mengendalikan, meminimalkan atau menghindari dampak negatif pariwisata; dan meganalisis efisiensi dalam penerapan SEA/ESIA sebagai instrumen untuk koordinasi antara perencanaan tata ruang dan pariwisata untuk pengembangan kawasan wisata yang berkelanjutan di Serbia.

   Hasil penilitian menunjukan bahwa penerapan terintegrasi SEA/ESIA dalam perencanaan tata ruang dan perkotaan memberikan dasar yang memadai untuk mengevaluasi berbagai solusi perencanaan untuk mengembangkan dan mengatur secara spasial kegiatan yang berkaitan dengan pariwisata dan

kegiatan lainnya yang memiliki dampak langsung, tidak hanya pada lingkungan, namun juga pada kualitas kehidupan dan perkembangan ekonomi secara keseluruhan. Pada sisi lain, dalam konteks koordinasi, SEA dan ESIA memiliki peran pengendalian dalam perencanaan pariwisata, dengan menggunakan sebagai pengalaman awal terkait dengan implementasi dan integrasi SEA dan ESIA ke dalam proses perencanaan tata ruang, serta memungkinkan integrasi yang memadai ke dalam proses perencanaan strategis, mulai dari persiapan hingga pelaksanaan, pemantauan dan audit dokumentasi perencanaan.

10. Anggi Rahajeng, (2016). Penelitian ini denga judul "*The Role of Kulon Progo Regional Government in Developing Nature-Based Tourism*". Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui peran Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam mengembangkan ekonomi pariwisata berbasis alam yang ramah lingkungan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa peran pemerintah daerah Kulong Progo dalam pengembangan pariwisata meliputi pengembangan tempat wisata, pemasaran pariwisata, industri pariwisata dan kerangka kerja kelembagaan yang memadai dan sinkron. Pemerintah daerah menetapkan 5 zonasi destinasi/kawasan strategis pariwisata (KSPD) di Kulon Progo didasarkan pada tujuan prioritas yang ditetapkan oleh pemerintah pusat tahun 2017. Kebijakan sektor pariwisata juga mensyaratkan investasi di bidang infrastruktur, yang difasilitasi dengan memperbaiki iklim investasi dan pengembangan mega proyek di Kulon Progo (yang dilakukan oleh pemerintah pusat-provinsi). Kegiatan program Pemkab Kulon Progo, melalui Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga, diharapkan dapat mempengaruhi

perilaku/pola pikir pelaku pariwisata dalam menanamkan lebih banyak pemahaman dan kesadaran akan perubahan mata pencaharian kebanyakan orang di Kulon Progo. Pengembangan pariwisata berbasis alam yang berkelanjutan, mengharuskan pemerintah untuk menerapkan mekanisme pemantauan dan pengendalian yang memadai untuk memastikan bahwa pengembangan destinasi wisata memperhitungkan kapasitas pendukung dan kelestarian lingkungan.

11. Henri, Luchman Hakim, and Jati Batoro, (2017). Penelitian ini dengan judul "*Ecotourism Development Strategy of Pelawan Forest in Central Bangka, Bangka Belitung*". Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisi SWOT dengan pendekatan kuantitatif. Fokus yang dianalsisi dalam penelitian ini adalah strategi pengembangan ekowisata di Hutan Pelawan dengan melibatkan masyarakat setempat. Penelitian ini dilakukan di kabupaten Bngaka Blitung, Indonesia. Hasil penelitian dengan menggunakan skala Likert mengambarkan bahwa berbagai atraksi alam yang terdapat di objek wisata Hutan Pelawan menunjukan bahwa daerah yang masih terjaga, flora dan fauna yang unik, sehingga menjadi alternatif daya tarik wisata. Sementara itu, potensi permintaan untuk pariwisata sebagian besar adalah mahasiswa dan karyawan. Pengembangan ekowisata hutan Pelawan berdasarkan analisis SWOT dapat ditawarkan dengan melibatkan masyarakat lokal dan pemangku kepentingan dalam mendukung pariwisata berkelanjutan. Posisi Grand Strategy Matrix terletak pada kuadran ordinat 2, ditandai oleh lemahnya posisi kompetitif di pasar yang berkembang pesat. Oleh karena itu, perlu dilakukan tindakan kontra-aktif sehingga kemampuan untuk bersaing secara efektif lebih kuat dan dapat menemukan ruangnya di

lingkungan yang lebih kompetitif, sehingga menjadi ekowisata yang berkelanjutan.

Selanjutnya, untuk melihat kesamaan dan perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian ini dari sisi fokus, pendekatan, dan hasil dapat diringkas dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 2.1 Perbandingan Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Sekarang

No	Peneliti, Tahun, dan Judul Penelitian	Tempat dan Fokus Penelitian	Bidang Kajian Keilmuan	Metode dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Disertasi ini
1.	Sasa Milijic, Srdan Micic, and Marija Maksin, (2017). *Retrospective of and Prospects for the Development and Strategic Planning of Tourism in the Mountain Regions of Serbia.*	Fokus yang dikaji dalam peneilitian ini adalah perencanaan strategis dalam mengembangkan pariwisata di wilayah pegunungan Kopaonik, Serbia.	Bidang kajian yang digunakan dalam penelitian ini adalah perencanaan pembangunan berkelanjutan. Pendekatan yang dugunakan adalah perencanaan staregis.	Metode yang digunakan oleh ketiga peneliti dalam penelitian ini adalah kualitatif. Hasil penelitian menjelaskan bahwa peran negara sebagai inisiator menentukan dalam panduan perencanaan dan pengelolaan pengembangan pariwisata. Untuk mengintegrasikan perencanaan strategis ke dalam proses pengambilan keputusan untuk mengelola pengembangan pariwisata di wilayah pegunungan, perlu untuk menyelaraskan berbagai rencana dan program sektoral melalui proses perencanaan tata ruang, terutama di bidang perlindungan alam dan pengembangan pariwisata.	Metode yang digunakan dalam penelitian ini sama dengan penelitian sebelumnya yaitu kualitatif. Namun demikian, berbeda dalam sisi fokus. Dalam penelitian ini difokuskan pada perencanaan pembangunan destinasi pariwista daerah. Sedangkan penelitian sebelum fokusnya adalah menganalisi strategis pengelolaan wisata berbasis alam.
2.	Andreea Zamfir and Razvan-Andrei Corbos, (2015). *Towards Sustainable Tourism Development in Urban Areas: Case Study on Bucharest as Tourist Destination.*	Penelitian ini dilakukan di Bucharest, ibukota Rumania. Foksnya adalah bagaimana pengembangan pariwisata berkelanjutan di daerah perkotaan, dan berusaha mengungkapkan beberapa faktor keberhasilan untuk mengelola pengembangan pariwisata berkelanjutan di daerah perkotaan.	Bidang keilmuan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pembangunan berkelanjutan. Secara spesifik, konsep yang digunakan adalah manajemen pembangunan pariwisata yang berkelanjutan di daerah perkotaan.	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kalitatif dengan pendekatan empiris yang dilakukan dengan bantuan survei. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa: (1) faktor utama keberhasilan mengelola pengembangan pariwisata berkelanjutan di daerah perkotaan, perencanaan strategis meruapakan faktor peran penting; (2) pengembangan pariwisata berkelanjutan di Rumania dapat dicapai melalui pengembangan perkotaan sebagai tujuan wisata; dan (3) pelajaran terdiri dalam penelitian ini adalah pengembangan pariwisata berkelanjutan di Bucharest dapat tercapai namun tidak dapat digeneralisir.	Dari sisi metode penelitian ini dengan penelitian terdahulu sama-sama menggunakan metode kualitatif deskriptif. Namun demikian, dari sisi fokus terdapat perbedaan. Penelitian terdahulu berfokus pada bagaimana pengembangan pariwisata berkelanjutan di daerah perkotaan, dan berusaha mengungkapkan beberapa faktor keberhasilannya. Sedangkan penelitian ini berfokus pada perencanaan pembangunan destinasi pariwisata yang dilakukan oleh daerah untuk mengembangkan pariwisata daerah.
3.	Weng Hang Kong, Hilary du Cros and Chin Ee Ong, (2015). *Tourism*	Penelitian ini dilakukan di Macau. Fokus yang disoroti dalam penelitian ini adalah untuk	Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan konsep pembangunan	Metode yang digun akan adalah kualitatif deskriptif dengan menggunakan alat analisis stakeholder. Hasil penelitian menjelaskan bahwa lembaga	Secara metode penelitian sebelumnya dan penelitian ini sama-sama menggunakan metode kualitatif. Namun secara

No	Peneliti, Tahun, dan Judul Penelitian	Tempat dan Fokus Penelitian	Bidang Kajian Keilmuan	Metode dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Disertasi ini
	destination image development: a lesson from Macau.	memahami gambar dari tujuan wisatawan berwisata ke kota bersejarah di Macau yang dikembangkan oleh tiga kelompok pemangku kepentingan utama di Macau (pemerintah kota, pelaku usaha, dan masyarakat).	pariwisata berkelanjutan. Konsep operasional yang digunakan adalah peran stakeholder (pemerintah pelaku usaha dan masyarakat) dalam pembangunan pariwisata.	sektor publik harus mengakui bahwa peran masyarakat daerah dalam perencanaan pariwisata harus diberikan peran yang lebih besar. Terkait dengan peran masyarakat lokal dalam mengelola dan mengembangkan pariwisata, hasil penelitian menemukan bahwa masyarakat lokal memberikan kontribusi yang cukup besar dari para pemangku kepentingan lainnya dalam pembangunan pariwisata berkelanjutan secara keseluruhan di Macau.	fokus penelitan sebelumnya berfokus pada memahami gambar dari peran pemerintah kota, pelaku usaha, dan masyarakat dalam pembangunan pariwisata. Sedangan penelitian ini berfokus pada bagaimana perencanaan pembagunan destinasi pariwisata daerah.
4.	Ekaterina Arabska and Venelin Terziev, (2015). *Opportunities of Establishment of Destination Management and Marketing Organizations in Bulgaria.*	Penelitian ini mengkaji pengembangan sektor pariwisata di Republik Bulgaria dalam konteks strategis prioritas perekonomian negara sampai tahun 2020 berbasis pengetahuan, pertumbuhan yang berkelanjutan, dan peluang untuk integrasi dengan sektor pertanian dan potensi kontribusinya untuk pembangunan pedesaan yang seimbang.	Teroi yang digunakan dalam penelitian ini adalah perencanaan pembangunan dengan dendekatan manajemen staregis dan pengembangan organisasi.	Metode yang digunakan adalah studi pusatka dan analisis SWOT. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa strategis prioritas untuk pengembangan tahun selanjutnya adalah meningkatkan perekonomian dan sosial daerah secara koheren diperlukan daerah dan kota yang seimbang dan berkelanjutan. Pembentukan DMMOs adalah kesempatan untuk menjamin jaringan yang dibutuhkan dan sinergi dalam interaksi dan kegiatan para pemangku kepentingan dan masyarakat lokal menempatkan aksen pada penyediaan bantuan informasi dalam manajemen dan pemasaran destinasi.	Dari sisi metode penelitian ini dengan penelitian terdahulu memeliki perbedaan metode. Selain itu dari sisi fokus, penelitian terdahulu menganalisis keterkaitan antara pariwisata dengan pembangunan partanian. Sedangan penelitian ini berfokus pada bagaimana perencanaan pembagunan destinasi pariwisata sebagai sektor ekonomi unggulan daerah.
5.	Anita Herawati, Anna Purwaningsih, Anna Pudianti, and Reni Vita Surya, (2014). *Rural Tourism Community Empowerment Based on Lokal Resources for Improving Community Welfare: Case on Pentingsari Village, Yogyakarta, Indonesia.*	Penelitian ini dilakukan Yogyakarta, Indonesia. Fokus penelitiannya adalah mengukur keberhasilan pemberdayaan masyarakat melalui desa wisata berbasis sumber daya lokal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Desa Pentingsari, Yogyakarta, Indonesia.	Bidang kelimuan yang dikaji dalam penelitian ini adalah pembangunan daerah yang berbasi pada sumberdaya daerah. Pendekatan yang digunakan adalah pemberdayaan masyarakat di daerah destinasi wisata.	Metodenya adalah kualitatif dan kuantitatif. Hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa pemberdayaan masyarakat lahir dari lingkungan internalnya sendiri berdasarkan kearifan lokal dan masyarakat bisa mengubah keterbatasan desa mereka menjadi sesuatu yang bernilai ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan mereka.	Penelitian sebelumnya menggunakan metode kualitatif dan kuantitatif, sedangkan penelitian ini hanya menggunakan metode kualitatif. Penelitian ini dengan fokus perencanaan pembangunan pariwisata sebagai sektor ekonomi unggulan daerah. Penelitian terdahulu berfokus pada pemberdayaan masyarakat melalui desa wisata.
6.	Sandra Dhesitta Putri, Soemarno, and Luchman Hakim, (2015). *Strategic Management of Nature-Based Tourism in Ijen Crater in the Context of Sustainable Tourism Development.*	Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisi strategis pengelolaan wisata berbasis alam di kawah Ijen, Jawa Timur, Indonesia.	Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori perencanaan pembangunan. Teori operasional yang digunakan adalah manajemen strategi pembangunan.	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Hasil penelitian jelesakan bahwa peningkatan sarana dan prasarana pariwisata merupakan aspek penting. Keterlibatan pemangku kepentingan dan masyarakat setempat dalam pembangunan sarana dan prasarana akan meningkatkan kualitas dan keberlanjutan sarana prasarana dan pariwisata.	Metode yang digunakan dalam penelitian ini sama dengan penelitian sebelumnya. Namun berbeda dalam sisi fokus. Fokuskan penelitian ini adalah perencanaan pembangunan destinasi pariwista daerah. Sedangkan penelitian sebelum fokusnya adalah menganalisi strategis pengelolaan wisata berbasis alam.

No	Peneliti, Tahun, dan Judul Penelitian	Tempat dan Fokus Penelitian	Bidang Kajian Keilmuan	Metode dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Disertasi ini
7.	Jun Li, Wenna Zhang, Honggang Xu, and Jie Jiang, (2015). *Dynamic Competition and Cooperation of Road Infrastructure Investment of Multiple Tourism Destinations: A Case Study of Xidi and Hongcun World Cultural Heritage.*	Fokus yang dikaji dalam penelitian ini adalah menganalisis dampak penataan infrastruktur transportasi terhadap pengembangan pariwisata di daerah Xidi and Hongcun China.	Bidang kajian yang digunakan dalam penelitian ini adalah perencanaan pembangunan destinasi pariwisata. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan dinamika sistem untuk menguraikan perilaku pilihan wisatawan dalam pengambilan keputusan.	Metode yang digunaan adalah kuantitatif. Hasil penelitian menunjukkan fenomena menarik bahwa, persaingan dan kerjasama investasi infrastruktur jalan dapat menarik lebih banyak wisatawan untuk berkunjung ke destinasi pariwisata. Selain itu, hubungan antara dua tujuan destinasi dalam studi kasus ini beralih dari persaingan ke kerjasama, yang berarti kedua tujuan destinasi dapat dihubungkan menjadi satu dengan perbaikan jaringan jalan lokal.	Dari sisi metode penelitian ini dengan penelitian terdahulu memeliki perbedaan metode. Selain itu, dari sisi fokus penelitian terdahulu menganalisis dampak penataan infrastruktur transportasi terhadap pengembangan pariwisata di daerah. Sedangan penelitian ini berfokus pada bagaimana perencanaan pembagunan destinasi pariwisata sebagai sektor ekonomi unggulan daerah.
8.	Nor Hasilza Md Saad, Siti Nabiha Abdul Khalid, and Norliza Zainol Abidin, (2014). *Tourism Development and Planning at a Local Authority Level: A Case in Manjung Perak, Malaysia.*	Penelitian ini dilakukan di Manjung Perak Malaysia, dengan fokus mengeksplorasi perencanaan dan pengembangan pariwisata di salah satu tujuan wisata populer di Manjung Perak Malaysia.	Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan konsep perencanaan pembangunan daerah. Pendekatan yang digunakan adalah peran stakeholder (pemerintah pelaku usaha dan masyarakat) dalam pembangunan destinasi pariwisata.	Metode yang digunakan adalah kualitatif deskriptif. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa tantangan dan masalah yang dialami oleh pemerintah daerah dalam hal pengaturan, pengembangan dan pengelolaan pengembangan pariwisata sangat kompleks. Untuk menyelesaikan permasalahan yang kompleks tersebut pemerintah daerah dalam proses pembangunan pariwisata daerah harus melibat seluruh stakeholders daerah.	Metode yang digunakan dalam penelitian ini sama dengan penelitian sebelumnya yaitu kualitatif. Namun demikian, berbeda dalam sisi fokus. Dalam penelitian ini difokuskan pada perencanaan pembangunan destinasi pariwista sebagai sektor ekonomi unggulan daerah. Sedangkan penelitian sebelumnya fokus pada perencanaan pengembangan objek wisata yang telah ada.
9.	Marina Nenkovic-Riznic, Marija Maksin and Vladica Ristic, (2015). *Advantages Of Combined Application Of Sea With Esia In Strategic Planning For Sustainable Territorial Development Of Tourism Destinations.*	Fokus daripenelitian ini adalah penerapan SEA (*Strategic Environmental Assessment*)/ESIA (*Environmental Social Impact Assessment*) dalam perencanaan strategis untuk membantu mengendalikan, meminimalkan atau menghindari dampak negatif pariwisata; dan meganalisis efisiensi dalam penerapan SEA/ESIA sebagai instrumen untuk koordinasi antara perencanaan tata ruang dan pariwisata untuk pengembangan kawasan wisata yang berkelanjutan di Serbia.	Bidang kajian yang digunakan dalam penelitian ini adalah perencanaan pembangunan daerah. Pendekatan yang dugunakan adalah perencanaan staregis dengan metode SEA/ ESIA.	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Hasil penilitian menunjukan bahwa penerapan terintegrasi SEA/ESIA dalam perencanaan tata ruang dan perkotaan memberikan dasar yang memadai untuk mengevaluasi berbagai solusi perencanaan untuk mengembangkan dan mengatur secara spasial kegiatan yang berkaitan dengan pariwisata dan kegiatan lainnya. Pada sisi lain, dalam konteks koordinasi, SEA dan ESIA memiliki peran pengendalian dalam perencanaan pariwisata, perencanaan tata ruang, serta memungkinkan integrasi yang memadai ke dalam proses perencanaan strategis, mulai dari persiapan hingga pelaksanaan, pemantauan dan audit dokumentasi perencanaan.	Secara metode penelitian sebelumnya dan penelitian ini sama-sama menggunakan metode kualitatif. Namun secara fokus penelitan sebelumnya berfokus pada perencanaan startegis dalam pelaksanaan pembangunan pariwisata. Sedangan penelitian ini berfokus pada bagaimana perencanaan pembagunan destinasi pariwisata daerah.
10.	Anggi Rahajeng, (2016). *The Role of Kulon Progo Regional Government in Developing*	Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui peran Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam	Studi ini menggunakan kajian keilmuan perencanaan pembangunan daerah dan	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa peran pemerintah daerah Kulong Progo dalam pengembangan pariwisata	Metode yang digunakan dalam penelitian ini sama dengan penelitian sebelumnya yaitu kualitatif. Namun demikian, berbeda dalam

No	Peneliti, Tahun, dan Judul Penelitian	Tempat dan Fokus Penelitian	Bidang Kajian Keilmuan	Metode dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Disertasi ini
	Nature-Based Tourism.	mengembangkan ekonomi pariwisata berbasis alam yang ramah lingkungan.	didukung oleh pendekatan teoritis ekonomi institusional.	meliputi pengembangan tempat wisata, pemasaran pariwisata, 39ndustry pariwisata dan kerangka kerja kelembagaan yang memadai dan sinkron. Pemerintah daerah menetapkan 5 zonasi destinasi/kawasan strategis pariwisata (KSPD) di Kulon Progo didasarkan pada tujuan prioritas yang ditetapkan oleh pemerintah pusat tahun 2017.	sisi fokus. Dalam penelitian sebelum fokusnya adalah menganalisi peran pemerintah daerah dalam mengembangkan ekonomi pariwisata berbasis alam yang ramah lingkungan. Sedangkan penelitian ini difokuskan pada perencanaan pembangunan destinasi pariwista daerah.
11.	Henri, Luchman Hakim, and Jati Batoro, (2017). *Ecotourism Development Strategy of Pelawan Forest in Central Bangka, Bangka Belitung.*	Fokus yang dianalsisi dalam penelitian ini adalah strategi pengembangan ekowisata di Hutan Pelawan dengan melibatkan masyarakat setempat. Penelitian ini dilakukan di kabupaten Bngaka Blitung, Indonesia.	Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori perencanaan pembangunan dengan pendekatan perencanaan satrategis, dan pemberdayaan masyarakat di daerah destinasi wisata.	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisi SWOT dengan pendekatan kuantitatif. Hasil penelitian dengan menggunakan skala Likert mengambarkan bahwa berbagai atraksi alam yang terdapat di objek wisata Hutan Pelawan menunjukan bahwa daerah yang masih terjaga, flora dan fauna yang unik, sehingga menjadi alternatif daya tarik wisata. Pengembangan ekowisata hutan Pelawan berdasarkan analisis SWOT dapat ditawarkan dengan melibatkan masyarakat lokal dan pemangku kepentingan dalam mendukung pariwisata berkelanjutan.	Dari sisi metode penelitian ini dengan penelitian terdahulu memeliki perbedaan metode. Selain itu dari sisi fokus, penelitian terdahulu menganalisis strategi pengembangan ekowisata dengan melibatkan masyarakat. Sedangan penelitian ini berfokus pada bagaimana perencanaan pembagunan destinasi pariwisata sebagai sektor ekonomi unggulan daerah.

Secara umum, penelitian terdahulu yang telah dijelasakan dan disajikan pada tabel di depan dapat dipetakan berdasarkan hasil penelitian sebagai berikut: pertama, pembangunan destinasi pariwisata yang berhasil dikelola secara baik berdampak pada perekonomian negara dan daerah, dalam bentuk penciptaan lapangan kerja, peningkatan perekonomian masyarakat, meningkatkan pendapatan negara dan daerah. Kedua, dalam peroses pembangunan destinasi pariwisata diperlukan kerjasa yang sinergis antara pemerintah, sektor swasata, dan masyarakat. Ketiga, dalam perencanaan pembangunan destinasi pariwisat, yang harus disiapkan tidak hanya atraksi dari objek wisata, tetapi diperlukan perencanaan tentang ketersedian fasilitas pendukung (hotel, penginapan dan restoran), transportasi, kemanan dan kenyamanan wisatawan.

Berdasarkan *mapping* penelitian terdahulu di depan maka terbaca bahwa: pertama, dari sisi fokus, secara umum belum ada penelitian terdahulun yang mengkaji terhadap komponen-komponen destinasi pariwisata secara keseluruhan dalam suatu penelitian. Kedua, bidang kajian keilmuan, Teori utama yang digunakan para peneliti sebelumnya adalah perencanaan pembangunan daerah, dan pembangunan pariwisata berkelanjutan. Teori pendukung yang digunakan oleh peneliti sebelumnya, secara umum adalah manajemen strategi, manajemen destinasi pariwisata, dan peran stakeholders dalam pembangunan pariwisata.

dalam penelitian ini mendalami komponen-komponen dalam pembangunan destinasi secara menyeluruh yaitu penyiapan objek dan daya tarik destinasi wisata, fasilitas penunjang dan pendukung, sarana dan prasarana transportasi, fasilitas umum pendukung, kelembagaan pengembangan destinasi wisata, koordinasi dalam perencanaan pembangunan destinasi.

Dengan demikian, perbedaan dari penelitian ini dengan terdahulu adalah: pertama, fokus penelitian. Fokus uatam dari penelitian ini adalah mendalami komponen-komponen dalam pembangunan destinasi secara menyeluruh yaitu, penyiapan objek dan daya tarik destinasi wisata, fasilitas penunjang dan pendukung, sarana dan prasarana transportasi, fasilitas umum pendukung, kelembagaan pengembangan destinasi wisata, koordinasi dalam perencanaan pembangunan destinasi. Secara spesifik perbedaan dari penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah: (1). Penyiapan objek dan daya tarik destinasi wisata. Pada fokus penyiapan objek dan daya tarik destinasi wisata, penulis tidak hanya mendalami tentang keindahan objek wisata, tetapi juga mendalami kesiapan masyarakat dan lingkungan, serta penataan infastruktur; (2). Perencanaan

ketersediaan fasilitas umum pendukung; (3). Koordinasi dalam perencanaan pembangunan destinasi.

Kedua, bidang kajian keilmuan. Teori utama yang digunakan dalam peneltian ini adalah perencanaan pembangunan dan perencanaan pembangunan daerah. Teori pendukung dan operasionalnya adalah perencanaan pembangunan destinasi pariwisata dan manajemen destinasi pariwisata.

2.2. Perencanaan

2.2.1. Konsep Perencanaan

Setiap manusia yang hidup di muka bumi ini pasti mengharapkan kehidupan yang lebih baik, apakah untuk saat ini maupun masa yang akan datang. Namun demikian pada sisi yang lain, alam sebagai sumber penghidupan manusia memiliki keterbatasan tersendiri. Dinamika kehidupan manusia seperti pertambahan populasi manusia, aneka ragam kepentingan yang saling bertolak belakang, perbedaan cara pandang terhadap suatu masalah, dan sebagainya membawa persoalan tersendiri dalam kehidupan manusia baik secara individual maupun komunal. Sementara itu, kuantitas, kualitas, dan volume sumberdaya alam hayati senantiasa tidak bertambah, tidak mengikuti pertambahan jumlah populasi manusia, bahkan ada yang menurun (Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, 2006; 3).

Manusia yang memiliki hasrat ingin maju dan lebih baik kehidupannya ke depan memiliki berbagai obsesi dan keinginan untuk dapat memiliki berbagai kebutuhan, baik kebutuhan material maupun spiritual, yang sesungguhnya tidak terukur batasnya, baik kulitas maupun kuantitasnya. Sedangkan pada sisi yang berbeda, manusia dan alam memiliki keterbatasan, manusia dalam menjalani

kehidupannya dibatasi oleh ruang dan waktu tertentu, sedangkan alam sebagai tempat berpijak manusia memiliki keterbatasan sumberdaya dan energi tertentu. Dengan demikian maka, dalam upaya untuk bisa tercapai apa yang diinginkannya, manusia harus mampu mengelola segala keterbatasan yang ada, baik keterbatasan manusia dan keterbatasan alam sehingga keinginan manusia bisa terwujud.

Sebagai bentuk untuk mengelola keterbatasan-keterbatasan di atas, maka manusia memerlukan sebuah perencanaan. Pada sisi yang lain, pemikiran tentang manusia, alam, dan kesejahteraan di atas menurut Rwihatnolo dan Dwidjowijoto (2006; 6) menimbulkan dua asumsi dalam tindakan perencanaan, yaitu: Pertama, manusia membuat perencanaan agar sumberdaya alam yang terbatas itu dapat bertahan lebih lama untuk menyediakan kebutuhan manusia. Kedua, manusia membuat perencanaan agar dapat menikmati kesejahteraan sebelum manusia dan alam itu “habis”.

Kedua asumsi tersebut harus dipenuhi oleh manusia dalam stiap membuat perencanaan. Apabila asumsi yang pertama tidak terpenuhi, maka manusia akan kehabisan stok sumberdaya alam sebelum mereka mencapai apa yang diinginkan. Sebagai contoh kasus, saat sekarang manusia telah mengalami krisis sumber bahan bakar yang berasal dari pertambangan mineral, seperti minyak bumi dan batu bara. Dan jika asumsi kedua tidak tecapai maka tidak menutup kemungkinan manusia akan berkompetisi dan bahkan menjadi konflik untuk berusaha mendapatkan sumber-sumber bahan baku yang di sediakan oleh alam untuk kesejahteraannya.

Pembangunan merupakan sebuah aktifitas paraktis yang dilakukan oleh masyarakat yang hidup berbangsa dan negara berdasarkan falsafah

kehidupannya. Berkaitan dengan hal ini, Tjokroamidjojo (1995; 8), mengemukakan bahwa “mengapa dilakukan perencanaan bagi suatu masyarakat atau bangsa dikaitkan dengan falsafah kemasyarakatan yang dianut oleh suatu negara. Pada masyarakat yang menganut suatu falsafah kemasyarakatan “*Sosialisme”* atau bahkan *“Intervensionalisme”* akan terdapat suatu keyakinan bahwa arah pembangunan masyarakat yang baik hanya dapat dilakukan melalui suatu pengarahan dan “campur tangan pemerintah”. Aalasan yang melatarbelakanginya adalah tanpa adanya pengarahan dan campurtangan pemerintah maka pembangunan yang dilakukan masyarakat tidak didasarai pada: Pertama, penggunaan sumber-sumber pembangunan secara efisien dan efektif; kedua, keperluan mendobrak kearah perubahan struktural ekonomi dan sosial masyarakat; dan ketiga, yang terpenting adalah arah perkembangan untuk kepentingan keadilan sosial.

Ironisnya, fakta empiris menyajikan data kepada kita bahwa pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah tidak sesuai dengan motivasi di atas. Hal ini terjadi disebabkan perencanaan pembangunan tidak dilakukan secara komprehensif, holistik dan matang. Bahkan dalam pembutan dan penyusunan perencanaan, pemerintah cenderung mengabaikan masyarakat, baik secara individu maupun secara kelompok, yang seharusnya mereka sebagai salah satu pelaku pembangunan yang harus dilibatkan. Dengan ketidak terlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan yang menyebabkan potensi dan kearifan lokal masyarakat tergusur bahkan dihancurkan sebagai konsekuensi dari sebuah pembangunan.

Menurut Saul M. Katz dalam Tjokroamidjojo (1995; 9), perencanaan dilihat sebagai suatu alat atau cara untuk mencapai tujuan, maka ada beberapa alasan yang menyebabkan pentingnya perencanaan.

1. Dengan adanya perencanaan diharapkan terdapatnya suatu pengarahan kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian tujuan pembangunan.
2. Dengan perencanaan maka dilakukan suatu perkiraan *(forecastine)* terhadap hal-hal dalam masa pelaksanaan yang akan dilakukan. Perkiraan dilakukan mengenai potensi-potensi dan prospek-prospek perkembangan tetapi juga mengenai hambatan-hambatan dan resiko-resiko yang mungkin dihadapi.
3. Perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternative tentang cara yang terbaik *(the best alternative)* atau kesempatan untuk memilih kombinasi cara yang terbaik *(the best combination).*
4. Dengan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas. Memilih urutan-urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun kegiatan usahanya.
5. Dengan adanya rencana maka akan adanya suatu alat pengukur atau standar untuk mengadakan pengawasan/evaluasi *(control/evaluation).*

Berdasarkan uraian di atas, maka perencanaan adalah sebuah pilihan keputusan untuk menata masa depan, tentang apa yang akan dilakukan, bilamana akan dilakukan, dan siapa yang akan melakukan (Handayaningrat, 1984; 125). Walaupu perencanaan dilakukan untuk waktu yang akan datang dengan segala ketidak pastian, namun dengan sebuah proses dan metodologi yang tepat, serta mengeleminasi berbagai faktor tertentu maka perencanaan bisa terwujud. Hal ini dapat dimengerti karena sedikit kemungkinan adanya suatu

perkiraan yang tepat, sebab keadan waktu yang akan datang selalu berubah, dan penuh dengan ketidak pastian.

Pada sisi yang lain, perencanaan mempunyai dua kemungkinan, yaitu yang bersifat pesimis dan optimis. Bersifat pesimis berdasarkan atas kepercayaan bahwa apa yang diinginkan tidak akan terjadi. Sedangkan yang bersifat optimis berdasarkan atas kepercayaan bahwa seswatu dapat dilakukan dengan harapan bahwa yang diinginkan akan terlaksana (Handayaningrat, 1984; 126). Idealnya setelah perencanaan yang telah disusun berdasar metodelogi yang tepat, maka rasa optimis tentang keberhasilan suatu perencenaan harusnya diyakini.

Perencanaan menurut Hughes (2003: 31) "*goal setting techniques/methods appiled by executives as a means of preparing future courses of organizational action*". Pengertian ini memberikan gambaran bahwa perencanaan merupakan teknik atau metode yang menguraikan tentang tujuan dari suatu progam yang diterapkan oleh para eksekutip sebagai instrumen untuk mencapai apa yang diharapkan ke depan dan instrumen tersebut sebagai tindakan yang harus dilakukan organisasi. Artinya, organisasi dalam upaya untuk mencapai visi dan misi harus mempunyai perencanaan, dan perencanaan dijadikan sebagai penunjuk operasional untuk mencapai visi dan misi tersebut.

Dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menjelaskan bahwa perencanaan sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan dengan memperhitungkan sumberdaya yang tersedia. Rumusan pengertian ini sebagaimana yang dirumuskan oleh Tjokroamidjojo (1995; 12) bahwa:

1. Perencanaan dalam arti seluas-luasnya tidak lain adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan

dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Oleh karena itu pada hakekatnya terdapat pada tiap jenis usaha manusia.
2. Perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya (*maximum output*) dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif.
3. Perencanaan adalah penentuan tujuan yang akan dicapai atau yang akan dilakukan, bagimana, bilamana, dan oleh siapa.

Senada dengan rumusan di atas, UNDP (2009: 7) menjelaskan bahwa *Planning can be defined as the process of setting goals, developing strategies, outlining the implementation arrangements and allocating resources to achieve those goals.* Perencanaan merupakan suatu proses perumusan tujuan, mengembangkan strategi, mengurai landasan operasional implementasi dan mengalokasikan sumberdaya untuk mencapai tujuan tersebut. Lebih lanjut, UNDP (2009: 8) menyebutkan bahwa dalam rumusan perencanaan harus berdasarkan pada beberapa hal penting:

1. *Identifying the vision, goals or objectives to be achieved;*
2. *Formulating the strategies needed to achieve the vision and goals;*
3. *Determining and allocating the resources (financial and other) required to achieve the vision and goals;*
4. *Outlining implementation arrangements, which include the arrangements formonitoring and evaluating progress towards achieving the vision and goals.*

Perencanaan menurut Glasson (Iryanto, 2006) "*major feature of general planning include a sequence of actions which are designed to solve problems in the future*". Secara umum perencanaan berkaitan dengan tindakan yang bertujuan untuk menyelesaikan berbagai persoalan di masa yang akan datang. Pengertain perencanaan yang dirumuskan oleh Glasson tersebut secara substansia tidak berbeda dengan yang telah dirumuskan oleh berbagai ahli di depan. Artinya, perencanaan merupakan aktivitas manusia yang dilakukan secara terencana untuk memecahkan persoalan yang dihadapinya di masa yang akan datang.

Dalam konteks organisasi sektor publik, Toft (Riyadi dan Baratakusumah, 2004: 287) menggunakan istilah perencanaan strategi formal (*formal straegic planning*). Toft (Riyadi dan Baratakusumah, 2004: 288) menjelaskan bahwa "*Formal strategic planning recognizes the importance of a structured sequence of promblem solving steps baset on the rational method of the decision making: promblem definition and strategic audit, mission statement and goal setting, formulation of strategies (alternatives), evaluation of strategies and selection, implementation, and measurement and control*".

Menyimak berbagai rumusan pengertain perencanaan di depan maka dapat memberikan gambaran bahwa perencanaan merupakan rumusan tentang tujuan yang akan dicapai, apa yang harus dilakukan di masa yang akan datang, dan cara kerjanya dengan mempertimbangkan sumberdaya yang dimiliki, serta siapa yang melakukannya. Dengan demikian maka dapat dipahami bahwa dalam rumusan perencanaan terdapat beberapa karakteristik penting sebagaimana yang disebutkan oleh Davidoff dan Reiner (Saragih, 2015: 36): pencapaian tujuan; mempelajari pilihan; orentasi masa depan; bersifat aksi; dan komprehensif.

2.2.2. Tahapan Perencanaan

Sebagaimana telah dijelaskan di depan bahwa manusia dalam melakukan aktivitasnya, baik secara individu ataupun secara organisasi memerlukan perencanaan. Perencanaan dalam beraktivitas bagi manusia sangat penting diperlukan dikarenakan sumberdaya yang tersedia untuk kebutuhan manusia bersifat terbatas, sedangkan kebutuhan manusia tidak bersifat terbatas. Untuk menghindari kehabisan sumberdaya dalam pemenuhan kebutuhan manusia yang bersifat tidak terbatas tersebut maka harus dilakukan perencanaan

sehingga manusia dalam penggunaan sumberdaya dilakukan secara terencana, terukur, efektif dan efisien.

Secara konseptual, dalam teori perencanaan terdapat tahapan perencanaan. Tahapan perencanaan merupakan instrumen yang digunakan oleh organisasi untuk merumuskan perencanaan program dan cara pelaksanaan program untuk mencapai tujuan organisasi. Berkaitan dengan tahapan perencanaan, banyak ahli yang merumuskan tahapan perencanaan. Menurut Glasson (Iryanto, 2006; dan Saragih, 2015: 36) tahapan perencanaan terdiri dari: 1). Identifikasi masalah; 2). Perumusan tujuan umum dan sasaran yang lebih khusus; 3). Identifikasi kendala yang mungkin terjadi; 4). Proyeksi keadan di masa depan; 5). Pencarian dan penilaian arah berbagai alternatif kegiatan; dan 6). Penyusunan rencana terpilih yang definitif, termasuk perumusan kebijakan dan strategi.

Dalam tahapan perencenanaan, identifikasi maslaha merupakan tahapan awal dari suatu proses perencanaan. Organisasi dalam penyusunan rencana harus dimulai dengan identifikasi setiap masalaha yang dihadapinya. Melalui identifikasi masalah dan penentuan masalah yang kemudian menjadi dasar pijakan organisasi untuk merumuskan tujuan. Tujuan yang telah dirumuskan ditindaklanjuti dengan strategi yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut. Dalam rumusan perencanaan selain menentukan stratigi yang harus dilakukan, identifikasi faktor-faktor yang menjadi hambatan perlu dilakukan. Hal yang tenting dalam tahapan perencanaan adalah perencanaan telah dirumuskan harus diitetapkan sebagai kebijakan organisasi. Dengan ditetapkannya rencana sebagai kebijakan yang kemudian mengikat seluruh pihak dalam organisasi untuk terikat dengan kebijakan tersebut.

Menurut Bendavid-Val (Kuncoro, 2004: 50) tahapan dalam perencanaan terdiri atas: 1). Pengumpulan dan analisis data; 2). Perumusan tujuan; 3). Perumusan sasaran; 4). Identifikasi pilihan; 5). Penilaian komparatif; 6). Implementasi perencanaan; 7). Publikasi perencanaan; 8). Implementasi; dan 9). Evaluasi. Menyimak tahapan perencanaan tersebut, menurut Bendavid-Val tahapan perencanaan tidak hanya sampai pada proses perumusan perencanaan, tetapi sampai pada tahapan implentasi dan evaluasi.

Kuncoro (2004: 49) menyebutkan terdapat tiga hal yang menarik dalam tahapan perencanaan Bendavid-Val tersebut:

1. Pengumpulan dan analisis data bukan merupakan suatu tahapan dalam proses perencanaan secara keseluruhan, tetapi secara terus menerus berfungsi mendukung dan menyediakan informasi pada setiap tahapan perencanaan.
2. Semua tahapan dalam proses perencanaan merupakan bagian dari siklus dimana tujuan-tujuan secara periodek ditinjau kembali, sasar dirumuskan kembali, dan seterusnya.
3. Suatu rencana yang suda disosialisasikan bukanlah merupakan akhir dari suatu proses, tetapi sesuatu yang dihasilkan dari waktu ke waktu untuk kepentingan-kepentingan praktis.

Berkaitan dengan tahapan perencanaan, Conyers dan Hills (1990: 74-75) menyebutkan tahapan-tahapan dalam perencanaan sebagai berikut.

1. *Decision to adobt planning*. Tahapa awal yang harus dilakukan adalah pembuatan keputusan untuk menyusun perencanaan.
2. *Establish organizational framework for planning*. Pada tahapan ini adalah pemyusunan kerangka organisatoris untuk pembuatan perencanaan.
3. *Specify planning goals*. Tahap ketiga ini adalah menetapkan tujuan yang hendak dicapai dalam perencanaan.
4. *Formulate objective*. Setelah tahapan perumusan tujuan, maka pada tahapan ini adalah merumuskan sasaran dari seuatu perencanaan.

5. *Collect and analizie data*. Pada tahapan kelima adalah mengumpulkan dan menganalisi data.
6. *Identity alternative courses of action*. Setelah data dikumpulkan dan dianalisis, maka selanjutnya adalah menetapkan tindakan alternatif yang akan dilaksanakan.
7. *Appraise alternative courses of action*. Setelah ditetapkan tindakan alternatif, maka pada tahapan ini adalah menilai tidankan alternatif tersebut.
8. *Select preferred alternative*. Pada tahapan ini, yang dilakukan adalah membahas alternatif yang terpilih.
9. *Implement*. Selanjutnya, alternatif yang terpilih diimplemtnasikan.
10. *Monitor and evaluate*. Selanjutnya adalah melakukan monitoring dan evaluasi.

Menurut Conyers dan Hills (1990: 75) tahapan-tahapan dalam perencanaan tersebut merupakan sebuah sebuah siklus (*cyclical proses*). Proses dari tahapan tersebut berjalan terus menerus dan tidak berhenti. Jika perencanaan telah diimplementasikan maka, harus dilakukan monitoring dan evaluasi. Melalui hasil monitoring dan evaluasi dalam implemetasi yang kemudian menjadi *feedback* yang kemudian menjadi masukan untuk perencanaan selanjutnya.

Dalam prespektif yang berbeda Alexander Abe (2005: 77-84) menyebutkan bahwa dalam perencanaan terdapat enam tahapan yang terdiri atas: Pertama, penyelidikan atau indentifikasi masalah atau isu. Penyelediakn merupakan suatu proses untuk menggali, mengetahui dan mengumpulkan persoalan yang terjadi di masyarakat. Dalam proses ini, faktor keterlibatan masyarakat merupakan hal yang sangat penting.

Kedua, perumusan masalah. Tahapan ini merupakan tahapan lanjutan dari tahapan pertama. Artinya, data dan informasi yang didapatkan melalui penyelidikan dan identifikasi diolah sedemikian rupah sehingga mendapatkan gambaran yang lebih lengkap, utuh dan mendalam. Hasil dari proses ini melahirkan rumusan masalah, dan masalah yang dirumuskan harus simpel, jelas dan kongkrit.

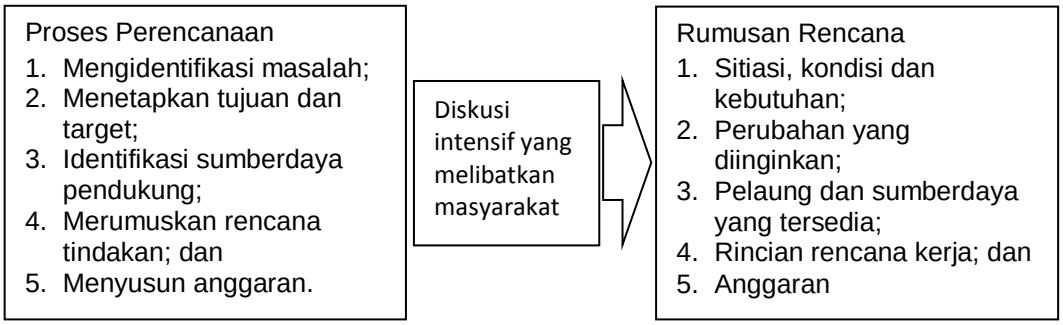
Ketiga, mengidentifikasi sumberdaya (daya dukung). Sumberdaya atau daya dukung tidak harus dalam bentuk dana, melainkan keseluruhan aspek yang dapat dijadikan sumberdaya untuk memungkinkan pelaksanaan kegiatan dalam upaya mencapai tujuan dan target yang telah ditetapkan. Daya dukung dapat dalam bentuk sumberdaya aktual yang telah tersedia maupun dalam bentuk potensi yang akan ada, atau bisa diadakan.

Keempat, perumusan tujuan dan target. Tujuan adalah kondisi yang hendak dicapai, atau suatu keadan yang diinginkan. Dalam prespektif waktu, tujuan terdiri atas tujuan jangka pendek, menengah dan panjang. Berdarkan sifat, tujuan dapat bersifat taktis dan staretgis. Dalam konteks pembangunan maka tujuan adalah harapan perubahan kehidupan yang lebih baik dari seluruh sepek dan bidang kehidupan.

Kelima, merumuskan rencana kerja atau penetapan langkah-langkah. Tahapan ini adalah tahapan penyusunan apa yang akan dan harus dilakukan dalam upaya mencapai tujuan. Secara umum setiap perencanaan memuat rencana tidaka yang memuap: 1) apa yang hendak dicapai; 2) kegiatan yang akan dilakukan; 3) pembagian tugas dan tanggungjawab; dan 4) alokasi waktu.

Keenam, menentukan anggran. Dalam perencanaan, persoalan anggaran merupakan hal yang sangat penting. Perencanaan anggaran bukan hanya

sekedar menyusun dan menghitung alokasi anggaran, tetapi juga memperhitungkan berbagai sumberdaya yang akan menjadi sumber pembeyaan dalam pelaksanaan program. Pada sisi yang lain, anggaran juga dijadikan sebagai instrumen kontrol pelaksanaan perencanaan.

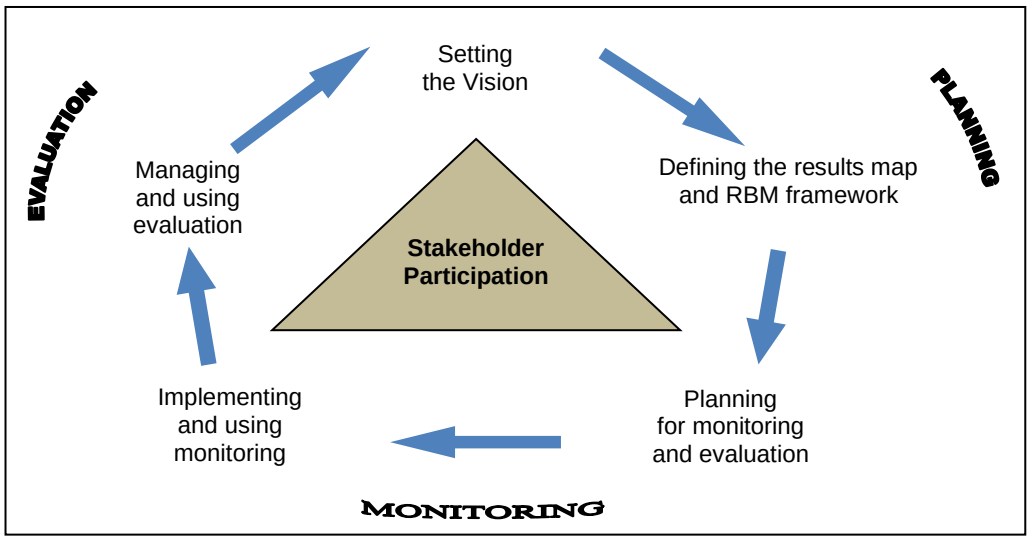


Gambar 2.1 Proses dan Rencana
Sumber: Abe, (2005: 80)

UNDP (2009: 10) dalam manajemen perencanaan berbasi hasil (*results-based management or RBM*) yang dirumuskannya menjelaskan bahwa dalam manajemen perencanaan terdapat lima tahapan perencanaan yang disebutkan sebagai "*The RBM life-cycle approach*". Kelima tahapan aktifitas tersebut adalah: Pertama, *setting the vision*, yaitu tahapan penentuan visi yang akan dicapai oleh organisasi. Visi yang akan dicapai tersebut dirumuskan secara realistis dan dimungkinkan untuk dapat mencapainya.

Kedua, *defining the results map and RBM framework*. Merumuskan gambaran hasil atau perbuhan yang akan dicapai dan kerangka kerja yang berdasarkan manajemen berbasis hasil. Ketiga, *planning for monitoring and evaluation*. Hal yang penting dilakukan selanjutnya adalah merumuskan perencanaan untuk monitoring dan evaluasi. Artinya, dalam pembauatan perencanaan diperlukan rencana untuk melakukan monitoring dan evaluasi. Melalui instrumen rencana monitoring dan evalusi tersebutlah para evaluator

melakukan monitoring dan evaluasi terhadap progres dan hasil pencapaian dari suatu proyek atau program.



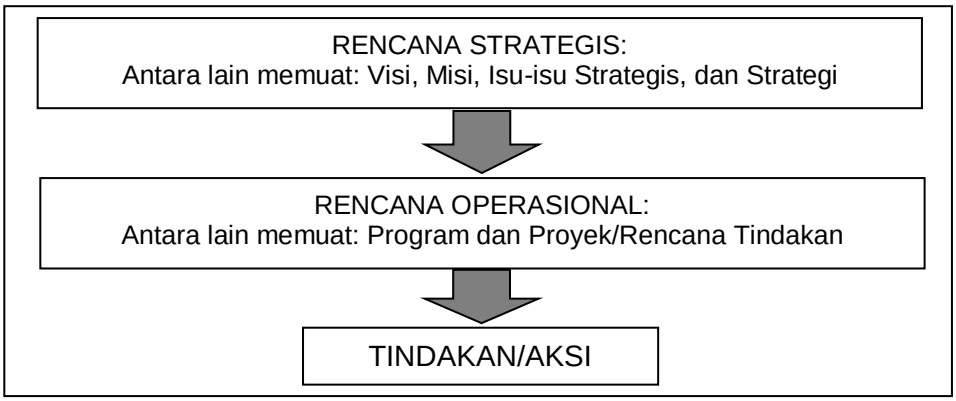
Gambar 2.2 Siklus Hidup Manajemen Perencanaan Berbasis Hasil
Sumber: UNDP (2009: 10)

Keempat, *implementing and using monitoring*. Tahapan ini adalah tahapan pelaksanaan dari suatu perencanaan. Selain pelaksanaan dari perencanaan dalam waktu yang bersamaan dilakukan monitoring. Kelima, *managing and using evaluation*. Penggunaan evaluasi dan memenej kembali perencanaan untuk melihat keberhasilan perencanaan untuk perbaikan visi. Hal yang penting dari seluruh tahapan tersebut adalah *satekeholders participation*. Dalam artian bahwa dalam setaip tahapan dan proses tersebut harus ada parstisipasi dari stakeholders.

Dalam konteks administrasi publik menurut Djunaedi (2001) terdapat perencanaan strategis untuk sektor publik. Karakteristik perencanaan strategis untuk sektor publik dapat di uraikan sebagai berikut:

1. Dipisahkan antara rencana strategis dengan rencana operasional. Rencana strategis memuat antara lain: visi, misi, dan strategi (arahan kebijakan); sedangkan rencana operasional memuat program dan rencana tindakan (aksi).

2. Penyusunan rencana strategis melibatkan secara aktif semua *stakeholders* di masyarakat (dengan kata lain, Pemerintah bukan satu-satunya pemeran dalam proses perencanaan strategis).
3. Tidak semua isu atau masalah dipilih untuk ditangani. Dalam proses perencanaan strategis, ditetapkan isu-isu yang dianggap paling strategis atau fokus-fokus yang paling diprioritaskan untuk ditangani.
4. Kajian lingkungan internal dan eksternal secara kontinyu dilakukan agar pemilihan strategi selalu *up to date* berkaitan dengan peluang dan ancaman di lingkungan luar dan mempertimbangkan kekuatan dan kelemahan yang ada di lingkungan internal.



Gambar 2.3 Proses dan Macam Bagian Perencanaan Strategis
Sumber: Djunaedi (2001)

Dalam pelaksanaan perencanaan strategis dipetakan ke dalam tiga tahapan perencanaan: Pertama, perumusan rencana strategis yang di dalam terdapat rumusan visi, misi, isu-isu strategis, dan strategi pelaksanaan. Artinya, dalam suatu perencanaan harus memiliki visi dan misi yang jelas. Visi dan misi yang dirumuskan berdasarkan isu-isu strategis yang terjadi dalam organisasi. Selain rumusan visi dan misi deprlukan rumusan strategi pelaksanaan yang harus dilakukan untuk mencapai visi dan misi tersebut. Kedua, rencana operasional. Rencana operasional dikembangkan dari strategi pelaksanaan yang merujuk pada visi dan misi. Dalam rencana operasional dirumuskan program dan proyek atau rencana tindakan. Ketiga, tindakan aksi merupakan implementasi dari program atau proyek yang telah direncanakan.

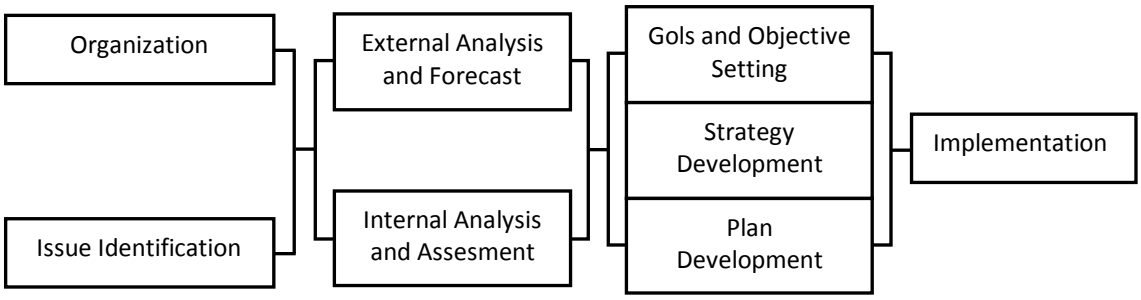
Perencanaan strategi untuk sektor publik yang oleh Graham S. Toft (Riyadi dan Baratakusuma, 2004: 287) diistilakan dengan perencanaan strategis formal (*formal strategic planning*). Perencanaan strategis formasl lebih mengarah pada suatu proses pengambilan keputusan yang dilakukan secara bertahap dan terstruktur dengan menggunakan metode yang rasional sebagai upaya untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapai oleh organisasi publik. Selanjutnya Toft (Riyadi dan Baratakusuma, 2004: 287-288) menyebutkan tahapan dalam *formal strategic planning* adalah sebagai berikut:

1. Pendefinisian masalah dan pemeriksaan stretgis;
2. Perumusan pernyataan misi dan tujuan;
3. Memformulasikan strategi (alternatif);
4. Mengevaluasi dan menyeleksi strategi;
5. Implementasi;
6. Pengukuran hasil; dan
7. Pengawasan.

Dalam perencanaan strategis Toft (Riyadi dan Baratakusuma, 2004: 288) membedakan antara proses perencanaan strategis konvensional dengan perencanaan strategis sektor publik. Dalam perencanaan strategis konvensional proses atau tahapannya cenderung bersifat linear, walaupun prosesnya berdasarkan pemikiran yang sistematis. Sedangkan perencanaan strategis sektor publik merupakan suatu pola bertahap yang secara sistematis masing-masing komponennya saling teretkaitan dan saling mempengaruhi.

Toft (Riyadi dan Baratakusuma, 2004: 288) menjelaskan bahwa perencanaan strategis sektor publik biasanya lebih berorentasi pada pencapaian tujuan yang dilihat berdasarkan pengukuran terhadap hasil-hasil pelaksanaan dari rencana tindakan. Perencanaan strategis formasl (publik) lebih menekankan pada perumusan tujuan, hasil-hasil yang dapat terukur, dan rencana-rencana

tindakan. Dokumen rencana tindakan mengarahkan pengambilan keputusan dengan konsensus, komitemen, dan tindakan.



Gambar 2.4 Model Perencanaan Strategis Publik
Sumber: Graham S. Toft (Riyadi dan Baratakusuma, 2004: 289)

2.3. Perencanaan Pembangunan

2.3.1. Konsep Perencanaan Pembangunan

Negara dan pembangunan negara diibaratkan seperti sekeping uang logam, yang salah satu sisinya tidak dapat dipisahakan dengan sisi yang lain. Dalam artian bahwa negara adalah himpunan manusia secara politik yang mempunyai tujuan untuk hidup lebih baik yaitu adil, makmur, sejahtera, dan adanya jaminan keamana di bawah perlindungan dan pengayoman negara. Dalam upaya untuk mencapai tujuan tersebut, maka diperlukan sebuah usaha dan proses. Usaha dan proses tersebut adalah pembangunan, karena melalui media pembangunanlah tujuan itu dapat bisa terwujud.

Pembangunan sesungguhnya adalah suatu usaha untuk melakukan perubahan pada masyarakat, dan usaha tersebut harus dimulai dangan perencanaan. Dalam redaksi yang lain dapat dikatakan pembangunan adalah perubahan masyarakat yang direncanakan. Dalam perencanaan, bisaanya merumuskan usaha-usaha yang akan dilakukan, yang sifatnya untuk mengatur,

memperbaiki dan menyempurnakan kondisi-kondisi alam dan kondisi sosisal agar member manfaat bagi manusia.

Pembangunan sebagai sebuah proses perubahan, maka proses tersebut berlangsung secara berkelanjutan dari tahap yang satu ke tahap berikutnya. Pembangunan tidak dapat dilakukan secara instan, namun pembangunan dilakukan melaui sebuah tahapan-tahapan yang terencana dan terukur. Sebagau usaha untuk mencapai tujuan pembaguan sebagai mana yang telah ditetapkan maka proses pembangunan harus diawali dengan sebuah perencanaan yang holsistik dan matang, dan bukan dilakukan secara parsial dan tiba saat tiba akal. Dengan demikian maka, pembangunan diperlukan sebuah perencanaan yang dilakukan oleh para ahli atau orang-orang yang memahamai tentang perencanaan pembagunan.

Potts, Ryan and Toner (2003: 5) menjelaskan bahwa "*Planning is a means of making conscious choices about how to achieve a future aim*". Pengertian ini memberikan gambaran bahwa perencanaan adalah bagaimana membuat pilihan dari berbagai pilihan yang tersedia untuk masa depan. Terkait dengan perencanaan pembangunan Potts, Ryan and Toner (2003: 5) menjelaskan bahwa "*planning for development implies a form of planning that takes into account the needs of the poorest and most vulnerable sections of the community*".

Nurcholis dkk. (2009: 18) menjelaskan bahwa perencanaan pembangunan adalah suatu proses untuk menentukan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumberdaya yang tersedia, yang ditungkan dalam suatu dokumen sebagai panduan bagi para pelaku pembangunan untuk mencapai tujuan negara. Perencanaan pembangunan dibuat pada tingkat

nasional dan daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota). Penerncanaan pembangunan mencakup: perencanaan pembangunan jangka panjang (RPJP); perencanaan pembangunan jangka menengah (RPJM); dan perencanaan pembangunan jangka pendek (RKP).

Dalam prespektif yang berbeda Daryanto dan Hafizrianda (2010: 1) menjelaskan bahwa “perencanaan pembangunan dapat dikatakan sangat identik dengan ekonomi pembangunan. Bila sekiranya ruanggerak ekonomi pembangunan berusaha mencari strategi pembangunan, perencanaan pembangunan merupakan alat yang ampuh untuk menerjemahkan strategi pembangunan tersebut dalam berbagai program kegiatan yang terkoordinir”.

Dengan demikian maka perencanaan pada asasnya berkisar pada dua hal: Pertama, penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan secara kongkrit yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki masyarakat yang bersangkutan; dan kedua, pilihan diantara cara-cara alternatif yang efisien serta rasional guna mencapai tujuan tersebut (Tjokroamidjojo, 1995: 14).

Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, melihat perencanaan pembangunan dengan menggunkan dua konsep, yaitu konsep administrasi pembangunan dan manajemen pembangunan. Wrihatnolo dan Dwidjowijoto (2006: 25) menjelaskan bahwa “perencanaan pembangunan berdasarkan konsep administrasi pembangunan menitikberatkan pada proses politik, khususnya pada proses perumusan kebijakan dan penyusunan instrumen untuk mengarahkan dan melaksanakan pembangunan”. Sedangkan “perencanaan pembangunan dalam tinjauan mananjemen pembangunan dipandang proses meningkatkan efesiensi anggaran untuk pembangunan”.

Secara konseptual, setiap perencanaan pembangunan harus dibuat secara realistis, terutama perencanaan pembangunan jangka pendek. Dalam artian bahwa perencanaan harus berpegang terhadap prioritas pembangunan yang ingin dilakukan dan diperkirakan dapat direalisasikan. Oleh karena itu perencanaan diharapakan agar dapat menghindari dari hal-hal yang bersifat ketidak pastian dan tidak terukur. Untuk itu perencanaan harus sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat dan sesuai dengan potensi dan sumber daya yang dimiliki oleh masyarakat, bangsa dan negara. Menurut Tjokroamidjojo (1995) tujuan suatu perencanaan pembangunan disebut juga tujuan-tujuan pembangunan *(development objectives).* Adanya usaha mencapai tujuan-tujuan pembangunan mempunyai ciri-ciri dalam perencanaan pembangunan. Ciri suatu perencanaan pembangunan yang bersifat usaha pencapaian tujuan-tujuan pembangunan bisanya berkait dengan peran pemerintah sebagai pendorong pembangunan *(agent of development).* Oleh karena itu, berikut ini ciri-ciri perencanaan pembangunan menurut Wrihatnolo dan Dwidjowijoto (2006: 41-42):

1. Usaha yang dicerminkan dalam rencana untuk mencapai perkembangan sosial ekonomi yang tetap *(steady sosial economic growth).*
2. Usaha yang dicerminkan dalam rencana untuk meningkatkan pendapatan perkapita dan laju pertumbuhan ekonomi yang positif.
3. Usaha untuk mengadakan perubahan struktur ekonomi yang mendorong peningkatan struktur ekonomi agraris menuju ekonomi industri.
4. Adanya perluasan kesempatan kerja.
5. Adanya pemerataan pembangunan yang meliputi pemerataan pendapatan dan pembangunan antar daerah.
6. Adanya usaha pembinaan lembaga ekonomi masyarakat yang lebih menunjang kegiatan pembangunan.
7. Upaya membangun secra bertahap dengan berdasarkan pada kemampuan sendiri (nasional).
8. Usaha terus-menerus menjaga stabilitas ekonomi.

Perencanaan pembangunan menurut Sri Mulyani (Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, 2006; 20-21) sangat penting. Aalasan pentingnya perencanaan pembangunan dikarenakan: Pertama, bagi negara besar seperti Indonesia baik

dalam cakupan geografis maupun dalam jumlah dan ragam populasi, upaya dan proses pembangunan untuk memperbaiki kesejahteraan rakyatnya pasti menghadapi berbagai permasalahan dan kendala yang kompleks. Kedua, perencanaan pembangunan, baik dalam bentuk program, kebijakan maupun program hanya akan tinggal sebagai dokumen sia-sia dan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dikaitkan dengan pembiayaan. Ketiga, perubahan dan pembaharuan dalam pengelolaan keuangan dan sistem perencanaan pembangunan nasional semakin diperlukan dan harus menjadi sinergi dalam tatanan perundang-undangan dan peraturan penjealasannya.

Dengan demikian maka perencanaan pembangunan merupakan sebuah kebutuhan yang sangat mendasar bagai negara-negara berkembang, utamanya Indonesia. Pada sisi yang lain, Indonesia memiliki kompleksitas yang sngat rumit dikarenak, Indonesia adalah sebuah bangsa dan negara yang sangat besar, baik geografisnya maupun demografinya, serta memiliki hetrogenitas sosial budaya yang sangat besar pula. Dalam ruang dan waktu yang bersamaan, Pemerintah Indonesia memiliki keterbatasan anggaran untuk merealisasikan program-program pembangunan yang telah direncanakan. Oleh karena itu perencanaan sangat dibutuhkan oleh pemerintah Indonesia dalam perencanaan pembangunan daerah untuk menyusun program pembangunan yang akan dibuat dan memilih program-program prioritas yang sangat dibutuhkan oleh rakyat.

Pembangunan merupakan sebuah siklus yang saling berhubungan dari satu tahap ke tahap berikutnya. Dengan demikian maka pembaguan diperlukan sebuah perencanaan, karena melaui perencanaan kita dapat menyusun proses dan tahapan-tahapan pembangunan secara matang dan terencana. Oleh karean itu dalam setiap proses perencanaan, bisaanya selau diawali dengan proses

pengumpulan informasi tentang rencana kegiatan yang akan dilakukan hingga samapai pada tahap peramalan tentang bergagai peluang dan tantangan terhadap rencana program yang akan dilakukan. Untuk itu Tjokroamidjojo (1995: 61) menyebutkan tahapan proses dan siklus perencanaan pembangunan sebagai berikut:

> 1). Pgengumpulan informasi untuk perencanaa (imput untuk analisis dan perumusan kebijakan; 2). identifikasi masalah-masalah pembangunan; 3). Analisiss keadan dan pembentukan kebijaksanaan; 4). Penyusunan kerangka makro perencanaan dan perkiraan sumber-sumber pembangunan; 5). Kebijaksanaan dasar pembangunan; 6). Perencanaan sektoral, kebijaksanaan program, proyek, kegiatan lain; 7). Perencanaan regional (konsiderasi regional dalam perencanaan sektoral; 8). Program kerja, program pembiayaan, prosedur pelaksanaan, penuangan dalam perencanaan proyek-proyek; 9). Pelaksanaan Perencanaa: (a). pelaksanaan program/proyek, (b). pelaksanaan kegiatan pembangunan lain, (c). badan-badan usaha; 10). Fungsi pengaturan pemerintah; 11). Kebijaksanaan-kebijaksanaan stablisasi (jangka pendek); 12). Komunikasi pendukung pembangunan; 13). Pengendalian pelaksanaan; 14). Pengawasan; 15). Tinjawan Pelaksanaan; dan 16). Perkiraan perkembangan jangka panjang.

Menurut Wrihatnolo dan Dwidjowijoto (2006; 44-47) dalam perencanaan pembangunan, secara umum ditentuakn oleh berbagai faktor. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai beriku:

1. Pemahaman tentang teori perencanaan pembangunan yang disusuan berdasarkan konsep-konsep ilmu politik, ilmu ekonomi dan ilmu administrasi.
2. Pemahaman tentang cakupan wilayah perencanaan, yaitu perencanaan nasional (lintas wilayah), perencanaan regional (lintas wilayah), perencanaan daerah, atau perecanaan kawasan.
3. Pemahaman tentang bidang sektor perencanaan, yaitu bidang ekonomi, bidang politik, bidang sosial, dan bidang keamanan.
4. Pemahaman tentang substansi dan ukuran perencanaan, yaitu mengandung visi nasional (perencanaan komprehensif nasional), mengandung misi departemen (Perencanaan sektoral nasional), mengandung misi daerah secara komprehensif (Perencanaan komprehensif lokal), atau mengandung misi daerah secara sektoral (perencanaan sektoral lokal).
5. Pemahaman tentang sumber/bentuk pembiayaan perencanaan, yaitu bersumber dari negara-pusat, bersumber dari negara-daerah, bersumber dari swasta, bersumber dari asing (utang dan hibah).

6. Pemahaman tentang penyelenggaraan perencanaan, yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga swasta, masyarakat terorganisir atau masyarakat umum.
7. Pemahaman tentang bentuk rencana pembangunan, yaitu pembangunan (cakupan nasional atau lokal), program, proyek, atau *crash program.*
8. Pemahaman tentang rencana pelaksanaan/implementasi perencanaan pembangunan, yaitu oleh departeman (nasional atau koordinasi lintas provinsi/regional), oleh dinas provinsi (provinsi), oleh kantor kabupaten/kota (kabupate/kota).
9. Pemahaman tentang instrument perencanaan: dokumen kampanye presiden, dokumen pembangunan jeangka menegah nasional (PJM-Nas), dokumen pembangunan jangka menegah daerah (PJM-Daerah), rencana strategi departemen (Renstradep), untuk 5 tahun), rencana strategi daerah (Renstrada untuk 5 tahun), rencana kerja pemerintah (RKP untuk 1 tahun), rencana kerja pemerintah daerah (RKPD untuk 1 tahun), rencana kerja lembaga (RKL untuk 1 tahun), atau rencana kerja lembaga daerah (RKLD untuk 1 tahun).
10. Pemahaman tentang pengambilan keputusan strategis: DPR, Presiden, Perwakilan Kelompok Negara/Lembaga Donor, Mentri, DPRD, Gubernur, Kepala Dinas Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikot, Kepala Kantor Bupati/Walikita.
11. Pemahaman tentang alur perencanaan: *top down, bottom up,* sinergi *top down* dan *bottom up.*
12. Pemahaman tentang pemantawan dan pengendalian: oleh Departemen (nasional atau koordinasi litas provinsi/regional), oleh Dinas Provinsi (provinsi), oleh Kantor (Kabupate/Kota), kelompok independen.
13. Pemahaman tentang evaluasi perencanaan: oleh Departemen (nasional atau koordinasi lintas provinsi/regional), oleh Dinas Provinsi (provinsi), oleh Kantor Kabupaten/Kota (Kabupaten/Kota), kelompok independen.
14. Pemahaman tentang pengawasan pembangunan: dilakukan secara nasional oleh Badab Pengawasan Keuwangan dan Pembangunan (BPKP), dilakukan secara kedaerahan oleh Bapan Pengawasan Pembangunan Daerah (Bawasda dan Inspektorat Daerah (Itda), atau dilakukan secara kuhusus oleh Komisi Pembrantasn Korupsi (KPK).

Menyimak berbagai faktor yang menentukan keberhasil perencanaan pembangunan yang disebutkan oleh Wrihatnolo dan Dwidjowijoto di atas maka dapat dijelsakan bahwa para pembuat rencana dalam perencanaan pembangunan harus memahami berbagai konsep dan persoalan tersebut. Karena tanpa pemahaman yang baik terhadap berbagai konsep dan perseoalan tersebut maka para perumus rencana tidak dapat merumuskan dan

menghasilkan perencanaan pembangunan yang baik. Selain itu, menurut Kartasasmita (1997) terdapat beberapa faktor yang dapat menghambat yang menyebabkan perencanaan tidak berhasil dengan baik, baik pada saat permumusan perencanaan maupun pada saat pelaksanaan rencana.

1. Penyusunan perencanaan tidak tepat karena informasinya kurang lengkap, metodologi belum dikuasai atau perencanaannya sejak awal tidak realistis;
2. Perencanaan mungkin baik, tetapi pelaksanaannya tidak seperti seharusnya;
3. Perencanaannya mengikuti paradikma yang ternyata tidak dapat mengatasi masalah mendasar di negara berkembang; dan
4. Karena perencanaan diarstikan sebagai pengaturan total kehidupan manusia sampai yang paling kecil.

2.3.2. Model Perencanaan Pembangunan

Secara konseptual terdapat beberapa model atau pendekatan dalam perencanaan pembangunan. Dalam konteks perencanaan pembangunan daerah, Mangiri (2000) terdapat sembilan model atau pendekatan dalam perencanaan pembangunan, yaitu: pendekatan atas-bawah (*top-down*); pendekatan bawah-atas (*bottem-up*); pendekatan obyek; pendekatan sektrol atau bidang; pendekatan gabungan atau campuran; pendekatan komprehensif; pendekatan terpadu; pendekatan pengerutan; penedekatan parsial; dan pendekatan proyek demi proyek. Selain pendekatan-pendekatan tersebut, menurut Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan perencanaan pembangunan daerah menggunakan pendekatan teknokratik, partisipatif, politis, serta atas-bawah dan bawah-atas.

Kunarto (1993: 13) menjelaskan perencanaan atas-bawa (*top-down planning*) merupakan perencanaan yang dibuat oleh pemerintah pusat atau saran-sarannya ditetapkan dari tingkat nasional dalam tingkat makro, kemudian diterjemahkan ke dalam bentuk perencanaan yang bersifat mikro yang dilakukan

oleh daerah. Sedangkan perencanaan bawah-atas (*bottem up planning*) adalah perencanaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah atau perencanaan yang dibuat dalam bentuk mikro/proyek. Daryanto dan Hafizrianda (2010: 3) perencanaan pembangunan daerah dengan pendekatan *top-down* merupakan perencanaan yang diatur pada tingkat atas, kemudian diturunkan ke bawah untuk dilaksanakan sesuai dengan petunjukanya. Pendekatan *bottom-up* adalah perencanaan yang lebih operasional atau menyentuh ke masyarakat, sehingga dianggap lebih mampu memecahkan masalah-masalah pembangunan yang laung dirasakan oleh masyarakat.

Daryanto dan Hafizrianda (2010: 4) menjelaskan dalam perencanaan pembangunan daerah terdapat suatu pendekatan perencanaan yang menggabungkan semua kepentingan atas, bawah, sektoral atau bidang yang diakomodir dan diselaraskan dalam sebuah perencanaan yang sistimatis dan dinamis. Sistem perencanaan ini lebih bersifat simulasi yaitu perencanaan yang berifat target makro tetapi pelaksanaannya sesuai dengan tingkat bawah. Dalam praktek, pendekatan perencanaan seperti ini sulit dilaksanakan, dikarenakan antara daerah dan pusat memiliki kebutuhan dan tujuan berbeda.

Dalam perencanaan pembangunan, menurut Mangiri (2000) terdapat sebuah model perencanaan pembangunan yang komprehensif. Perencanaan pembangunan komprehensif merupakan suatu pendekatan perencanaan yang terkoordinir dan terpadu dalam suatu wilayah pembanguan. Pendekatan ini berusaha mengintegrasikan semua komponen pembangunan yang meliputi ekonomi dan sosial ke dalam suatu perencanaan pembangunan daerah. Perencanaan terpadu ini oleh Mangiri (2000) memiliki empat aspek yang harus diperhatik yaitu, keterkaitan, kuantitas, optimasi, dan risiko.

Perencanaan pembanganun dengan model politik adalah perencanaan pembangunan yang dijabarkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah (Nasional/Daerah) yang disahkan oleh lembaga legislasi (DPR/DPRD). Wahyudi (2006: 7) menjelaskan bahwa perencanaan pembangunan secara politik melalui pemilihan langsung presiden dan kepala daerah yang menghasilkan rencana pembangunan hasil proses politik (*pulic choic theory of planning*) khusunya penjabaran visi dan misi dalam RPJM. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa pendekatan politis dalam perencanaan pembangunan daerah dilaksanakan dengan menerjemahkan visi dan misi kepala daerah terpilih ke dalam dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah yang dibahas bersama dengan DPRD.

Perencanaan pembangunan teknokratik adalah perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh perencana profesional, atau oleh lembaga unit organisasi yang secara fungsional melakukan perencanaan khususnya dalam pemantapan peran, fungsi dan kompetensi lembaga perencana (Wahyudi, 2006: 7). Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa pendekatan teknokratis merupakan metode dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah. Artinya, pendekatan teknokratik berkaitan dengan profesionalisme dan keahlian dalam penyusunan perencanaan pembangunan. Dalam konteks perencanaan pembangunan daerah perlu mempertimbangkan berbagai aspek dan keahlian sehingga hasil yang diperoleh bisa menyelesaikan masalah yang dihadapi daerah secara komprehensif.

Pendekatan partisipatif merupakan upaya melibatkan masyarakat dan para pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Menurut (Wahyudi, 2006: 7) pendekatan partisipatif merupakan perencanaan yang melibatkan masyarakat (*stakeholders*) antara lain melalui pelaksanaan Musrembang. Pergeseran pemahaman bahwa masyarakat bukan sekedar obyek tetapi juga merupakan pelaku pembangunan mendorong pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan mulai dari tingkat bawah (desa/kelurahan) dengan pendekatan Musrembang selalu dilakukan setiap tahunnya. Partisipasi masyarakat juga merupakan wujud transparansi pemerintah dalam melaksanakan pembangunan daerah sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik atau yang belakangan ini juga disebut dengan istilah tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

2.3.3. Perencanaan Pembangunan Daerah

Secara konseptual perencanaan pembangunan daerah sebagai proses dan mekanisme untuk merumuskan rencana jangka panjang, menengah, dan pendek di daerah yang dikaitkan pada kondisi, aspirasi, dan potensi daerah dengan melibatkan peran serta masyarakat dalam rangka menunjang pembangunan nasional (Sumodiningrat, 1998). Perencanaan pembangunan daerah harus berbasis pada kondisi dan potensi sumberdaya daerah, dan dalam proses tersebut diperlukan melibatkan masyarakat. Cakupan waktu dari perencanaan pembangunan daerah terdiri perencanaan jangka panjang, menengah dan pendek. Perencanaan pembangunan daerah dalam upaya untuk menunjang pembangunan nasional. Dengan demikian, maka perencanaan pembangunan daerah yang waluapun perencanaan yang bersifat kedaerah dan untuk

kepentingan masyarakat daerah tetapi harus merujuk pada perencanaan pembangunan nasional.

Secara praktis perencanaan pembangunan daerah didefenisikan sebagai suatu usaha yang sistematis dari berbagai pelaku (*actor*), baik umum (*public*) atau pemerintah, swasta maupun kelompok masyarakat lain pada tingkatan yang berbeda untuk menghadapi saling kebergantungan dan keterkaitan aspek-aspek fisik, sosial-ekonomi, dan aspek-aspek lingkungan lainnya dengan cara: (1) secara terus-menerus menganalisa kondisi dan pelaksanaan pembangunan daerah; (2) merumuskan tujuan-tujuan dan kebijakan pembangunan daerah; (3) menyusun konsep strategi-strategi bagi pemecahan masalah (solusi); (4) melaksanakannya dengan menggunakan sumber-sumber daya yang tersedia; dan (5) sehingga peluang-peluang baru untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dapat ditangkap secara berkelanjutan (Syahroni dalam Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, 2006: 65-66).

Munculnya gagasan tentang perencanaan pembangunan daerah berawal dari pandangan (1) yang menganggap bahwa perencanaan pembangunan nasional tidak cukup efektif memahami kebutuhan warga negara yang berdomisili dalam suatu wilayah administratif dalam rangka pembangunan daerah. Menurut pandangan ini, pembangunan daerah hanya bersifat pembangunan “oleh Pemerintah Pusat” di daerah sehingga masyarakat daerah tidak mampu mengakses pada proses pengambilan keputusan publik untuk menentukan nasib sendiri; dan (2) munculnya kebijakan pemerintah nasional yang memberikan kewenangan lebih luas kepada penyelenggara pemerintahan daerah dalam rangka penerapan kebijakan desentralisasi (Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, 2006: 64).

Argumen tentang pentingnya pembangunan daerah dan perencanaan pembangunan daerah adalah berdasarkan alasan politik, bukan murni alasan ekonom. Hal ini terjadi dikarenakan terori perencanaan pembangunan awalnya adalah teori pembangunan ekonomi. Dalam dimensi alasan politik, perencanaan pembangunan daerah dapat dilihat sebagai wahana untuk menciptakan hubungan yang lebih baik antara pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pembangunan. Sementara dalam dimensi alasan ekonomi, perencanaan pembangunan dapat dilihat sebagai wahana mencapai sasaran pengentasan kemiskinan dan sasaran pembangaunan sosial secara lebih nyata di daerah-daerah (Islam dalam Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, 2006: 66).

Merujuk pada pengertian perencanaan pembangunan daerah di depan, dimana perencanaan pembangunan daerah merupakan perencanaan yang dilakukan oleh, dari dan untuk daerah. Menurut Rehdewold (Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, 2006: 67-68) perencanaan pembangunan daerah dilakukan dengan syarat-syarat:

1. Kejealasan data kependudukan, karena penduduk merupakan sasaran pemanfaatan dari perencanaan pembangunan. Ketidakjealasan data kependudukan menyebabkan perencanaan pembangunan akan menemui kesulitan dalam menentukan penyusunan alokasi pembangunan;
2. Kejealasan batas wilayah administratif yang menjadi jangkauan perencanaan. Kadang-kadang perencanaan pembangunan daerah dilakukan pada suatu wilayah yang batas-batasnya tidak jelas. Ketidakjealasan itu disebabkan oleh kondisi geografi yang kompleks, misalnya berupa wilayah perairan, wilayah pegunungan, wilayah kepulauan terpencil, dan seterusnya. Dalam kondisi

demikian, perencanaan pembangunan daerah tidak dapat dilakukan secara murni berdasarkan wilayah administratif daerah;

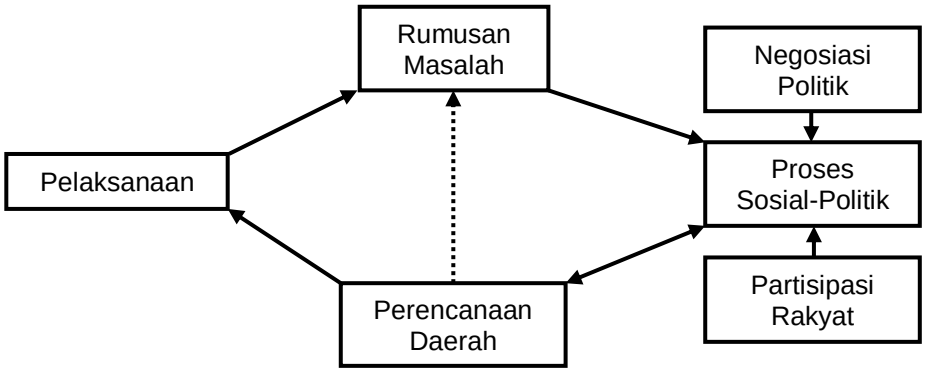
3. Kejealasan pembiayaan. Ketidakjealasan pembiayaan akan menimbulkan kesulitan dalam menentukan pengendalian dan evaluasi terhadap pelaksanaan perencanaan pembangunan. Ketidakjealasan tujuan ini diakibatkan oleh kesulitan untuk menentukan sumber daya pembangunan yang hendak dipakai untuk membiayai perencanaan pembangunan;
4. Kejealasan permasalahan yang dihadapi. Jika permasalahan yang dihadapi sulit diidentifikasi, perencana pembangunan akan mengalami kesulitan untuk menentukan pilihan kebijakan. Ketidakjealasan permasalahan yang dihadapi ini diakibatkan oleh gesekan kepentingan di antara pengusul atau karena gesekan kepentingan diantara para pengambil keputusan politik; dan
5. Kejealasan tujuan yang hendak dicapai. Ketidakjealasan tujuan yang hendak dicapai akan menimbulkan kesulitan untuk menentukan siapa yang akan bertanggung jawab pada pelaksanaan perencanaan pembangunan. Ketidakjealasan tujuan ini diakibatkan oleh kesulitan untuk menentukan sektor pembangunan yang menjadi pilihan pembangunan.

Pembangunan daerah merupakan sebuah ihtiyar yang dilakukan oleh pemerintah daerah bersama masyarakat aderah dalam uapaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat daerah dalam seluruh bidang dan aspek kehidupan. Dalam upaya untuk memenuhi kebutuhan tersebut, sangatlah tidak mungkin dilakukan secara instan, tetapi harus melalui proses dan tahapan pembangunan. Pembangunan pun tidak dapat dilakukan secara instan, tetapi melalui proses dan tahapan, dan salah satu proses dan tahapan pembangunan adalah perencanaan pembangunan. Pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan idealnya

harus melalui proses dan tahapan yang baik dan tepat, sehingga pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan harapan pemerintah dan masyarakat daerah.

Salah satu tahapan penting dalam pembangunan daerah adalah perencanaan pembangunan. Alexander Abe (2005) dengan konsep perencanaan daerah partisipatifnya menjelaskan bahwa, perencanaan daerah merupakan proses menyusun langkah-langkah yang akan diselenggarakan oleh pemerintah daerah, dalam rangka menjawab kebutuhan masyarakat, untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Dalam perencanaan daerah menurut Abe (2005: 71) terdapat dua model, yaitu: pertama, perencanaan yang langsung ditentukan oleh pemerintah pusat, sehingga pemerintah daerah hanya pelaksana atau pelengkap dari konsep yang sudah ada. Kedua, perencanaan daerah merupakan hasil dari pergulatan masyarakat daerah, dengan menggunakan mekanisme formal atau non-formal yang ada. Kualitas dari suatu perencanaan dan implikasinya terhadap masyarakat daerah, tergantung model yang digunakan.

Suatu perencanaan yang berbasis pada masyarakat adalah perencanaan yang sepenuhnya mencerminkan kebutuhan kongkrit masyarakat dan dalam proses penyusunannya, benar-benar melibatkan masyarakat. Oleh karena itu, perencanaan tidak hanya sekedar bermakna sebagai hasil rumusan keinginan dan jawaban, melainkan merupakan bagian dari hasil dinamika sosial dan negosiasi poltik daerah. Dengan demikian, hasil rumusan perencanaan tidak bersifat kaku dan sakral, tetapi merupakan dokumen daerah yang dapat diubah. Perubahan tersebut dianggap perlu jika dokuemn kebijakan tersebut sudah tidak lagi sejalan dengan kepentingan daerah (Abe, 2005: 76).



Gambar 2.5 Skema Proses Perencanaan Daerah
Sumber: Abe (2005: 76)

Perencanaan pembangunan daerah, tidak dilakukan secara instan, tetapi memerulkan proses dan tahapan. Berkaitan dengan proses dan tahapan perencanaan pembangunan daerah, menurut Abe (2005: 84-85) terdapat delapan tahapan perencanaan strategis pembangunan daerah: Pertama, tahap membuat kesepakatan awal, yaitu tahap menetapkan wilayah dari perencanaan, termasuk prosedur teknis yang akan diambil dalam proses perencanaan. Kedua, memperjelas mandat. Artinya, memperjelas apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh pemerintah daerah. Penegasan ini penting dikarenakan dalam berbagai kasus konflik pada tingkat elit politik, terdapat banyak elit tidak mampu memahami batas-batas kewenangan yang dimilikinya. Ketiga, memperjelas misi pemerintah daerah. Keempat, melakukan penilain terhadap lingkungan di luar daerah. Kelima, melakukan penilain terhadap lingkungan dalam (internal), yaitu potensi yang dimiliki oleh daerah. Keenam, merumuskan isu strategis. Ketujuh, merumuskan strategi yang paling tepat. Kedelapan, merumuskanb kondisi ideal daerah di masa depan.

Dengan tahapan yang berbeda Blakely (1989: 74) merumuskan tahapan perencanaan pembangunan daerah dalam bentuk tabel sebagai berikut.

Tabel 2.2 Proses Perencanaan Pembangunan Daerah

Tahapan	T u g a s
Phase I	*Data gathering and analysis* • *Determining economic base* • *Assessing current employment structure* • *Evaluating employment needs* • *Examining opportunities for and constraints on economic develipment*
Phase II	*Selecting a local development strategy* • *Establising goals and criteria* • *Determining posibble courses of action* • *Developing a tergeted strategy*
Phase III	*Selecting local development projects* • *identifying possible projects* • *assessing project viability* *- community - commercial* *- location - implementation*
Phase IV	*Building action plans* • *preassessing project outcomes* • *developing project imputs* • *financial alternatives* • *identifying project structures*
Phase V	*Specifying project details* • *conducting detailed feasibility studies* • *preparing business plan* • *developing, monitoring, and evaluating program*
Phase VI	*Overall development plan preparation and implementation* • *preparing project plan implementation schedule* • *developing an overall development program* • *targeting and marketing community assets* • *marketing financial needs*

Sumber: Blakely (1989: 74)

Secara umum salah satu tujuan pembangunan daerah yang dirumuskan oleh daerah dalam poerencanaan pembangunan daerahnya adalah untuk penguatan perekonomian darerah. Untuk melakukan hal tersebut maka ruang kewenangan perencanaan pembangunan daerah harus diberikan kepada daerah. Berkaitan dengan kewenagan daerah dalam pelaksanaan pembangunan tersebut, Pasal 260 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa “Daerah sesuai dengan kewenangannya menyusun rencana pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.” Lebih lanjut pasal tersebut menegaskan bahwa rencana pembangunan daerah dikoordinasikan, disinergikan, dan diharmonisasikan oleh

perangkat daerah yang membidangi perencanaan pembangunan daerah. Artinya, daerah sebagai daerah otonom mempunyai kewenangan dalam melakukan perencanaan pembangunan daerah. Namun demikian, daerah dalam perencanaan pembangunan daerah tersebut harus menggunakan pendekatan partisipatif dan melibatkan peran serta masyarakat (*civil society*) dan sektor swasta (*private sektor*). Hal tersebut diatur dalam Pasal 261 dan Pasal 278 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014.

Zubaedi (2007: 172) dengan konsep pembangunan berbasis masyarakatnya, menjelaskan bahwa "Model pembangunan alternatif menekan pentingnya pembangunan berbasis masyarakat *(community based development),* berparadikma *Bottom Up* dan lokalitas. Pendekatan yang dipakai dalam model pembangunan alternatif adalah pembangunan tingkat lokal, menyatu dengan budaya lokal, bukan memaksakan model dari luar, serta sangat menyertakan partisipasi orang lokal." Konsep pembangunan lokal dengan memberdayakan masyarakat lokal merupakan sebuah alternate pembangunan yang kemudian berdampak terhadap kemajuan masyarakat lokal, dan hal inilah yang menjadi harapan dan tujuan pembangunan daerah.

Tjokrowinoto (1999: 217) menjelaskan pembangunan yang telah berjalan selama ini lebih berorentasi pada paradikma pertumbuhan, namun dalam kenyataannya gagal mencapai *trickledown development.* Gagalnya paradikma pertumbuhan, muncul paradikma kesejahteraan yang menjanjikan kesejahteraan rakyat, keadilan, dan memandang rakyat sebagai objek amaliha *charity strategy,* pendekatan patronase, natural dan proteksi, namun paradikma ini justru meningkatkan dependensi masyarakat terhadap pemerintah. Melalui kedua paradikma tersebut, yang kemudian menghabat pembangunan yang

berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan adalah sebuah model pembangunan yang menepatkan masyarakat dan kearifan lokal yang dimilikinya, sebagai sumberdaya pembangunan. Pada sisi yang lain, lingkungan ekologis dijadikan sebagai potensi untuk memenuhi kebutuahn ekonomi dan sosial dengan tidak mengarbabkannya untuk kepentingan jangka pendek semata.

Lebih lanjut Tjokrowinoto (1999: 224) menjelaskan pembangunan yang menempatkan rakyat sebagai aktor utama, yang berperan secara langsung dalam merencanakan, merumuskan, dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan kemampuan dan potensi yang dimilikinya, merupakan model pembangunan yang tepat. Model ini seiring dengan semakin kuatnya otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Kondisi seperti inilah yang kemudian berpengaruh terhadap semakin kuatnya partisipasi rakyata dalam proses pembangunan daerah, utamnaya pembangunan ekonomi. Model pembangunan ekonomi daerah yang menjadikan masyarakat sebagai subjek dan menempatkan masyarakat sebagai pemeran utama, serta berbasis pada potensi dan sumberdaya yang dimiliki daerah dalam konteks otonomi daerah merupakan suatu keniscayaan bagi daerah.

2.4. Pembangunan Ekonomi Daerah

2.4.1. Konsep Pembangunan Ekonomi

Manusia adalah mahluk sosial yang memiliki rasa, akal budi, dan karya. Dengan rasa sosial yang kemudian melahirkan solidaritas sosial dan membuat manusia hidup berkelompok yang kemudian disebut komunitas sosial atau masyarakat. Masyarakat sebagai komunitas sosial yang merupakan kumpulan individu-individu yang memiliki potensi sosial, dan melalui potensi sosial kemudian melahirkan karya sosial manusia. Karya manusia selaluh berubah dan

berkembang sesuai dengan perkemangan peradabannya dari zaman ke zaman. Perubahan dan perkembangan yang bersifat alami tersebut merupakan hasil ekspresi dari akal budi manusia dalam interaksi antara sesamanya. Manusia dalam berinteraksi sesamanya, dalam keadan sadar maupun tidak, telah melakukan perbaikan dan penyempurnaan terhadap perjalanan peradabannya. Artinya, manusia telah melakukan proses pembangunan. Titumir (2010), menyebutkan pembangunan adalah perjuangan yang dilakukan oleh manusia. Pembangunan adalah suatu proses perjuangan yang dilakukan oleh manusia dengan memanfatkan potensi yang ada pada dirinya untuk perubahan secara kontinyu.

Ketika pembangunan diartikan sebagi suatu prose perubahan dari makna negatif ke positif, maka dalam prepektif historis pembangunan telah dilakukan sejak peradaban manusia itu ada. Secara umum pembangunan dapat dipahami sebagai kemajuan dan kesejahteraan masyarakat dari sisi sosial ekonomi yang lebih baik dari kondisi sebelumnya. Sebagaimana yang disampaikan oleh Peet and Hartwick (Solow, 1994) pembangunan adalah upaya untuk membuat kehidupan yang lebih baik untuk setiap orang. Bertolak dari pengertian ini maka dapat dijelaskan bahwa pembangunan merupakan usaha meruhab keadan hidup setiap orang agar belangsung lebih baik dari keadan hidup sebelumnya secara efektif dan efisien. Pembangunan juga merupakan suatu proses yang berjalan secara kesinambungan dari satu tahap ketahap berikutnya dan dari satu generasi ke generasi berikutnya (Solow, 1994).

Perubahan dan perbaikan yang menjadi fariabel inti dalam sebuah pembangunan tidak akan pernah berakhir dan akan tetap berjalan secera berkesinambungan dan menembus ruang waktu. Ciri utama dari pembangunan

adalah perubahan, perbaikan, peningkatan dan pertumbuhan. Wujud kongkritnya tergantung kondisi masyarakat yang membangun, bagi masyarakat yang sedang berkembang, maka orentasinya adalah membangun untuk meujudkan masyarakat maju dan moderen. Sedangkan bagi masyarakat maju dan moderen, pembangunan yang dilaksanakannya berorentasi pada upaya mempertahankan dan bahkan meningkatkan kondisi maju dan moderen yang telah dicapai tersebut. Bahkan menurut (Nawawi, 1994; 221) maju dan moderen yang juga tidak memiliki parameter dan indikator yang jelas, serta tidak memiliki kejealasan batas-batasnya.

Wacana pembangunanisme (*developmentalism*) digulirkan pertama kali oleh Harry S. Trumann ketika menyampaikan pidato pengukuhannya sebagai presiden Amerika pada 20 Januari 1949. Trumann mulai mengintroduksi istilah *underdeveloped* bagi negara-negara miskin bekas kolenialisme atau Negara Dunia Ketiga (Zubaedi, 2007; 169). Mansur Fakih (2006) sejak saat itulah para ilmuan sosial Barat sangat produktif dan berhasil menciptakan teori *developmentalism* dan modernisasi. Seperti Rostow hadir dengan teori pertumbuhan (*growth theory).* Konsep pembangunan dan modernisasi ala Barat tersebut kemudian disebarluaskan dan “dipaksa” anut oleh berjuta-juta rakyat di Negara-negara Dunia Ketiga.

Selanjutnya Fakih (2006) menjelaskan *developmentalism* dijadikan alat oleh kapitalisme yang dipimpin oleh Amerika Serikat untuk membendung laju sosialisme. Selain itu, *developmentalism* juga merupakan siasat baru untuk mengganti format kolonialisme yang baru sebagai kepanjangan tangan dari kapitalisme itu sendiri. Lalu ahli ilmu sosial Amerika menyarankan untuk melakukan penaklukan ideologis dan teoretis terhadap negara-negara Dunia

Ketiga. Pemikiran tersebut sebagaimana yang dijelaskan oleh (Budiman, 2000), pembangunan perlu dilakukan sebagai strategi Negara-negara Dunia Ketiga untuk bisa bertahan hidup dan meletakan dasar-dasar ekonominya agar dapat bersaing di pasar internasional. Sementara itu pembangunan bagi negara-negara maju adalah bagimana melakukan ekspansi lebih lanjut kehidupan ekonominya yang sudah mapan.

Dalam perkembangan terakhir, pembagunan yang kapitalistik terus dikampanyekan, baik sebagai wacana, sebagai sebuah paradikma berpikir, maupun dalam bentuk kerja praktis dan riil. Sebagaimana yang dialami oleh kebanyakan Negara-negara Dunia Ketiga, termasuk Indonesia, yang menjadi landasan pembangunannya. Tokoh utama yang banyak mempengaruhi kebijakan pembangunan dengan model moderenisasi dan kapitalisme adalah W.W. Rostow. Menurut Rostow, semakin besar kemampuan produktif masyarakat, semakin besar kekayaan yang dapat dihimpun dan lama-kelamaan kekayaan itu akan “menetes ke bawah” *(trickle down effect)* (Zubaedi, 2007; 170). Dan konsep inilah yang menjadi landasan pembangunan Indonesia pada paruh terakhir Orde Baru, dan melahirkan banyak konglomerat yang menguasai sentra-sentra produksi nasional yang berhubungan langsung hajat hidup orang banyaik. Pembangunan dalam tataran ideal seharusnya menjadi tangnggung jawab bersama antara pemerintah dan rakyat, sehingga tidak terjadi pengklaiman bahwa pemerintah sebagai penanggungjawab tunggal pembangunan. Hal tersebut sebagaimana yang disebutkan oleh Bryant dan White (1982) tentang manfaat pembangunan:

1. *Capicity.* Pembangunan seharusnya dapat menumbuhkan kapasitas manusia baik secar individual maupun secara organisastoris. Sehingga dengan

kemampuan tersebut manusia dapat mencapai kualitas hidup secara efektif dan efisien.

2. *Equity.* Tujuan pembangunan adalah untuk mencapai pemerataan distribusi sumberdaya yang dibutuhkan oleh masyarakat secara adil. Dengan pemerataan dan keadilan distribusi sumberdaya inilah kesejahteraan dapat tercapai oleh masyarakat.
3. *Empowerment.* Pembangunan adalah memberdayakan masyarakat secara individual dan secara kelompok untuk dapat mengembangkan potensi dirinya sehinga dapat memanfaatkan sumberdaya yang dimilikinya untuk perubahan hidup yang lebih baik.
4. *Sustainability.* Pembangunan merupakan proses untuk mengembangkan kemampuan dan potensi diri untuk mencapai kehidupan yang lebih layak, dengan memanfatkan sumberdaya yang dimiliki secara keberlanjutan.
5. *Simbiosis mutualis and interdependensi.* Pembangunan adalah suatu proses kerjasama yang saling menguntungkan, dan semaksimal mungkin tidak menciptakan saling ketergantungan antara sesama.

Dengan merujuk pada apa yang disampaikan oleh Bryant dan White di atas maka pembangunan sebagai salah satu paradikma dan teori perubahan sosial dewasa ini berada pada masa krisis dan mengalami kegagalan penerapan di berbagai negara, utamanya Negara-negara Dunia Ketiga. Kegagalan model pembangunan Dunia Ketiga justru terjadi pada negara-negara yang dianggap paling sukses dan paling banyak dijadikan contoh pembangunan bagi negara-negara penganut pembangunan lainnya (*another development*), yakni negara-negara kapitalisme model NIC *(Newly Indudtralist Countries)* seperti Kore Selatan dan Taiwan. Kegagalan pembangunan pun terjadi di negara-negara

yang dijadikan model yakni Negara-negara NIC baru seperti Thailan, Malaysia, dan Indonesia (Fakih, 2006; 197).

Adalah Wrihatnolo dan Dwidjowijoto (2006: v) inefesiensi penyelenggaraan pembangunan muncul (utamanya di negara-negara dunia ketiga) karena kita lebih banyak memahami pembangunan sebagai sebuah fenomena politik dan historis daripada fenomena manajemen. Dengan bahasa lain, pembangunan lebih dipahami sebagai "isme-isme" daripada sebuah proses manajerial. Pembangunan sebagai proses manajerial ialah pembangunan yang memanfaatkan dan mengoptimalisasi aset-aset atau sumber-sumber daya yang dimiliki untuk mencapai tujuan pembangunan.

Lebih lanjut Wrihatnolo dan Dwidjowijoto (2006: v) menyebutkan memang pembangunan lebih menawan dipahami dan dilaksanakan sebagai sebuah praktek politik (isme-isme) dibandingkan dengan praktek manajemen. Pemahaman seperti ini yang lebih banyak dianut dan berkembangan di negara-negara dunia ketiga, termasuk Indonesia. Hal ini lah yang menyebabkan, pembangunan di negara-negara dunia ketiga oleh Andre Gunder Frank (Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, 2006: v) sebagai *development of the underdevelopment,* yang dibangun adalah keterbelakangannya.

Ketika orang membaca dan mendengar kata pembangunan *(development)* kesan yang ada pertama adalah peningkatan *out put* dari sektor ekonomi serta perubahan-perubahan pada struktur perekonomian untuk semua komponen bangsa. Sedangkan tujuan pembangunan kalau diperhatikan selama ini adalah pertumbuhan dan perubahan, seharusnya pertumbuhan hanya sebagai indikator pembangunan bukan tujuan, sedangkan tujuan pembangunan itu sendiri adalah peningkatan kualitas hidup manusia. Menurut Budairi (2002) indikator

pembangunan adalah partisipasi (*participation*), keadilan sosial (*sosial justice/lessinquality*), kesempatan kerja untuk semua (*work for all*), dan kemandirian (*autonomy*). Selain itu, menurut Todaro (1997: 19) dalam praktek pembangunan harus didasarkan pada tiga nilai dasar sebagai basisnya, yaitu; kecukupan (*sustenance*), jati diri (*self-esteem*), dan kebebasan (*freedom*). Dalam konsep tersebut dapat dijelaskanbahwa pembangunan seharusnya dalam upaya untuk memenuhi akan dua hal, yakni memenuhi kebutuhan dasar manusia dan pembangunan harus respek terhadap kemanusiaan.

Budiman (2000) mengatakan bahwa pembangunan suatu negara mengandung dua sifat, yaitu sifat materialis dan non materialis. Sifat materialis mengutamakan pembangunan yang bersifat fisik, sedangkan non materialis adalah pembangunan yang memberi rasa aman, tentram, senang, dan bebas dari rasa takut. Namun dalam praktek-praktek pembangunan lebih banyak mengedepankan aspek materialis dari non material. Hal ini didasari oleh pemikiran bahwa ekonomi bertalian dengan demokrasi, semakin sejahtera suatu bangsa maka semakin besar peluang-peluang untuk mempertahankan demokrasi. Pandangan yang seperti ini yang digunakan hampir semua negara-negara dunia ketiga atau negara-negara yang sedang berkembang. Dengan demikian maka pembangunan dimaknai sebagai suatu proses menuju kemajuan material perekonomian, sehingga ukuran-ukuran keberhasilannya dapat terlihat dari pertumbuhan ekonomi dan pendapatan domestik bruto (PDB). Dengan paradikma seperti ini lah membuat negara berlomba mencapai kemakmuran ekonomi lewat serangkaian penyelenggaraan pembangunan dengan tujuan utama memuaskan masyarakat secara material.

Selain itu, Pearce and Wardford (1993) menjelaskan bahwa pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) masih mendominasi perencanaan dan strategi pembangunan baik negara-negara kapitalis yang menerapkan perencanaan yang liberal, maupun negara-negara sosialis yang menerapkan perencanaan yang terpusat. Adalah teori neo-klasik yang menjadikan filosofi pertumbuhan ekonomi sebagai indikator pembangunan. Pemikiran ini dilatarbelakangi oleh dimana pertumbuhan merupakan fungsi dari pencapaian modal dan teknologi, sedangkan sumberdaya alam sama sekali tidak diperhitungkan karena dianggap pemberian alam yang melimpah. Pemikiran tersebut yang telah melahirkan berbagai ekses negatif terhadap lingkungan, baik sosial, budaya, alam, dan bahkan hak asasi manusia. Dampak langsung dari dari penerapan filosofi pertumbuhan tersebut telah menimbulkan kemiskinan yang hampir tidak terkendali, rusaknya ekosistem lingkungan, pencemaran, bahkan melahirkan ancaman serius terhadap eksistensi manusia dan kemanusiaan.

Pembangunan dalam prespketif pembangunan ekonomi bertujuan untuk penciptaan lapangan kerja dan dan peningkatan kualitas hidup. Hal tersebut sebagaimana dijelaskan oleh IEDC (2006: 3) *typically economic development can be described in terms of objectives. These are most commonly described as the creation of jobs and wealth, and the improvement of quality of life*. Lebih lanjut IEDC (2006: 3) menjelaskan *economic development can also be described as a process that influences growth and restructuring of an economy to enhance the economic well being of a community*. Menurut IEDC pembangunan ekonomi dapat digambarkan sebagai sebuah proses untuk mempengaruhi pertumbuhan dan restrukturisasi ekonomi dengan maksud untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi suatu komunitas.

Dengan demikian maka menurut IEDC (2006: 3) pembangunan ekonomi dalam arti luas meliputi tiga bidang utama: Pertama, kebijakan pemerintah untuk memenuhi tujuan ekonomi yang luas termasuk pengendalian inflasi, penciptaan lapangan kerja, dan pertumbuhan yang berkelanjutan; Kedua, kebijakan dan program untuk menyediakan layanan, termasuk membangunan jalan raya, mengelola taman, dan menyediakan akses kesehatan bagi yang kurang beruntung; Ketiga, kebijakan dan program secara eksplisit ditujukan untuk meningkatkan iklim usaha melalui upaya khusus dibidang bisnis keuangan, pemasaran, pengembangan lingkungan, retensi bisnis dan ekspansi, transfer teknologi, pengembangan real estate dan lain-lain.

Rostow (Sukirno, 1985 : 103) menjelaskan bahwa pembangunan ekonomi sebagai suatu usaha dan proses yang menyebabkan perubahan dari ciri-ciri penting dalam masyarakat, yaitu perubahan dalam keadaan sistem politik, struktur sosial, nilai-nilai masyarakat dan struktur kegiatan ekonomi. Menurut Djojohadikusumo (1985: 39) pembangunan ekonomi dapat diartikan sebagai suatu usaha untuk memperbesar pendapatan per kapita dan meningkatkan produksi dengan jalan menambah peralatan modal serta meningkatkan keahlian. Untuk itu Djojohadikusumo (1985: 39) menjelaskan ukuran suatu kemajuan masyarakat tidak hanya pendapatan per kapitanya melainkan juga produktifitasnya.

Menyimak pengertian pembangunan ekonomi di atas maka dapat dijelaskan bahwa pembangunan ekonomi tidak hanya melakukan perubahan dalam kegiatan ekonomi masyarakat tetapi juga melakukan perubahan terhadap sikap dan prilaku masyarakat dalam aspek kehidupan sosial dan politik. Selain itu menurut Jhingan (1996: 41) syarat utama pembangunan ekonomi adalah bahwa

proses pertumbuhan harus bertumpu pada kemampuan perekonomian di dalam negeri. Untuk menciptakan kemajuan pembangunan harus diprakarsai oleh bangsa sendiri dan tidak dapat menggantungkan dan mengharapkan dari luar.

Pemikiran Jhingan tersebut juga sebagaimana yang dijelaskan oleh Hettne (1990), bahwa dalam perkembangan kekinian, paradikma universalisme atau westernisasi pembangunan suda tidak relevan. Pembangunan harus menggunakan paradikma pribumisasi (*endogeneous*), karena disetiap negara, baik negara Barat yang maju maupaun negara Dunai Ketiga atau berkembang memiliki ekologi pembangunan yang berbeda. Senada dengan Jhingan dan Hettne, Suryono (2010: 68) dalam penjealasan teori *another development* menjelaskan bahwa teori atau ide pembangunan yang lian (*another development*) yang cenderung berorentasi pada kebutuhan, pengaruh kekuatan faktor dari dalam (*endogeneous*), mengandalkan kemampuan sendiri, berdasarkan ekologi, dan berdasarkan pada transformasi struktural dan kultural. Menurut teori pembangunan yang lian (*another development*), pembangunan harus dipahami sebagai suatu proses yang integral, multi dimensional, dan dialektis yang dapat berbeda dari satu negara ke negara lain. Penolakan terhadap paradikam universalisme dalam pembangunan dan manajemen publik juga dilakukan oleh Riggs (1964). Riggs berpendapat bahwa pada setiap model masyarakat (agraris, prismatik, dan industri) memiliki ekologi yang berbeda. Dengan demikian maka keberhasilan pembangunan dan manajemen publik di suatu negara atau pada suatu daerah tidak dapat dicangkokan secara langsu pada suatu negara atau daerah tanpa memperhatikan *lokal ecology*-nya. Pemikiran tersebutjuga harus digunakan dalam pembangunan daerah, dimana

masing-masing daerah harus dilihat secara berbeda dalam konsep pembangunannya.

2.4.2. *Lokal Economic Resources Development*

Daerah dalam kemampuannya untuk melaksanakan pembangunan, pengelolaan pemerintahan, dan pelayanan publik sangat tergantung pada kapasitas keuangannya. Untuk itu sangat wajar jika setiap daerah berusaha untuk meningkatkan pendapatan daerahnya. Dalam rangka untuk meningkatkan pendapatan daerah dan perekonomian masyarakat, setiap daerah berupaya untuk menggali potensi ekonomi yang berbasis pada sumberdaya lokal. Bagi daerah yang kaya sumberdaya ekonomi akan menjadi lebih mudah dalam menciptakan produk ekonomi unggulan. Namun sebaliknya, bagi daerah yang memiliki keterbatasan sumberdaya, baik dari sisi sumberdaya alam maupun sumberdaya manusia maka upaya untuk menggali potensi ekonomi unggulan merupakan satu pekerjaan yang membutuhkan kerja keras, kreativitas, inovasi dan dukungan dari berbagai pihak, baik dari *government*, *civil society*, dan *private sektor*.

Dalam upaya untuk meningkatkan perekonomi dan pendapatan daerah, daerah perlu melakukan pembangunan ekonomi daerahnya. Menurut UN-HABITAT (2005: 2) *lokal economic development is a participatory process in which lokal people from all sektors work together to stimulate lokal commercial activity, resulting in a resilient and sustainable economy.* Pengembangan ekonomi lokal merupakan suatu proses partisipatif dari masyara lokal dan semua sektor bekerja sama untuk merangsang kegiatan komersial lokal, sehingga melahirkan ekonomi yang tangguh dan berkelanjutan. Pendekatan tersebut merupakan suatu cara untuk membantu menciptakan lapangan kerja yang layak

dan meningkatkan kualitas hidup untuk semua orang, termasuk masyarakat miskin dan terpinggirkan. Lebih lanjut UN-HABITAT (2005: 2) menyebutkan pembangunan ekonomi lokal merupakan suatu proses yang berorentasi pada: *Lokal values (poverty reduction, basic needs, lokal jobs, integrating sosial and environmental values); Economic drivers (value-added resource use, lokal skills training, lokal income retention, regional co-operation); and Development (the role of structural change, quality of development)*.

Menyimak penjealasan pembangunan ekonomi daerah yang dijelaskan oleh UN-HABITAT tersebut dapat dipahami bahwa pembangunan ekonomi daerah merupakan suatu proses pembangunan ekonomi yang dilakukan secara simultan oleh seluruh komponen daerah (*government, private sektor,* dan *civil society*) untuk membanguan ekonomi daerahnya. Dalam proses membanguan tersebut harus bertumpu pada *lokal values* dan *lokal resources* yang dimiliki oleh daerah, sehingga melahirkan ekonomi daerah yang tangguh, kompetitif, dan berkelanjutan. Tujuan dari proses tersebut dalam upaya untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat daerah, utamanya masyarakat miskin dan terpinggirkan. Untuk dapat mencapai itu semua, pemerintah daerah tidak mungkin melakukannya secara sepihak, tetapi memerlukan dukungan daeri *private sektor,* dan *civil society.* Kerja sama yang berimbang dan sinergi antara ketiga aktor tersebut sangat penting dan diperlukan, karena pembangunan (negara dan daerah) merupakan tanggungjawab bersama seluruh komponen negara dan daerah. Hal tersebut sebagaimana yang dijelaskan oleh EGAT/UP *and The Urban Institute* (2003: 1) *Lokal economic development is a process of strategic planning through partnerships between lokal government, the business community and NGOs*.

Blakely (1989: 60), mendefenisikan *Local Economic Development = f (natural resources, labor, capital, investment, entrepreneurships, transport, communication, industrial composition, technology, size, export market, international economic situation, local government capasity, national dan state government spending and development supports).* Pengertian ini memberikan gambaran bahwa pembangunan ekonomi lokal bukan merupakan pekerjaan yang dilakukan secara parsial dan bersifat sektoral. Pembanguan ekonomi lokal merupakan aktifitas yang dilakukan secara komprehensif dan holistik yang bersifat kewilayahan dan melibatkan seluruh stakeholders.

Merujuk pada berbagai konsep tersebut di atas maka dapat dijelaskan bahwa pembangunan ekonomi daerah berfokus pada potensi daerah, serta mengidentifikasi secara spesifik dan memastikan apa yang harus dilakukan oleh pemangku kepentingan di daerah agar komunitas unggulan daerah yang mereka miliki mencapai nilai manfaat yang maksimum. Dalam artian bahwa, pembangunan ekonomi daerah sebagai suatu proses penilaian keunggulan kompetitif yang dimiliki oleh daerah, mengidentifikasi peluang pasar baru untuk bisnis, dan mengurangi hambatan untuk penciptaan produk unggulan dan pengembangan usaha daerah. Seluruh usaha yang dilakukan oleh daerah tersebut dalam upaya untuk memperkuat perekonomian daerah dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat daerah, baik secara material maupun spiritual dan melibatkan seluruh stakeholders daerah.

Daerah dalam upaya kerja keras, kreativitas, inovasi untuk pengembangan ekonomi daerah tersebut agar produk ekonomi unggulan yang ada di daerah tersebut memiliki nilai jual, mampu bersaing dengan wilayah lain dan memiliki jaringan pemasaran yang baik. Permasalahannya adalah bagaimana upaya yang

perlu dilakukan oleh daerah sehingga dapat mencapai hal tersebut. Untuk dapat merealisasikan konsep tersebut maka daerah harus melaksanakan apa yang disebut *lokal economic resoeurces development* (*LERD*). *Lokal economic resoeurces development* adalah sebuah konsep yang memaparkan mengenai pentingnya pengelolaan pembangunan ekonomi daerah yang berbasis pada sumberdaya ekonomi lokal. *Lokal economic resoeurces development* berusaha untuk memperkuat kapasitas ekonomi lokal dengan berfokus pada keunggulan kompetitif lokal dan mengarahkan masyarakat daerah untuk menguatkan perekonomiannya yang berbasis pada sumberdaya lokal. Hal tersebut sebagaimana yang dijelaskan oleh Arsyad, et. al. (2011: 95) pembangunan berbasis lokal menitikberatkan proses pertumbuhan ekonomi dan perubahan struktural yang dimotori oleh masarakat lokal dan memanfaatkan potensi-potensi lokal untuk pembangunan dalam upaya memperbaiki tingkat kesejahteraan masyarakat lokal.

Rachmawati (2010) menyebutkan bahwa pengembangan sumberdaya ekonomi lokal mencakup tiga pengertian penting yaitu: pertama, kegiatan ekonomi yang menekankan pada sumberdaya lokal atau setempat, berupa usaha atau kegiatan yang sedang dirintis pengembangannya (*business start-ups*); kedua, upaya peningkatan pendapatan masyarakat dan wilayah melalui pengembangan usaha yang lebih mengandalkan pada bahan baku lokal dan tenaga kerja lokal sehingga dipandang tidak rentan terhadap krisis ekonomi; dan ketiga, menaruh perhatian pada pengembangan kelembagaan baru berbasis lokal yang mampu menggerakkan masyarakat ke dalam *marketplace* dan lebih menempatkan kelompok masyarakat dibanding individual pada pusat sistem ekonomi dan mampu menciptakan tenaga kerja. Oleh karen itu, Blakely

(Rachmawati, 2010) menegaskan penting sekali bagi pemerintah untuk memobilisasi sumberdaya yang dimilikinya untuk menciptakan ekonomi alternatif dan penciptaan kesempatan kerja.

Dalam upaya untuk mencapai tutujan tersebut maka keterlibatan seluruh stakeholders daerah merupakan sebuah keharusan. Dalam konteks pembangunan daerah menurut UN-HABITAT (2005: 8) stakeholders yang terlibat dalam pembanguan di daerah adalah *public sector* (*local, regional, national governments, education institutions); business sector (corporations, small business, informal sector, banks, credit unions*); *labor* (*trade unions, labor unions*); *community and non-governmental organisations*; (*community leaders; neighborhood groups; religious organisations; women's groups; poor and disadvantaged groups; environmental groups*) *and the general public* (*informal leaders*).

Dalam konteks perencanaan pembangunan, keterlibatan stakeholders sangat penting. UNDP (2009: 25) dengan konsep manajemen pembangunan berbasih hasil menjelaskan bahwa partisipasi stakeholdres dalam perencanaan pembangunan merupakan salah satu instrumen efektifitas dalam perencanaan. UNDP (2009: 27) menyebutkan stakeholders yang dilibatkan dalam proses perencanaan sebagai berikut: *Office of the Prime Minister, Universities, Main political parties, Religious umbrella organizations, NGO groups, Private sector organizations, Minority group representatives, Youth umbrella organizations, Electoral administrative body, International observer group, Citizens' organizations, Women's organizations, and Informal political leaders*.

Para aktor-aktor pembangunan daerah sebagaimana disebutkan oleh UN-HABITAT dan UNDP di atas, secara bersama-sama membangun perekonomian

daerah dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dan memperkuat perekonomian daerah. Elaborasi antara aktor tersebut dalam upaya untuk membangun potensi dan sumberdaya ekonomi yang dimiliki oleh daerah untuk menciptakan perekonomian daerah yang tangguh dan berdaya saing tinggi.

Secara konseptual sumberdaya adalah sesuatu yang tersedia dan atau dapat disediakan guna memproduksi sesuatu (Ricklefs dalam Theresia, et. al., 2014: 33). Menurut Theresia, at. el. (2014: 33) sumberdaya (*resources*) merupakan sega sesuatu yang diperlukan dalam proses kegiatan, baik proses produksi komoditas tertentu, proses pengolahan atau perbaikian nilai-tambah (*added value*). Dalam teori manajemen konvensional menyebutkan sumberdaya dalam aktivitas produksi ekonomis terdiri dari: *man*, *money*, material, *machine*. Namun dalam pandangan manajemen moderen, yang termasuk sumberdaya (*resources*) adalah sumberdaya alam, sumberdaya manusia, infrastruktur, kelembagaan, dan informasi. Sumberdaya tersebut digunkan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia secara fidik, psihis, dan spiritual (Theresia, at. el., 2014: 33).

Dalam konteks pembangunan daerah, dalam upaya untuk meningaktkan pendapatan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah, maka pemerintah daerah dalam proses pembangunan daerah harus memanfaatkan sumberdaya pembangunan yang dimiliki oleh daerah. Menurut Blakely (1989: 75-76) sumberdaya pembangunan meliputi sumberdaya fisik, peraturan, dan prilaku. Sumberdaya fisik oleh Kuncoro (2004: 51) berkaitan dengan infrastruktur. Dalam pembangunan daerah ekonomi daerah, pemerintah daerah harus dapat memfasilitasi sektor swasta untuk dapat mengembangkan

usahanya dengan menyediakan fasilitas infrastruktur yang memadai, seperti infrastruktur transportasi, telekomunikasi, energi, dan lainnya. Selain itu, menurut Kuncoro (2004: 51) salah satu faktor yang mempengaruhi keputusan investor berinvestasi adalah daya tarik (*attraction*) dari suatu daerah. Untuk itu, daerah harus memperbaiki infrastruktur daerahnya untuk memberikan fasilitas untuk investor dalam berinvestasi di daerahnya.

Regulasi merupakan salah satu sumberdaya pembangunan ekonomi. Kuncoro (2004: 52) menjelaskan bahwa insentif dan kebijakan-kebijakan keuangan merupakan input penting dalam proses pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, dalam upaya untuk meningkatkan perekonomi daerah, pemerintah daerah harus membenahi regulasi dan kebijakan daerah yang berkaitan dengan keungan daerah. Artinya, sebagai suatu upaya untuk dapat menarik investor berinvestasi di daerah, maka pemerintah daerah harus menyederhankan sistem regulasi daerah yang berkaitan dengan investasi. Regulasi-regulasi yang berkaitan dengan kemudahan investasi diantaranya pelayanan terpadu atau pelayanan satu pintu, pajak dan retrebusi daerah yang tidak memberatkan investor, dan sebagainya.

Selain sumberdaya fisik dan regulasi, dalam pembangunan ekonomi diperlukan sumberdaya prilaku. Menurut Kuncoro (2004: 54) keputusan investor dalam berinvestasi pada suatu daerah tidak hanya berdasarkan data kasar atau data-data yang berkaitan dengan potensi bahan baku sebagai input produksi, tetapi juga berkaitan dengan reaksi dan prilaku masyarakat. Oleh karena itu, prilaku masyarakat daerah yang proaktif dan responsif dalam pengembangan usaha yang dapat meningkatkan perekonomin daerah perlu dikembangkan. Artinya, daerah harus menyiapkan sumberdaya manusia yang dapat

menudukung peningkatan investasi dan pembangunan ekonomi daerah. Hal tersebut sebagaimana yang dijelaskan oleh IHS (Rachmawati, 2010) sumberdaya manusia (*human resources*) merupakan salah satu sumberdaya dalam pembangunan ekonomi daerah. Sumberdaya manusia (*human resources*) meliputi tenaga kerja (*skilled labour*) yang berjiwa *entrepreneurs*, dan sumberdaya kelembagaan (*institutional resources*).

Menurut Blakely (1989: 134) terdapat lima kunci sumberdaya yang dibutuhkan dalam pembanguan ekonomi adalah: 1) *Materials (land, buildings, location, and infrastructure/natural resource);* 2) *(Hu)manpower/labor (skilled personnel, availabel work force, and education and training capacity);* 3) *Markets (markets analysis: copetition, penetration, marketing strategy);* 4) *Management (organizational structure, managers/operators, research & development, marketing and sales, legal);* 5) *Money (equity/ownership capital, debt/borrowed funds, capitalizing institutions, subsidy and substitutes for direct capital).*

Berkaitan dengan sumberdaya yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan menurut Sinukaban (2007), 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*). Berkaitan dengan sumberdaya kelembagaan, menurut Arsyad, et. al. (2011: 93) keberadaan lembaga formal dan informal di pedesaan (atau di daerah) menjadi salah satu modal sosial yang harus dibentuk. Modal sosial yang dimiliki oleh masyarakat daerah dapat dijadikan sebagai salah satu pilihan atas masalah-masalah ekonomi ketika mekanisme pasar suda tidak dapat lagi mengatasinya. Modal sosial dapat menjadi sumberdaya ekonomi yang dipergunakan untuk

keberhasilan pembangunan ekonomi pedesaan (daerah). Kelembagaan formal maupun informal dapat menyelesaikan kegiatan-kegiatan ekonomi yang bersifat transaksional menjadi suatu hubungan yang didasarkan pada kepercayaan (*truts*) dan norma masyarakat (*society norm*). Dengan demikian, modal sosial memberikan solusi dan alternatif atas masalah klasik ekonomi seperti eksternalitas, hak kepemilikian, *free rider*, dan hak monopoli yang efektif dan efisien.

Melalui kajian konsep di depan maka dapat dipahami bahwa pembangunan ekonomi daerah sebuah proses pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh daerah dengan menggunakan sumberdaya (*resources*) yang dimiliki oleh daerah, dan dalam proses tersebut melibatkan kerjasama yang serasi dan berimbang antara seluruh stakeholders daerah. Pembangunan ekonomi daerah dengan tujuan untuk menciptakan peluang bisnis dan investasi, menciptakan lapangan kerja, meningkatkan kesejahteraan sosial dan ekonomi masyarakat, meningkatkan dan memperkuat perekonomian daerah. Dalam konteks otonomi daerah maka pada saat yang bersamaan akan memperkuat kapasitas daerah otonom. Untuk mencapai tujuan tersebut, daerah harus membangun sumberdaya ekonomi daerah yang dimilikinya yang meliputi; sumberdaya alam, manusia, lembaga, teknologi, informasi, modal sosial, infrastruktur, dan regulas. Pembangunan sumberdaya ekonomi daerah tersebut diperlukan strategi yang terencana dan terukur dalam bentuk kebijakan dan program daerah.

Dengan demikian maka dapat dijelaskan bahwa pembanguan sumberdaya ekonomi lokal meruapakan suatu upaya untuk peningkatan potensi dan kemampuan daerah yang melibatkan *stakeholders* secara substansial dalam suatu kemitraan strategis untuk peningkatan ketahanan dan kemandirian

ekonomi daerah dengan pendekatan pembangunan yang bekeberlanjutan. Pada saat yang bersamaan melakukan penguatan kapasitas dan peningkatan kualitas sumber daya manusia yang kemudaian berdampak pada pengurangan kesenjangan antar golongan masyarakat, antar sektor dan antar daerah, yang pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2.4.3. Strategi Pembangunan Sumberdaya Ekonomi Daerah

Dalam upaya untuk pencapaian tujuan pembangunan ekonomi daerah dibutuhkan kebijakan pembangunan yang didasarkan pada kekhasan daerah (*endogenous development*), dengan menggunakan potensi sumberdaya lokal. Identifikasi sektor dan atau subsektor ekonomi potensial menjadi kebutuhan bagi optimalisasi proses dan keberhasilan pembangunan ekonomi daerah (Arsyad, 1999). Artinya, pembangunan daerah harus sesuai dengan kondisi dan potensi serta aspirasi masyarakat yang tumbuh dan berkembang di daerah tersebut. Apabila dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan ekonomi daerah kurang sesuai dengan potensi dan sumberdaya yang dimiliki oleh daerah, maka pemanfaatan sumberdaya yang tersedia akan menjadi kurang optimal. Keadaan tersebut dapat mempengaruhi terhadap lambatnya proses pertumbuhan ekonomi daerah, yang pada akhirnya dapat mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat daerah.

Dalam teori pembangunan, pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu indikator untuk mengukur keberhasilan pembangunan (Todaro and Smith, 2003). Artinya, apabila terjadi perubahan dari berbagai macam sektor ekonomi, sebagai hasil dari proses pembangunan maka yang secara langsung berpengaruh terhadap tingkat perubahan ekonomi. Hal tersebut sebagaimana yang dijelaskan oleh Ascani, et. al. (2012), pertumbuhan ekonomi merupakan suatu gambaran

mengenai dampak dari kebijakan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah khususnya dalam bidang ekonomi. Pertumbuhan ekonomi daerah merupakan laju pertumbuhan yang dihasilkan dari berbagai macam sektor ekonomi yang secara langsung memberikan gambaran tingkat pertumbuhan ekonomi yang terjadi di daerah. Menurut Ascani, et. al. (2012) pertumbuhan ekonomi daerah ditentukan oleh faktor-faktor utama yang antara lain: 1) sumberdaya alam yang tersedia; 2) tersedianya modal bagi pengelolaan sumberdaya alam; 3) adanya prasarana dan sarana (infrastruktur) yang menunjang seperti transportasi, komunikasi; 4) tersedianya teknologi yang tepat untuk pengelolaan sumberdaya alam; dan 5) tersedianya kualitas sumberdaya manusia untuk pengelolaan teknologi.

Menurut Nuryadin (2010) untuk melihat bagaimana kemampuan pemerintah daerah membangun perekonomiannya, maka pemerintah daerah dapat melakukan evaluasi melalui parameter pembangunan ekonomi, yang terdiri dari tiga indikator, yaitu:

1. Pertumbuhan Ekonomi. Pertumbuhan dalam pendapatan,pertumbuhan investasi dan pertumbuhan kesempatan kerja.Dengan demikian dilihat bagaimana strategi pertumbuhan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam meningkatkan investasi, penciptaan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan masyarakat.
2. Pemerataan Ekonomi. Pemerataan merupakan indikator kehidupan ekonomi dalam kaitannya dengan upaya distribusi pendapatan, pemerataan akses modal dan sarana prasarana. Pemerataan dalam hal ini memiliki dua dimensi yaitu pemerataan spasial dan pemerataan horisontal. Pemerataan spasial yaitu pemerataan yang bersifat kewilayahan, untuk mengatasi problem

ketimpangan perekonomian antara satu wilayah dengan wilayah lainnya.Sementara pemerataan horisontal yaitu pemerataan yang berdimensi kelas sosial ekonomi masyarakat, untuk mengatasi kesenjangan perekonomian antara kalanganmasyarakat borjuis dengan kelompok masyarakat marjinal kebanyakan.

3. Pemberdayaan Ekonomi Lokal. Pemberdayaan ekonomi lokal dimaksudkan sebagai parameter yang mencoba mengevaluasi kebijakan pemerintah kabupaten/kota dalam merespon dua faktor kondisi ekonomi lokal yaitu tantangan (problem) dan peluang (potensi).

Masing-masing indikator tersebut memiliki beberapa isu strategis, yang menjadi ukuran penilaian setiap indikator.

Tabel 2.3 Indikator dan Isu Strategis Parameter Pembangunan Ekonomi

Parameter	Indikator	Isu Strategis
Pembangunan ekonomi	Pertumbuhan ekonomi	• Pertumbuhan pendapatan • Pertumbuhan investasi • Pertumbuhan kesempatan kerja
	Pemertaan ekonomi	• Pemerataan distribusi pendapatan • Pemerataan akses modal • Pemerataan saran dan prasarana
	Pemberdayaan ekonomi lokal	• Pemberdayaan ekonomi lokal • Pemberdayaan lemabag eknomi lokal • Peningkatan kapasitas ekonomi rakyat

Sumber: Nuryadin (2010)

Untuk dapat meningkatkan perekonomian daerah maka hal yang pasti dilakukan oleh pemerintah daerah adalah melakukan kebijakan-kebijakan yang berpihak kepada pemanfaatan potensi dan sumberdaya yang dimiliki oleh daerah. Pada sisi yang lain, pemerintah harus memiliki kreativitas dan inovatif dalam mendesain program yang secara langsung dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi lokal. Berkaitan dengan ini, menurut Nuryadin (2010), yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah adalah:

1. Pemberdayaan ekonomi lemah, yaitu kebijakan mengatasi problem yang dialami pelaku ekonomi lokal yang memiliki keterbatasan penguasaan faktorfaktor produksi (kapital, skill, input dan output, dll), yang dipastikan merupakan usaha menengah, kecil dan mikro (UMKM). Bentuknya adalahpembekalanteknis keahlian, keterampilan, managerial, akses pasar, modal dankemitraan usaha;
2. Pemberdayaan lembaga ekonomi lokal, yaitu pendirian dan atau pemberdayaan terhadap lembaga ekonomi seperti Lembaga Keuangan, Koperasi, Lumbung Desa, Badan Usaha Milik Desa, maupun institusi kolektif ekonomi lokal lainnya yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak. Untuk melakukan program tersebut maka kearifan lokal menjadi titik awal dalam merumuskan kebijakan pemberdayaan lembaga ekonomi lokal; dan
3. Peningkatan kapasitas ekonomi rakyat yaitu peningkatan kemampuan produksi ekonomi rakyat lokal secara umum, atas mata pencaharian yang digelutinya, dengan berbagai fasilitasi penunjang ekonomi lokal. Sasaran inovasi bidang ini terutama masyarakat berpenghasilan rendah atau lebih sering disebut masyarakat miskin.

Dalam upaya merealisasikan dan dapat mencapai tujuan pembangunan ekonomi daerah sebagaimana telah dijelaskan. Menurut Syafrizal (1999) kebijakan utama yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah adalah berupaya semaksimal mungkin agar prioritas pembangunan daerah sesuai dengan potensi sumberdaya pembangunan yang dimiliki oleh daerah. Hal ini sangat penting dilakukan terkait dengan potensi pembangunan yang dimiliki setiap daerah sangat bervariasi. Untuk itu, setaip daerah harus menentukan kegiatan sektor ekonomi yang sesuai dengan sumberdaya unggulan yang dimilikinya. Oleh karena itu, menurut Arsyad (1999) penelitian yang mendalam tentang kondisi objektif dan keadan riil tiap daerah huarus dilakukan untuk mendapatkan data dan informasi yang berguna bagi penentuan dalam perencanaan pembangunan daerah yang bersangkutan. Artinya, daerah tidak dapat mendesain kebijakan pembangunan daerah dan melakukan perencanaan pembangunan daerah tanpa memiliki data dan informasi yang berkaitan dengan potensi daerahnya.

Menurut Kuncoro (2004) “inti perencanaan pembangunan ekonomi daerah, bukanlah perencanaan dari daerah, tetapi perencanaan untuk suatu daerah,

yang bisa dianggap sebagai perencanaan untuk memperbaiki berbagai sumberdaya publik yang tersedia di daerah dan untuk memperbaiki kapasitas sektor swasta dalam menciptakan sumberdaya swasta yang bertanggung jawab." Penataan sumberdaya publik merupakan suatu hal yang sangt penting dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah. Daeraha yang secara geografis memiliki potensi sumberdaya alam yang melimpah, namun dalam pelaksanaan pembangunan daerah tidak mapu menata dan memanfaatkan potensi tersebut maka sumberdaya yang dimiliki tersebut tidak akan bernilai ekonomis bagi daerahnya. Pada akhirnya sumber daya yang dimiliki tersebut tidak berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi daerah, dan secara tidak langsung potensi sumberdaya yang dimiliki tersebutpun tidak bermanfat untuk kesejahteraan masyarakat.

Munculnya gagasan tentang perencanaan pembangunan daerah berawal dari pandangan (1) yang menganggap bahwa perencanaan pembangunan nasional tidak cukup efektif memahami kebutuhan warga negara yang berdomisili dalam suatu wilayah administratif dalam rangka pembangunan daerah. Menurut pandangan ini, pembangunan daerah hanya bersifat pembangunan "oleh Pemerintah Pusat" di daerah sehingga masyarakat daerah tidak mampu mengakses pada proses pengambilan keputusan publik untuk menentukan nasib sendiri; dan (2) munculnya kebijakan pemerintah nasional yang memberikan kewenangan lebih luas kepada penyelenggara pemerintahan daerah dalam rangka penerapan kebijakan desentralisasi (Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, 2006: 64). Untuk itu lebih lanjut Wrihatnolo dan Dwidjowijoto (2006: 67-68) menyebutkan perencanaan pembangunan daerah dilakukan dengan syarat-syarat:

1. Kejealasan data kependudukan, karena penduduk merupakan sasaran pemanfaatan dari perencanaan pembangunan. Ketidakjealasan data kependudukan menyebabkan perencanaan pembangunan akan menemui kesulitan dalam menentukan penyusunan alokasi pembangunan;
2. Kejealasan batas wilayah administratif yang menjadi jangkauan perencanaan. Kadang-kadang perencanaan pembangunan daerah dilakukan pada suatu wilayah yang batas-batasnya tidak jelas. Ketidakjealasan itu disebabkan oleh kondisi geografi yang kompleks, misalnya berupa wilayah perairan, wilayah pegunungan, wilayah kepulauan terpencil, dan seterusnya. Dalam kondisi demikian, perencanaan pembangunan daerah tidak dapat dilakukan secara murni berdasarkan wilayah administratif daerah;
3. Kejealasan pembiayaan. Ketidakjealasan pembiayaan akan menimbulkan kesulitan dalam menentukan pengendalian dan evaluasi terhadap pelaksanaan perencanaan pembangunan. Ketidakjealasan tujuan ini diakibatkan oleh kesulitan untuk menentukan sumber daya pembangunan yang hendak dipakai untuk membiayai perencanaan pembangunan;
4. Kejealasan permasalahan yang dihadapi. Jika permasalahan yang dihadapi sulit diidentifikasi, perencana pembangunan akan mengalami kesulitan untuk menentukan pilihan kebijakan. Ketidakjealasan permasalahan yang dihadapi ini diakibatkan oleh gesekan kepentingan di antara pengusul atau karena gesekan kepentingan diantara para pengambil keputusan politik; dan
5. Kejealasan tujuan yang hendak dicapai. Ketidakjealasan tujuan yang hendak dicapai akan menimbulkan kesulitan untuk menentukan siapa yang akan bertanggung jawab pada pelaksanaan perencanaan pembangunan. Ketidakjealasan tujuan ini diakibatkan oleh kesulitan untuk menentukan sektor pembangunan yang menjadi pilihan pembangunan.

Untuk itu, identifikasi dan pemanfaatan sumberdaya ekonomi untuk pembangunan daerah dalam kerangka otonomi daerah adalah sesuatu yang sangat penting. Berkaitan dengan hal tersebut, dalam upaya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, pemerataan ekonomi, dan pemberdayaan ekonomi daereah, pemerintah harus mengenali potensi daerahnya secara baik. Sehingga kebijakan pembangunan yang dilakukan berdasarkan potensi unggulan yang dimiliki daerah. Dalam konteks pengembangan ekonomi yang berbasis pada sektor unggulan, pemerintah daerah harus mulai mengembangkan konsep produk unggulan dalam kebijakan pembangunan ekonomi daerahnya. Proses ini

dilakukan dengan mengidentifikasi produk unggulan daerah, terutama yang berasal dari sektor informal dan usaha kecil menengah dengan asumsi sifatnya yang padat karya sebagai proses pengembangan sumberdaya lokal dan juga optimalisasi atas potensi ekonomi daerah (Mayrowani, 2006). Dengan menjadikan masyarakat sebagai basis pengembangan ekonomi, maka secara langsung dapat meningkatkan pendapatan masyarakat, yang pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraannya.

Berkaitan dengan konsep tersebut, oleh Blakely (Adisasmita, 2011: 44) menyebutkan terdapat paradikma baru dalam pembangunan ekonomi daerah. Dalam paradikma baru pembangunan ekonomi daerah tersebut menurut Blakely (Adisasmita, 2011: 45) memiliki empat komponen konsep, yaitu: Organisasi harus mengembangkan pekerjaan yang sesuai dengan kondisi penduduk daerah; Pengembangan lembaga-lembaga eknomi baru; Keunggulan komparatif berbasis lingkungan hidup; dan Pengetahuan sebagai pembangkit ekonomi. Selanjutnya Blakely (1989: 69) mempetakan perbedaan keempat komponen konsep paradikma pembangunan ekonomi daerah yang baru tersebut dengan paradikma pembangunan ekonomi daerah yang lama dalam tabel berikut.

Tabel 2.4 Perbandingan Paradikma Teori Pembangunan Ekonomi Daerah

Komponen	Konsep Lama	Konsep Baru
Employment	*More firms = more jobs*	*Firms that build quality jobs that fit the local population*
Development base	*Building economic sectors*	*Building new economic institutions*
Location assets	*Comparative advantage based on physical assets*	*Competitive advantage based on quality environment*
Knowledge resource	*Available work force*	*Knowledge as economic generator*

Sumber: Blakely (1989: 69)

Melalui tabel tersebut memberikan gambaran bahwa pembangunan ekonomi daerah yang dilakukan oleh daerah adalah dalam upaya untuk

meningkatkan kemampuan ekonomi daerah secara kelembagaan. Untuk melakukan penguatan kelembagaan perekonomian tersebut diperlukan penguatan sumberdaya manusia. Penguatan sumberdaya manusia tersebut sebagai salah satu strategi untuk menciptakan lembaga-lembaga ekonomi baru. Dan lembaga-lembaga ekonomi baru yang dibentuk tersebut harus berbasis pada potensi dan sumberdaya lingkungan daerah yang dimiliknya.

Oleh karena itu, Arsyad, et. al. (2011: 95-96) dengan konsep pembangunan pedesaanya menjelaskan bahwa, strategi pembangunan pedesaan (atau daerah) memiliki karakteristik utama yaitu: pertama, kegiatan pembangunan di dalam kerangka membanguan wilayah bukan sektoral. Artinya, wilayah tidak hanya dilihat sebagai ruang dimana sumberdaya dan kegiatan ekonomi terjadi tetapi wilayah sebagai organ yang kemudian sebagai agen dan motor penggerak perubahan dalam pembangunan ekonomi di wilayah tersebut; kedua, kegiatan ekonomi dan pembangunan lainya diarahkan untuk bermanfaat bagai daerah melalui pemanfaatan sumberdaya lokal, fisikal maupun manusia dan budayanya; ketiga, pembangunan dikontekstualkan melalui pemusatan perhatian terhadap kebutuhan, kapasitas, dan prespektif masyarakat lokal; keempat, pembangunan tidak hanya pada aspek ekonomi saja, tetapi juga aspek sosial dan ekologis dalam upaya menciptakan pembangunan berkelanjutan (*sustainable*); dan kelima, partisipasi masyarakat lokal sangat penting, dikarenakan pembangunan daerah adalah dalam upaya untuk memenuhi kebutuahan masyarakat daerah.

Penjealasan Arsyad dkk. tersebut sebagaimana yang disebutkan oleh Cities Alliance (2007: 1-2) hal penting yang harus dilakukan dalam strategi pembangunan ekonomi daerah: *Integrated territorial approaches; Strong*

governance and policy coordination; and Participatory policy development. Tolak ukur untuk strategi pembangunan ekonomi daerah adalah pemahaman yang utuh dari semua sektor terhadap ekonomi lokal dan berfokus pada bagaimana memungkinkan lingkungan usaha dapat ditingkatkan untuk mempertahankan kegiatan ekonomi saat ini serta dapat menarik investasi baru. Strategi ini dalam upaya mendorong kegiatan ekonomi lebih berkembang dan berusaha untuk mengatasi berbagai permasalah ekonomi secara spesifik dan berusaha meningkatkan keunggulan kompetitif, mendukung lembaga usaha menciptakan kesempatan kerja dan membuat mereka untuk dapat mempertahan eksistensi usahanya. Untuk mencapai hal tersebut diperlukan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah, dan kebijakan yang dibuat untuk mendukung pembangunan ekonomi daerah tersebut harus berkoordinasi dan melibatkan stakeholders secara partisipatif.

2.5. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

2.5.1. Konsep Desentralisasi

Desentralisasi merupakan salah satu instrumen untuk mencapai tujuan bernegara, utamanya memberikan pelayanan publik yang lebih baik kepada rakyat. Selain itu, desentralisasi dapat menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis pada tingkat daerah. Melalui instrumen desentralisasi akan terwujud pelimpahan wewenangan dan kekuasaan kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah untuk melakukan pembelanjaan, kewenangan untuk memungut pajak (*taxing power*) (Smith, 1985), dan Kepala Daerah yang dipilih langsung oleh rakyat. Mills (1994) menyebutkan desentralisasi akan membawa pemerintah lebih dekat dengan rakyat dan mendorong lahirnya kerjasama yang sinergi antara keduanya.

Oktarida (2012) menyebutkan dorongan desentralisasi yang terjadi di berbagai negara di dunia terutama di negara-negara berkembang, dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya, latar belakang atau pengalaman suatu negara, pengaruh dari globalisasi dunia, kemunduran dalam pembangunan ekonomi, tuntutan terhadap perubahan tingkat pelayanan masyarakat, tanda-tanda adanya disintegrasi di beberapa negara, dan respons terhadap banyaknya kegagalan yang dialami oleh pemerintahan sentralistis dalam memberikan pelayanan masyarakat yang efektif. Selain hal tersebut, Mills (1994) menjelaskan bahwa pemerintah pusat sangat lamban dalam memberikan respon terhadap tuntutan masyarakat, sehingga dengan adanya desentralisasi yang kemudian membuat pemerintah lokal lebih responsif terhadap warga negaranya sehingga keputusan yang diambil lebih merefleksikan kebutuhan dan keinginan rakyat.

Oleh karena itu dalam perkembangan terakhir, desentralisasi telah menjadi kebutuhan universal dari setiap negara (Smith, 1985: 30). Bahkan negara-negara kecil pun mempunyai pemerintah daerah dengan kadar dan derajat otonomi tertentu (King dalam Smith, 1985: 3). Smith (1985: 3-4) menyebutkan desentralisasi merupakan syarat pelaksanaan fungsi dari negara moderen. Apapun landasan ideologi dan tingkat campur tangannya, negara-negara dizaman moderen harus melokalisir aparat pemerintahannya.

Fakta empiris menunjukkan bahwa kesuksesan desentralisasi dan otonomi daerah telah meningkatkan efesiensi dan efektivitas pelayanan sektor publik, dan telah berhasil mengakomodasi dari tekanan kekuatan-kekuatan politik. Sebaliknya, ketidaksuksesan desentralisasi dan otonomi daerah telah mengancam stabilitas ekonomi dan politik serta mengganggu penyediaan pelayanan publik (Bird and Vaillancourt, 1998; Ter-Minassian, 1997; World Bank,

2000; Shah, 2003 dalam Kirana Jaya, 2010). Lebih lanjut Kirana Jaya (2010) menjelaskan sejumlah studi yang dilakukan di negara-negara maju maupun negara-negara berkembang menunjukkan bahwa berlakunya undang-undang desentralisasi dan otonomi daerah telah mendorong dilaksanakannya akuntabilitas horizontal.

Namun demikian, menurut Kirana Jaya (2010) dengan mengutip beberapa hsil studi seperti (Bardhan and Mookherjee, 2002; Martinez Vasquez dan Nab, 1997; Prud' Homme, 1995; dan Tanzi, 2000), yang menyebutkan bahwa dengan otonomi daerah peluang terjadinya saluran *(channels)* baru bagi praktik penyalahgunaan kekuasaan seperti korupsi, kolusi, nepotisme, politik uang *(money politic),* lobi-lobi *(lobbying),* suap *(bribery)* atau gratifikasi. Selain itu, salah satu risiko dari sistem desentralisasi dan otonomi daerah adalah kemungkinan terjadinya kontrol dan penguasaan penuh oleh elit daerah terhadap sumberdaya ekonomi yang kemudian melahirkan monopoli ekonomi, dan politik dinasti di tingkat daerah.

Lahirnya permasalahan tersebut oleh Muluk (2009) dikarenakan terjadi distorsi dan pemahaman yang keliru tentang desentralisasi dan otonomi daerah oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah memahami bahwa desentralisasi dan otonomi daerah adalah pelimpahan kekuasaan dan kewenagan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam rumusan pengertian desentralisasi dan daerah otonom dalam Undang-undang Pemerintah Daerah adalah menyebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh pemerintah kepada daerah, dan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum. Melalui pengertian desentralisasi dan daerah otonom tersebut dapat dijelaskan bahwa otonomi daerah bukan penyerahan kekwasan dari pemerintah

pusat kepada pemerintah daerah. Akan tetapi penyerahan dan pendelegasian sebahagaian kewenangan dan kekuasaan oleh pemerintah pusat kepada daerah sebagai suatu kesatuan organisasi negara yang dibentuk oleh negara di tingkat daerah, dan masyarakat daerah sebagai suatu kesatuan hukum yang memiliki batas-batas wilayah tertentu.

Terlepas dari berbagai kelemahan dan kekuranagnnya, menurut Smith (1985: 6) desentralisasi mempunyai sisi positif secara ekonomi, politik, dan sosial. Secara ekonomi desentralisasi memperbaiki efesiensi dengan tuntutan untuk menyediakan pelayanan secara lokal dan barang publik (Shepard dalam Smith, 1985: 6). Selain itu, desentralisasi berguna untuk mengurangi biaya, memperbaiki output dan memanfatkan sumberdaya manusia secara lebih efektif (Hart dalam Smith, 1985: 6). Secara politik, desentralisasi dapat memperkuat akuntablitas (tanggungjawab), ketrampilan politik dan integrasi nasional. Desentralisasi membawa pemerintah lebih dekat kepada masyarakat. Desentralisasi menyediakan pelayanan yang lebih baik terhadap masyarakat (Maas; dan Hill dalam Smith, 1985: 6). Desentralisasi menyediakan suatu tempat pelatihan untuk partisipasi kepempinan politik warga negara, baik lokal maupun nasional (van Putten dalam Smith, 1985: 6). Secara sosial, desentralisasi mempromosikan kebebasan, kesamaan dan kesejahteraan (Maas; dan Hill dalam Smith, 1985: 6). Desentralisasi untuk menjaga nilai-nilai dasar manusia (van Putten dalam 1985, 2010: 6).

Smith (1985: 1) dengan mungutip kamus bahasa, mengemukankan bahwa desentralisasi berarti pengurangan pemusatan administrasi pada suatu pusat tertentu dan pemebrian kekuasaan kepada daerah (lokal). Pengertian ini memberikan gambaran bahwa desentralisasi cenderung dimaknai sebagai suatu

gejala politik yang melibatkan administrasi dan pemerintah. Lebih lanjut Smith (1985: 1-2) mengungkapkan bahwa, dalam studi ilmu politik, desentralisasi merujuk pada distribusi kekuasaan berdasarkan kewilayahan (teritorial). Desentralisasi berkaitan dengan sejauh mana kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*) diserahkan melalui suatu hirarki secara geografi dalam negara dan juga berkaitan dengan institusi dan proses yang memungkinkan berlangsungnya pembagian tersebut.

Menurut World Bank (Olsen, 2007) "*Decentralisation is the transfer of authority and responsibility for public functions from the central government to intermediate and lokal governments or quasi-independent government organizations and/or the private sektor."* Desentralisasi merupakan transfer kekuasaan yang berkaitan dengan fungsi publik dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah atau dari organisasi pemerintah yang independen kepada sektor swasta. Pengertian ini memberikan gambaran bahwa desentralisasi tidak hanya berkaitan dengan devolusi, dekonsentrasi, delegasi, tetapi juga berkaitan dengan privatisasi.

Dengan rumusan yang sama dengan World Bank, Rondinelli dan Cheema (Wasistiono, 2010), menyebutkan desentralisasi dapat dimaknai sebagai "transfer perencanaan, pengambilan keputusan, atau otoritas administratif dari pemerintah pusat kepada organisasinya di lapangan, unit-unit administratif lokal, organisasi semi otonom dan organisasi parastatal, pemerintahan lokal, atau organisasi non-pemerintah". Pengertian tersebut melihat desentralisasi dalam prespektif administrasi dan kebijakan, dimana pemerintah pusat mentransfer sebagain otoritas kekuasaan untuk membuat perencanaan dan pengambilan

keputusan kepada daerah, unit-unit organisasi di lapangan, organisasi semi otonom, dan organisasi swasta.

Secara teoritik, desentralisasi terdiri atas tiga tipe yaitu desentralisasi politi, desentralisasi administratif, dan desentralisasi fiskal (Litvack dan Seddon, 1999; and Shah, 1998 dalam Olsen, 2007). Desentralisasi politik (devolusi) diartikan sebagai suatu mekanisme di mana pemerintah pusat memberikan kekuasaannya kepada daerah, yang sering disebut otonomi daerah. Desentralisasi administratif adalah penyerahan wewenang administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Terdapat tiga bentuk desentralisasi administratif, yaitu dekonsentrasi, delegasi, dan devolusi. Dekonsentrasi adalah pemberian tanggung jawab pemerintah pusat untuk beberapa pelayanan kepada pemerintah daerahnya. Demikian pula delegasi dan devolusi berhubungan dengan perimbangan kepentingan pusat dan daerah. Desentralisasi fiskal merupakan penambahan tanggung jawab keuangan dan kemampuan pemerintah daerah.

Menurut Rondinelli (Agrawal and Ribot, 2002) terdapat empat bentuk desentralisasi, yaitu *deconcentration* adalah redistribusi atau pelimpahan sebagaian kewenangan dan manajemen dari lembaga pemerintah pusat kepada lembaga pemerintah di tingkatan bawahnya; *delegation* adalah pengalihan sebagian kewenangan dan tanggung jawab pengambilan keputusan dan fungsi-fungsi administrasi publik dari pemerintah kepada lembaga-lembaga independen atau lembaga semi otonom di luar struktur birokrasi reguler yang dikontrol secara tidak langsung oleh pemerintah pusat; *devolution* adalah penyerahan kekuasaan atau kewenangan untuk mengambil keputusan atau menetapkan kebijakan, kepada lembaga-lembaga independen atau kuasa otonom di daerah; dan *privatization* adalah peneyerahan seruruh kekuasaan dan kewenangan kepada

organisasi non pemerintah atau swasta. Selain empat bentuk desentralisasi tersebut, Rondinelli, McCullough, dan Johnson (Muluk, 2009: 12) menyebutkan *deregulation* merupakan salah satu bentuk dari desentralisasi.

Desentralisasi mempunyai dua tujuan yaitu politik dalam rangka demokratisasi, dan tujuan administrasi dalam rangka efektivitas dan efisiensi pemerintahan (Wasistiono, 2005). Berkaitan dengan hal tersebut, Hoessein (2011) menjelaskan desentralisasi tidak dapat dilepaskan dari wewenang, yaitu kewenangan mengatur dan mengurus masyarakat setempat. Lebih lanjut Hoessein (2011) menyebutkan kewenangan tersebut dapat dibedakan dalam wewenang politik dan wewenang administrasi. Wewenang politik adalah wewenang untuk menetapkan keputusan politik (kebijakan), sedangkan wewenang administrasi adalah wewenang untuk menetapkan keputusan administrasi guna melaksakan kebijakan. Artinya, desentralisasi merupakan instrumen untuk menciptakan proses pengambilan keputusan (kebijakan) publik yang lebih dan demokratis dalam rangka memberikan pelayanan umum yang lebih baik.

Pelaksanaan wewenang dalam konteks desentralisasi sebagaimana yang dijelaskan oleh Hoessein tersebut di atas, senada dengan apa yang dijelaskan oleh UNDP. Desentralisasi merujuk pada restrukturisasi atau reorganisasi wewenang sehingga ada sebuah sistem tanggung jawab bersama antara institusi pemerintah pada tingkat pusat dandaerah. Melalui reorganisasi wewenang tersbut diharapkan bisa meningkatkan keseluruhan kualitas dan keefektifan sistem pemerintahan, dan juga meningkatkan wewenang dan kapasitas daerah. Dengan desentralisasi, diharapkan mampu memberikan peluang bagi terciptanya pemerintahan yang baik, seperti meningkatkan peluang masyarakat untuk

berpartisipasi dalam bidang ekonomi, sosial, dan berbagai keputusan politik; membantuk kapasitas rakyat yang masih dalam taraf berkembang, dan memperluas tanggungjawab, transparansi, dan akuntabilitas (UNDP dalam Noor, 2012: 7).

Desentralisasi dipahami berdasarkan perspektif *state-society relation,* maka sejatinya keberadaan desentralisasi adalah untuk mendekatkan negara kepada masyarakat sedemikian rupa sehingga antara keduanya dapat tercipta interaksi yang dinamis, baik pada proses pengambilan keputusan maupun dalam implementasi kebijakan (Ostrom dalam Chumak and Shevliakov, 2009). Secara umum dapat dikatakan bahwa dalam pemerintahan yang demokrasi, pola interaksi antara *state* dan *society* sangat dinamis. Terjadi suatu interaksi dua arah antara *state* dan *society,* baik pada proses pengambilan keputusan (*policy making*) maupun pada tahap implementasi kebijakan (*policy implementation*).

2.5.2. Konsep Otonomi Daerah

Teori desentralisasi sebagaimana yang telah dijelaskan di depan, dalam prakteknya lazim disebut otonomi daerah. Hal tersebut sebagaimana yang dinyatakan oleh Rasyid et. al. (2003: 19), membicarakan tentang otonomi daerah, maka kita tidak bisa melepaskan diri dari teori dan konsep desentralisasi. Antara desentralisasi dan otonomi daerah memiliki hubungan yang saling menggantung dan menentukan. Namun demikian secara konseptual, otonomi daerah dan desentralisasi sesungguhnya memiliki perbedaan dan mempunyai prespektif tersendiriri. Rasyid et. al. (2003: 19), menjelaskan pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempatnya masing-masing. Istilah otonomi daerah lebih cenderung pada *political aspect* (aspek

politik-kekwasaan negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara).

Otonomi secara etomologi terdiri daeri dua suku kata yang berasal dari bahasa Yunani, yaitu *auto* yang berarti sendiri, dan *nomos* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encylopedia of Sosial Science,* bahwa otonomi dalam pengertian orisonal adalah *the legal self sufficiency of sosial body and its actual independence.* Dengan demikian maka, ada dua ciri hakekat dari otonomi, yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence.* Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self goverment* atau *the condition of living undr one's own loaws.* Dengan demikian maka otonomi daerah adalah *self goverment, self sufficiency dan actual independence* Syaukani et al. (2002: 23).

Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya, undang-undang tersebutkan menjelaskan bahwa daerah otonom 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.

Pemerintah Daerah dalam sistem otonomi daerah dalam melaksanakan kewenangannya tidak dapat melampawi kewenangan dan kekuasaan Pemerintah Pusat. Pemerintah daerah hanya dapat menjalankan segala urusan daerah seswai dengan kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat ke padanya berdasarkan aturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam bahasa

yang lain, otonomi daerah merupakan instrumen yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah untuk mengurus dirinya secara otonom berdasarkan paradikma desentalisasi.

Dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa otonomi daerah pada hakekatnya adalah pertama, daerah diberikan kewenangan untuk mengurus daerahnya sendiri tanpa harus selalau menggantungkan diri kepada Pemerintah Pusat. Kedua, pada konteks ke-Indonesia-an, otonomi daerah sebagau sebuah upaya untuk menjaga keutunahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dari ancama disintegrasi. Hal ini sebagaimana yang dijelaskan oleh (Lewis, 2005) bahwa faktor yang menjadi pendorong desentralisasi di berbagai negara berkembang disebabkan oleh adanya tanda-tanda disintegrasi bangsa, sehingga dengan desentralisasi sebagai jalan untuk mempersatukan negara. Ketiga, melalui otonomi daerah, pemerintah berusaha mendekatkan pemerintahannya kepada masyarakat dan berusaha melakukan pelayanan publik yang maksimal terhadap masyarakat. Keempat, Pmerintah daearah dalam menjalankan prinsip-prinsip otonomi harus berdasarkan kewenangan dan urusan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan Pasal 9 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menyebutkan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan absolut merupakan kewenangan dari pemerintah pusat yang terdiri atas: politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama (Pasal 10 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014). Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah

kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah yang kemudian menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Selanjutnya pada Pasal 11 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi: pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat; dan sosial (Ayat 1, Pasal 12 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014). Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi: tenaga kerja; pemberdayaan perempuan dan pelindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan Desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olah raga; statistik; persandian; kebudayaan; perpustakaan; dan kearsipan (Ayat 2, Pasal 12 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014). Selain urusan wajib tersebut pemerintah daerah mempunyai urusan pemerintahan pilihan meliputi: kelautan dan perikanan; pariwisata; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; perdagangan; perindustrian; dan transmigrasi (Ayat 3, Pasal 12 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014).

Dengan merujuk pada pemberian kewenagan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan undang-undang Pemerintahan Daerah di

atas maka dapat dijelaskan bahwa pemerintah pusat telah memberikan kekuasaan kepada daerah sebagai daerah otonom untuk melaksanakan kewenangan untuk mengurus urusan-urusan tersebut. Pembagaian kekuasan antara pemerintah tersebut menurut Muluk (2009: 32) sebagai alat atau instrumen untuk mencapai nilai-nilai atau tujuan masyarakat. Dalam kontek negara demokrasi moderen, Muluk (2009: 32) menjelaskan bahwa nilai-nilai dasar yang dianut oleh negara-negara demokrasi moderen adalah kebebasan (*liberty*), persamaan (*equality*), dan kesejahteraan (*welfare*). Ketiga nilai tersebut dalam prespektif pembangunan daerah oleh Suryono (2012: 167) merupakan nilai-nilai penting dalam paradikma pembangunan berwawasan kearifan lokal. Menurut Suryono (2012: 167) dalam pembangunan berwawasan kearifan lokal, pentingnya nilai-nilai kualitas hidup yang lebih luas, yaitu: nilai-nilai kebebasan, keadilan, dan kesetiakawanan sosial.

Selain kewenangan dalam pelaksanaan pembangunan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah tersebut di atas, berdasarkan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, terdapat 34 urusan yang didesentralisasikan kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang terdiri dari 26 urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan 8 urusan pilihan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Peraturan Pemerintah ini merupakan turunan dan penjabaran dari Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian diganti dengan 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pembagian

kekuasaan antara pusat dan daerah ini oleh Muluk (2009: 34) disebutkan sebagai *areal division of powers* atau *vertical division of power.*

Dalam konteks ke-Indonesia-an, daerah diberikan otonomi yang luas dan nyata. Otonomi luas adalah kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan seluruh bidang kehidupan, kecuali urusan pemerintah absolut sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Otonomi luas mencakup secara utuh dalam penyelenggaraan pemerintahan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. Sedangkan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan pada tingkat daerah berdasarkan urusan yang diberikan kepada daerah otonom.

2.6. Pembangunan Daerah

2.6.1. Konsep Pembangunan Daerah

Pembangunan yang dilakukan oleh pemerintahan di setiap negara ditujukan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, pemerataan distribusi pendapatan, membuka kesempatan kerja, dan memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Strategi pembangunan yang dilakukan oleh sebagian negara-negara di dunia sampai pada dekade 1960-an masih menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi (Titumir, 2010). Dalam kehidupan empirik, pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh negara selalu menunjukan data-data pertumbuhan ekonomi, dan berdasarkan laporan yang dikeluarkan oleh pemerintah di setiap negara menunjukan tren pertumbuhan ekonomi selalu positif dan terus meningkat tetapi ternyata taraf hidup sebagian besar masyarakatnya tidak berubah. Harapan masyarakat sesunggunya bukan hanya peningkatan pertumbuhan ekonomi yang dicapai oleh negara atau daerah, tetapi juga

pemerataan hasil pembangunan dan pemanfaatan sumberdaya secara optimal untuk kesejahteraan masyarakat. Harapan masyarakat ini bukanlah sesuatu yang tidak realistis, tetapi harapan ini merupakan hak warga negara dan menjadi tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Salah satu upaya yang harus dilakukan oleh negara untuk mengurangi ketimpangan antar daerah atau wilayah tentunya melalui pemerataan pembangunan di daerah. Pembangunan daerah merupakan bagian integral dalam pembangunan nasional. Dengan demikian diharapkan hasil pembangunan akan dapat terdistribusi dan teralokasi ke tingkat daerah secara merata. Dalam mencapai keseimbangan pembangunan antar wilayah atau daerah, terutama dalam pembangunan ekonomi dan sosial, dibutuhkan beberapa kebijakan dan program pembangunan daerah yang mengacu pada kebijakan regionalisasi atau kewilayahan berdasarkan potensi yang dimilikinya.

Pembangunan adalah proses alamiah mewujudkan cita-cita bernegara, yaitu terwujudnya masyarakat adil, makmur, sejahtera, dan aman. Kesejahteraan ditandai dengan kemakmuran yaitu meningkatnya konsumsi disebabkan meningkatnya pendapatan (Sumodiningrat, 2001:13). Hal senada disampaikan oleh Todaro (1997:15) bahwa pembangunan adalah proses multidimensional yang melibatkan perubahan-perubahan mendasar dalam struktur sosial, perilaku sosial, dan institusi nasional, disamping akselerasan pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketidakmerataan, dan pemberantasan kemiskinan.

Pengembangan daerah dapat didefinisikan sebagai peningkatan kapasitas ekonomi daerah dengan memanfaatkan potensi yang dimiliki daerah untuk menciptakan kekayaan bagi warga setempat (Bartik, 2003). Pengertian ini menggambarkan bahwa pembangunan daerah adalah suatu proses, dimana

pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumberdaya yang dimilikinya dan membentuk suatu pola kemitraan antara *lokal government* dengan *private sektor* dan *civil society* untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan pertumbuhan ekonomi dalam wilayah tersebut. Selanjutnya Bartik (2003) menyebutkan di banyak literatur, kebijakan pembangunan ekonomi daerah bermakna "program pembangunan ekonomi" yang kemudian jatuh ke dalam dua kategori: Pertama, memberikan bantuan yang disesuaikan dan ditargetkan pada usaha perorangan yang dianggap memberikan manfaat pembangunan ekonomi yang lebih besar; dan kedua, inisiatif pajak yang bersifat strategis, dan kebijakan peraturan pemerintah dibuat untuk mempromosikan pembangunan ekonomi lokal.

Apa yang disebutkan oleh Bartik dapat dimaknai bahwa dalam setiap upaya pembangunan daerah mempunyai tujuan utama untuk meningkatkan jumlah dan jenis peluang kerja untuk masyarakat daerah. Dalam upaya untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah dan masyarakat daerah harus secara bersama-sama dan bekerja sama untuk mengambil inisiatif pembangunan daerah. Kerjasama yang sinergi antara pemerintah dan masyarakat dalam pembangunan daerah merupakan sebuah keharusan yang tidak dapat dihindari oleh daerah. Untuk itu, Arsyad (2002) menjelaskan pemerintah daerah dan dukungan partisipasi masyarakatnya dengan menggunakan sumberdaya yang ada harus mampu menaksir potensi sumberdaya yang diperlukan untuk merancang dan membangunan perekonomian daerah.

Myrdal (Jhingan, 1996:268) berpendapat bahwa pembangunan ekonomi menghasilkan suatu proses sebab menyebab sirkuler yang membuat si kaya mendapat keuntungan semakin banyak dan mereka yang tertinggal di belakang

menjadi semakin terhambat. Lebih lanjut Myrdal menjelaskan bahwa asal ketidakmerataan regional dalam suatu negara berakar pada dasar non-ekonomi. Ketimpangan regional berkaitan erat dengan sistem kapitalis yang dikendalikan oleh motif laba. Jika segala sesuatu diserahkan pada kekuatan pasar tanpa dirintangi oleh intervensi kebijakan apapun dari pemerintah maka produksi, industri, perdagangan, perbankan, asuransi, perkapalan dan hampir semua kegiatan ekonomi yang cenderung mendatangkan keuntungan pada umumnya akan mengelompok di daerah atau di wilayah tertentu saja dan meninggalkan daerah-daerah lain di negara tersebut tetap terbelakang (Myrdal dalam Jhingan, 1996: 270). Lebih lanjut Myrdal (Jhingan, 1996: 272) menyebutkan faktor lain yang menjadi penyebab ketimpangan regional di negara miskin adalah kebijakan nasional yang membuat “lembaga feodal yang kokoh dan lembaga lainnya yang tidak egaliter dan struktur kekuasaan yang membantu si kaya menghisap si miskin”. Untuk itu pemerintah harus menerapkan kebijakan yang bersifat adil guna mengatasi permasalahan tersebut.

Berkaitan dengan pembangunan daerah yang dilakukan oleh daerah, hal yang sangat penting diperhatikan adalah strategi kebijakan pembangunan ekonomi yang berdasarkan karakteristik potensi, geografis, demografi dan kebutuhan daerah. Untuk mewujudkan hal tersebut, menurut Adisasmita (2011: 126) strategi kebijakan yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah:

1. Meningkatkan aksebilitas untuk memperlancar aliran investasi dan produksi serta meningkatkan keterkaitan ekonomi daerah yang saling mendukung;
2. Mendorong pemanfaatan potensi sumberdaya alam yang belum tergali di daerah tertinggal dan penciptaan perkembangan kawasan-kawasan potensi ekonomi baru;
3. Meningkatkan kelangsungan kegiatan usaha yang suda ada di sentra-sentra produksi di daerah yang relatif maju sebagai andalan pertubuhan ekonomi dan mengembangkannya dalam kerangka perekonomian

wilayah berdasarkan kesamaan karakteristik potensi geografis dan kebutuhan daerah;
4. Meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam mengembangkan daya tarik investasi berdasarkan keunggulan komparatif dan kompotitif masing-masing daerah sesuai dengan potensi sumberdaya alam, sumberdaya manusia, dan lokasi geografisnya.

Merujuk pada empat strategi kebijakan tersebut, lebih lanjut Adisasmita (2011: 127) menyebutkan terdapat empat program pembangunan prioritas yang perlu dilakukan yaitu: Pertama, pengembangan jaringan prasarana dan sarana antarwilayah. Program tersebut bertujuan untuk meningkatkan aksebilitas antara daerah dalam pembangunan dan pengembangan ekonomi antara wilayah, baik antara daerah maju, berkembang, dan terbelakang serta kawasan perbatasan yang berimbang dan saling menguntungkan; Kedua, pembangunan kawasan tertinggal. Program ini bertujuan untuk mendorong pengembangan dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dari kawasan tertinggal yang relatif belum terjamah oleh program pembangunan yang dilakukan dengan cara menggali potensi sumberdaya ekonomi yang dimilikinya; Ketiga, mengembangkan kawasan cepat tumbuh. Program ini dimaksudkan untuk merangsang kegiatan ekonomi dari kawasan yang mempunyai potensi cepat tumbuh sebagai kawasan yang dapat menyangga kegiatan ekonomi kawasan disekitarnya; dan keempat, pengembangan kawasan strategis. Tujuan dari program ini adalah mendorong peningkatan investasi dengan memanfaatkan potensi unggulan, baik geografis maupun sumberdaya intelektual daerah yang dapat diintegrasikan dengan jaringan pasar global yang menguntungkan perekonomian daerah.

Dalam pelaksanaan pembangunan daerah oleh pemerintah daerah idealnya harus memiliki kerangka nilai yang dijadikan landasannya. Dalam konteks otonomi daerah, nilai-nilai ideal yang digunakan untuk membangunan daerah dan memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah menurut

Suryono (2012) adalah “kearifan lokal”. Kearifan lokal merupakan seperangkat nilai yang dimiliki dan digunakan oleh daerah dalam melakukan aktifitas dan interaksi sosialnya. Daerah sebagai organisasi publik, dalam kehidupan era globalisasi saat ini sangat memerlukan nilai-nilai dasar sebagai fondasi dalam pelaksanaan pembangunan. Suryono (2012) dalam kesimpulan bukunya “*Birokrasi dan Kearifan Lokal*” menyebutkan paradikma pembangunan yang berwawasan lokal adalah:

> Pertama, harus dapat bekerja atas dasar logika ekologi manusia, dan bukan atas dasar logika produksi; Kedua, mencapai realisasi potensi-potensi kemanusiaan yang utuh, dan bukan sekedar untuk mencapai dan mempertahankan pertumbuhan ekonomi tinggi; Ketiga, harus dapat dilaksanakan melalui pemberdayaan masyarakat dengan memberikan peran penting kepada masyarakat sebagai subyek dan aktor pembangunan untuk menentukan tujuan-tujuan mereka sendiri dengan mengelola potensi-potensi sumberdaya yang diperlukan untuk kepentingan masyarakat, dan bukan mobilisasi sosial untuk menciptakan masyarakat konsumen; Keempat, sebagai fondasi yang dapat melengkapi struktur-struktur formal dengan teknologi-teknologi organisasional yang lebih bersifat adaptif, dan tidak hanya berorentasi pada ketentuan-ketentuan legal formal yang kaku; Kelima, harus dapat memberikan nilai tambah pada inisiatif perencanaan pembangunan daerah dan pada pengembangan sistem-sistem yang memiliki kemampuan untuk mengorganisir diri sendiri (*self organizing system*) melalui satuan-satuan organisasional yang bernuansa manusiawi dalam komunitas-komunitas yang mandiri; Keenam, menempatkan sistem produksi dibawah subordinasi kepentingan-kepentingan masyarakat (lokal) yang lebih luas; Ketujuh, dilengkapi dengan dukungan sumberdaya intelektual yang profesional (*intelectual capital*), sumberdaya sosial yang memadai (*sosial capital*), dan sumberdaya kearifan lokal yang bijak (*wisdom capital*); dan Kedelapan, mengakui arti pentingnya produksi untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, tetapi ia juga harus memberikan tempat yang sama bagi pentingnya nilai-nilai kualitas hidup yang lebih luas, seperti: nilai-nilai kebebasan, keadilan, dan kesetiakawanan sosial.

Apa yang diuraikan oleh Suryono tersebut merupakan seperangkat nilai yang harus menjadi instrumen oleh pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan publik di daerah. Pemerintah daerah sebagai institusi publik dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan publik menjadikan nilai-nilai sosial dan kemenusaian sebagai orentasi utama dalam

tujuannya, dibandingkan dengan tujuan pertumbuhan ekonomi. Penekanan orentasi kemanusia yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai organisasi publik sebagaimana yang dijelaskan Suryono di atas, senada dengan apa yang dijelaskan oleh Widodo (2013), bahwa organisasi yang mampu belajar adaptif (*adaptive learning*) terhadap perubahan lingkungan, baik lingkungan lokal, nasional dan bahkan lingkungan global akan mapu mempertahankan hidupnya. Namun *adaptive learning* belum cukup, menurut Senge (Widodo, 2013), untuk mempertahankan hidup, organisasi perlu mengembangkan belajar generatif (*generative learning*) yaitu belajar untuk memperbaiki kapasitas kita untuk mencipta. Gabungan antara *adaptive learning* dan *generative learning* manusia akan menemukan jatidirinya. Senge berpendapat, “pembelajaran sesungguhnya menyentuh perasaan yang berhubungan dengan apa arti menjadi manusia” (Senge dalam Widodo, 2013).

Sebagai ihtiyar untuk menjaga kaidah, nilai, dan orentasi dari pembangunan daerah sebagaimana yang disebutkan dan dijelaskan di atas tetap terpelihara maka diperlukan pembangunan sumberdaya manusia. Melalui pembangunan sumberdaya manusia maka mendorong terciptanya pemahaman yang komprensif tentang pembangunan daerah. Dalam konteks pembangunan, pembangunan sumberdaya manusia tidak hanya dilengkapi dengan ketrampilan untuk mencapai tujuan ekonomi semata, tetapi juga dibekali kemampuan untuk mencapai tujuan sosial dan lingkungan. Untuk mencapai tujuan tersebut dibuthkan integrasi ilmu pengetahuan dan teknologi secara holistik dalam kepentingan pembangunan ekonomi, sosial, dan lingkungan (Salim, 2010).

Berkaitan dengan pembangunan daerah, World Bank dalam *The Lokal Agenda 21 Planning Duide* (1996) yang dikutip oleh Winarno (2013: 156)

menjelaskan bahwa pembangunan daerah diarahkan pada pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). *Sustainable development* merupakan tindakan untuk lokal dan pemerintahan lokal merupakan aktor yang kuat dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan dikonsepkan untuk lokal dan pemerintahan lokal sebagai aktornya dikeranakan pemerintahan lokal yang membangun infrastruktur demi kegiatan ekonomi; pemerintahan lokal merancang dan menentukan strandar, regulasi, pajak, dan biaya-biaya yang mententukan parameter pembangunan ekonomi; dan pemeritahan lokal menyediakan layanan barang dan jasa yang diperlukan masyarakat secara langsung. Dengan demikian, pemerintah lokal memegang peran kunci dan strategis dalam mewujudkan keberhasilan implementasi pembangunan berkelanjutan.

Menyadari tentang lokalistiknya pembangunan berkelanjutan tersebut (Death, 2010) menjelaskan bahwa pembangunan berkelanjutan membutuhkan sebuah sistem politik yang menjamin partisipasi warga yang efektif di dalam pengambilan keputusan. Lebih lanjut (Death, 2010) menyebutkan syarat ini dapat tercapi dengan baik jika: mendesentralisasikan manajemen sumber-sumber daya kepada masyarakat lokal; memberikan hak suara yang efektif kepada masyarakat lokal; mempromosikan prakarsa warga negara dan pemberdayaan oraganisasi masyarakat; dan penguatan demokrasi lokal.

Senada dengan apa yang disampaikan oleh di atas, World Bank (Death, 2010) menyatakan bahwa “salah satu persyaratan fundamental bagi pencapaian pembangunan yang berkelanjutan adalah partisipasi publik yang luas dalam pengambilan keputusan”. Partisipasi publik yang luas dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pembangunan berkelanjutan dalam proses

pembangunan daerah tersebut World Bank (Death, 2010) menyebutkan secara rigit tentang pihak-pihak atau “kelompok utama” yang harus terlibat dalam proses tersebut yaitu: perempuan, anak-anak, warga pribumi, LSM, pemerintah setempat, serikat dagang, bisnis, ilmuan, dan petani. Dan semuah kelompok utama tersebut mempunyai hak dan kewajiban yang sama, serta mempunyai akses tanpa ada diskriminasi politik, ekonomi, dan sosial.

2.6.2. Pembangunan Daerah di Era Otonomi Daerah

Pembangunan dalam konteks ke-Indonesia-an memiliki tantangan tersendiriri. Indonesia adalah negara yang memiliki sumber daya alam yang sangat banya, baik dalam sisi volume maupun variannya. Indonesia mempunyai laut dan hutan yang luas dan kaya, mempunyai sumberdaya mineral yang tidak sedik. Namun di sisi yang lain, Indonesia mempunyai luas geografis yang tidak kecil. Indonesia dengan jumlah pulau 17.504 dan luas daratan sebesar 1.910.931,32 km^2 (BPS, 2012). Dengan jumlah pulau yang tidak sedikit dan luas wilayah geografis yang tidak kecil ini membuat Indonesia dalam pelaksanaan pembangunan tidak lah ringan. Kesenjangan pembangunan antara wilah dan daerah, yang kemudian berdampak pada kesenjangan ekonomi dan sosial adalah bagian dari dinamika pembangunan di Indonesia sebagai konsekuensi dari besarnya Indonesia.

Kesenjangan pembangunan antar wilayah terutama terjadi antara pedesaan dan perkotaan, antara Pulau Jawa dan luar Pulau Jawa, antara pusat-pusat pertumbuhan dengan kawasan perbatasan, serta antara Kawasan Barat Indonesia dan Kawasan Timur Indonesia. Kondisi tersebut berdampak terhadap perbedaan dari distribusi pendapatan antar daerah dan distribusi pengeluaran pemerintah pusat dan daerah, yang merupakan satu permasalahan tersendiri

dalam pelaksanaan pembangunan di negeri ini. Selain itu, wilayah yang berada di perbatasan termasuk pulau-pulau kecil terluar yang memiliki potensi sumber daya alam yang cukup besar, serta merupakan wilayah yang sangat strategis bagi pertahanan dan keamanan negara. Namun, pembangunan di beberapa wilayah perbatasan masih sangat jauh tertinggal dibandingkan dengan pembangunan di wilayah lain yang mudah diakses dan dijangkau. Dan lebih fatal adalah dalam kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah seolah-olah kawasan perbatasan hanya menjadi halaman belakang dari pembangunan negara.

Dengan demikian, pembangunan dalam bidang apapun pada hakikatnya mengharapkan terjadinya keseimbangan dan keadilan, yang tercermin dalam konsep pemerataan pembangunan. Harapan untuk mencapai idealisasi pembangunan serta pelaksanaan pembangunan yang berimbang di daerah, dan dalam upaya penguatan masyarakat daerah pasca reformasi maka lahirlah konsep otonomi daerah. Untuk merealisasikan konsep tersebut maka pemerintah menerbitkankan UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dan pada tahun 2014 UU No. 32 diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dan UU No. 25 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, serta UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Ketiga undang-undang ini memberian kewenangan kepada daerah otonomi untuk mengurus daerahnya oleh Pemerintah Pusat.

Otonomi daerah yang secara universal dikenal dengan konsep desentralisasi. Desentralisasi bukan hanya sekedar proses politik (devolusi) yang

menyangkut pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah semata, namun yang lebih penting lagi adalah transfer proses pengambilan keputusan (*transfer ofdecision-making process*) dalam merencanakan, melaksanakan dan mempercepat kegiatan pembangunan, oleh daerah sendiri dan hasilnya ditujukan untuk kesejahteraan rakayat di daerah tersebut.

Penerapan desentralisasi sebagai respon atas gagalnya sistem pembangunan nasional yang sentralistik dan *top-down,* dan keinginan daerah untuk mendapatkan manfaat dan rasa keadilan dalam alokasi hasil pengelolaan sumberdaya alam yang mereka miliki. Daerah menilai proses pembangunan dan peningkatan kemakmuran sebagai hasil pembangunan pada masa Orde Baru lebih terkonsentrasi ke pusat. Sentralisasi ekonomi dan pemerintahan yang diterapkan pemerintahan Orde Baru telah banyak menguras sumber daya alam daerah, dan mengalirkan keuntungan ekonomi ke pusat pemerintahan dan bisnis di Jakarta. Kebijakan desentralisasi pembangunan ekonomi dan pemerintahan tersebut menimbulkan ketimpangan ekonomi dan sosial di daerah. Untuk membuktikan bahwa besarnya penghisapan pusat terhadap daerah dalam kontek pembangunan ekonomi ditandai dengan terjadinya kesenjangan ekonomi antara daerah dan pusat, distribusi pendapatan semakin melebar, tingginya tingkat kemiskinan di daerah, kerusakan lingkungan hidup di daerah, dan lemahnya kelembagaan sosial di daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah dalam pembangunan daerah diharapkan dapat mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa, kreatifitas, dan inovasi, serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam proses pembangunan di daerah. Dengan demikian maka akan mengembangkan fungsi dan peran lembaga sosial di daerah. Selain itu, dengan desentralisasi

maka rentang kendali birokrasi pemerintah semakin pendek, sehingga pelayanan publik dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Pembangunan dapat dijalankan lebih terfokus dan tepat sesuai dengan aspirasi dan perkembangan masyarakat serta dinamika daerah. Selain itu, daerah mendapat kewenangan yang luas dalam pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah secara berkeadilan. Hal tersebut sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasa 258 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa “Daerah melaksanakan pembangunan untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing daerah”. Lebih lanjut pasal terswebut menjelaskan bahwa “pembangunan daerah merupakan perwujudan dari pelaksanaan urusan pemerintahan yang telah diserahkan ke daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional”.

Kebijakan desentralisasi yang menitikberatkan pada penyelenggaraan otonomi daerah, menurut Djohan (Kartodihardjo, 2004) pada hakekatnya adalah:

1. Mendekatkan penyelenggaraan dan pelayanan pemerintah dengan masyarakat, sehingga kebijakan yang disusun akan lebih sesuai dengan aspirasi masyarakat;
2. Mendekatkan pemerintah dengan situasi dan kondisi kehidupan masyarakat, sehingga pemerintah dengan cepat mengetahui dan memantau perkembangan kualitas kehidupan masyarakat;
3. Menyesuaikan kebijakan-kebijakan maupun program pemerintah dengan kebutuhan masyarakat baik ekonomi, sosial, politik, budaya, spiritual maupun faktor-faktor lokal/*indigeneous* lainnya;
4. Menggunakan sistem nilai dan mekanisme sosial yang hidup dan berkembang di masyarakat setempat sebagai rujukan untuk sistem dan mekanisme birokrasi pemerintahan daerah;
5. Mengoptimalkan upaya pengembangan produktivitas sektor-sektor yang memiliki keunggulan komparatif atau dominan di kabupaten/kota/wilayah untuk dapat dikembangkan secara maksimal bersama-sama perintah daerah;
6. Menciptakan sistem birokrasi pemerintahan daerah yang sesuai dengan kondisi kedaerahan dan karakter penduduknya masing-masing, sehingga akan terwujud suatu manajemen pemerintahan daerah yang berbeda satu sama lain;

7. Meringankan beban tugas pemerintah (pusat)/instansi vertikal dengan memberikan pelimpahan wewenang kepada daerah dengan tetap memperhatikan azas efisiensi dan efektivitas, dan;
8. Mengutamakan kepentingan kabupaten/kota yang dapat menampilkan keunggulan, keistimewaan dan kreativitasnya.

Dengan adanya daerah otonom sebagai konsekuensi implentasi kebijakan otonomi daerah, maka daerah otonom dengan kewenangan yang diberikan kepadanya sesungguhnya memiliki tanggungjawab yang lebih besar dalam menjamin keberhasilan kinerja pembangunan di daerah. Dengan demikian maka pemahaman pembangunan daerah dengan prinsip otonomi daerah tidak bisa secara parsial, tetapi harus menyeluruh dan komprehensif. Pemahaman yang komprehensif tentang pembangan daerah dalam kerangka pelaksanaan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), yang menjamin pemanfaatan sumberdaya alam secara bertanggung jawab dengan memperhatikan kelestarian fungsi ekologis, ekonomis, dan sosial budaya.

Melalui otonomi daerah harapan akan terjadi perubahan dan menjadi titik balik untuk mengubah pola hubungan antara daerah dan hubungan daerah terhadap pusat dari “dominan-tergantung” menjadi pola “saling tergantung secara berimbang”. Semangat untuk mengubah pola hubungan antar daerah, dan daerah dengan pusat ini harus dibangun oleh pemerintah pusat dan daerah, yang disertai dengan upaya jelas melalui kebijakan dan usaha yang sungguh-sungguh untuk mencapainya. Apabila pola hubungan tersebut telah berubah menjadi saling tergantung secara berimbang, maka semua daerah akan memberikan kontribusi yang optimal terhadap pembangunan ekonomi dan pertumbuhan ekonomi domestik dan memperkecil kesenjangan ekonomi antar daerah.

Kebijakan pemerintah dalam rangka penguatan ekonomi domestik telah dilakukan pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2013 yang berfokuskan pada empat aspek, yang merupakan komponen penting untuk mendukung penguatan ekonomi domestik. Keempat aspek tersebut adalah:

> Pertama, Peningkatan daya saing. Untuk mendukung penguatan ekonomi domestik akan dititikberatkan kepada isu strategis: Peningkatan Iklim Investasi dan Usaha, Percepatan Pembangunan Infrastruktur, Peningkatan Pembangunan Industri di Berbagai Koridor Ekonomi dan Penciptaan Kesempatan Kerja khususnya Tenaga Kerja Muda;
> Kedua, Peningkatan Daya Tahan Ekonomi. Dititikberatkan pada isu strategis: Peningkatan Ketahanan Pangan Menuju Pencapaian Surplus Beras 10 juta Ton dan Peningkatan Rasio Elektrifikasi dan Konversi Energi;
> Ketiga, Peningkatan dan Perluasan Kesejahteraan Rakyat. Dititikberatkan padaisu strategis: Peningkatan Pembangunan Sumber Daya Manusia dan Percepatan Pengurangan Kemiskinan – Sinergi Klaster 1-4; dan
> Keempat, Pemantapan Stabilitas Sosial Politik. Dititikberatkan pada isu strategis: Persiapan Pemilu 2014, Perbaikan Kinerja Birokrasi dan Pemberantasan Korupsi dan Percepatan Pembangunan *Minimum Essential Force* (Kementrian Perencanaan Pembangunan Nasional, 2012).

Melalui kebijakan ini diharapkan terjadi pemahaman yang sama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sehingga dapat secara bersama-sama mensinergikan pembangunan di pusat dan di daerah dalam rangka memperkuat ekonomi domestik di tengah-tengah kondisi global yang masih belum menentu. Daerah adalah bagian dari wilayah negara, oleh karena itu, penguatan terhadap daerah sebagai ihtiyar untuk memperkuat negara merupakan hal yang sangat penting. Untuk melakukan itu, pusat dan daerah tidak dapat berjalan secara sendiri-sendiri, tetapi deprlukan adanya kerja saman yang serasi dan seimbang.

Pada era otonomi daerah saat ini, daerah memiliki sejumlah kewenangan, dan kewenangan tersebut merupakan modal dasar yang sangat penting untuk pembangunan daerah. Menurut Ryaas Rasyid et. al. (2003: 218-222), paling

tidak ada lima hal penting yang harus disiapkan oleh Pemerintah Darah sebagai prasyarat untuk melakukan proses pembangunan di tingkat daerah, yaitu:

1. Fasilitator. Disamping fungsi yang lainnya, fungsi Pemerintah Daerah yang sangat esensial adalah memfasilitasi segala bentuk kegiatan di Daerah, terutama dalam bidang perekonomian.
2. Pemerintah Daerah Harus Kreatif. Pembangunan Daerah berkaitan pula dengan inisiatif lokal, dan untuk berinisiatif diperlukan kreatifitas dan inovasi dari para penyelenggara pemerintahan.
3. Politik Lokal yang Stabil. Masyarakat dan Pemerintah di daerah harus menciptakan suasana politik lokal yang kondusif bagi dunia usaha dan pembangunan ekonomi.
4. Pemerintah Daerah Harus Menjamin Keseimbangan Berusaha. Ada kecenderungan yang mengkhawatirkan berbagai pihak bahwa Pemerintah Daerah sering kali merusak tatanan yang sudah ada.
5. Pemerintah Daerah harus komunikatif dengan LSM/NGO, terutama dalam Bidang Perburuhan dan Lingkungan Hidup. Pemerintah Daerah sekarang dituntut untuk memahami dengan intensif aspirasi yang berkembang dikalangan perburuhan, baik yang menyangkut upah minimum dan jaminan lainnya, hak-hak buruh pada umumnya, perlindungan kepada buruh wanita, ataupun menyangkut keselamatan kerja dan kesehatan kerja.

Kelima elemen yang diungkapkan di atas merupakan prakondisi bagi terselenggaranya pembangunan ekonomi daerah. Dengan kebijakan otonomi yang luas maka peluang bagi daerah menjadi sangat luas pula, dan semuanya sangat bergantung pada daerah itu sendiri. Merujuk pada apa yang telah dijelaskan maka dapat dipahami bahwa, daerah sebagai daerah otonom dalam

presepektif desentralisasi dalam upaya untuk mempertahankan eksistensinya memerlukan pembangunan daerah. Pembangunan daerah adalah dalam upaya mengembangkan kreatifitas dan inovasi berdasarkan potensi dan sumberdaya daerah, agar daerah tetap eksis sebagai daerah otonom yang dapat meminimalisir tingkat ketergantungannya terhadap pusat. Daerah sebagai organisasi publik yang dibentuk oleh negara dalam kerangka untuk melaksanakan pembangunan dan pelayanan publik di daerah. Suatu organisasi yang ingin membangun organisasinya menurut Garvin (Martinette Jr. et. al., 2002) harus melakukan lima kegiatan berikut: Sistematis pemecahan masalah menggunakan metode ilmiah bukan dugaan; Eksperimen dengan pendekatan baru; Belajar dari pengalaman dan sejarah masa lalu; Belajar dari praktek-praktek terbaik dari orang lain; dan Mentransfer pengetahuan dengan cepat dan efisien terhadap organisasi.

Organisasi sebagai media untuk manusia berhimpun dalam upaya untuk mengasah potensi diri dan berkreasi agar kualitas hidup menjadi lebih baik, baik dalam kontek sosial budaya, sosial ekonomi maupun sosial politik. Organisasi sebagai media berhimpun manusia tersebut mempunyai potensi dapat tumbuh berkembang dan akan menjadi besar dan mapan, dan juga mempunyai potensi tidak dapat berkembang, mengalami stagnasi atau mungkin bubar sebelum mencapai tujuannya.

Seiring dengan perkembangan zaman dengan perkembangan teknologi dan globalisasi, berkaitan dengan keorganisasi Marquardt (2000) mengidentifikasi beberapa tuntutan kritis yang dihadapi perusahaan dan pemerintah saat ini meliputi:

1. Reorganisasi, restrukturisasi, dan rekayasa ulang untuk sukses, dalam upaya kelangsungan hidup;

2. Kekurangan dalam peningkatan keterampilan karena banyak pekerja yang tidak cukup siap untuk bekerja di abad kedua puluh satu;
3. Pengembangan sumberdaya manusia yang tidak mampu menjawab kebutuhan jangka panjang;
4. Persaingan global dari perusahaan dunia yang paling kuat;
5. Terobosan dalam teknologi baru dan canggih yang terus meningkat; dan
6. Kebutuhan organisasi yang kompleks untuk beradaptasi dengan perubahan.

Dengan terjadinya perubahan lingkungan yang terus bergerak, lahirnya berbagai teknologi moderen, lingkungan yang semakin mengglobal, kehidupan manusia seakan tidak lagi dibatasi oleh ruang dan waktu yang menyebabkan organisasi, baik organisasi swasta, pemerintah, maupun sosial kemasyarakatan harus mampu menyesuaikan dengan lingkungan dengan segala perubahan tersebut dalam upaya untuk mempertahankan eksistensi dan keberlang-sungannya. Untuk menjaga eksistensi dan keberlangsungan hidup dalam keadan lingkungan yang kompleks tersebut maka orgaisasi perlu melakukan reorentasi dan restrukturisasi, pengembangan sumberdaya manusia yang bersifat strategis bukan temporal dan siap pakai. Pada sisi yang lain, organisasi harus mampu membaca lingkungan eksternal organisasi dan membangun kekuatan internal organisasi.

Dalam kontek pembangunan daerah diera otonomi daerah, memerlukan pemimpin yang mampu membanguan daerah dengan melibatkan stakeholders daerah. Selain itu, diperlukan pemimpin yang mampu membangun visi bersama-sama dengan rakyatnya, serta mampu membaca dan memahami segal potensi yang dimiliki oleh daerah. Selanjutnya, pemimpin yang dapat membaca segala ancaman dan peluang yang dihadapi oleh daerah, dan membuat perubahan inovatiif bersama stakeholders daerah untuk mengatasi hambatan dan memanfaatkan peluang untuk mencapai kepentingan daerah. Melalui visi yang dibangun bersama antara pemimpin dan rakyat, dan inovasi yang didesain

berdasarkan potensi dan kearifan daerah maka daerah akan dapat tumbuh berkembang baik sosial, ekonomi, dan politik.

2.6.3. Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Daerah

Sebagai sebuah praktek sosial dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, pembangunan merupakan instrumen yang dilukukan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara dalam upaya untuk mencapai tujuan negara. Namun demikian, dalam konsep negara moderen pelaksanaan pembangunan terdapat juga domain masyarakat. Kedua domain tersebut memiliki perannya masing-masing yang terintegrasi, tidak terpisah satu sama lainnya. Antar kedua domain tersebut, kerap dikenal dengan sebutan “partisipasi” atau “keterlibatan” masyarakat, serta peran pemerintah dalam pembangunan, yang mana dalam perkembangannya, hubungan dan interaksi antar kedua domain tersebut terus mengalami perkembangan dan perubahan dari masa ke masa.

Vigoda, sebagaimana dikutip oleh Margono (2010, 51) mengungkapkan bahwa terjadi proses evolusi dalam konteks interaksi antara administrasi publik dan masyarakat. Vigoda menggambarkan proses awal evolusi, dimana posisi *citizens as subjects* dan *public administration as rulers,* bergeser ke arah *citizens as voters* dan *public administration as trustees,* kemudian bergeser lagi ke arah *citizens as clients/costumer* dan *public administration as managers,* selanjutnya *citizens as partners* dan *public administration as partners,* terakhir,*citizens as owners* dan *public administration as subjects.*

Dari proses evolusi tersebut akan terlahir sebuah pola interaksi antara masyarakat dengan administrasi publik yang berbeda antara satu dengan lainnya serta memiliki kualitas keterlibatan masyarakat yang tidak sama. Secara politis, pergeseran demi pergeseran tersebut menunjukan tarik-menarik kekuasaan

antara dua pihak (Margono, 2010, 51). Pasca reformasi 1998, pemerintah menerapan sistem demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kedudukan yang berimbang antar lembaga-lembaga negara, reformasi birokrasi, pemberdayaan masyarakat, dan otonomi daerah menjadi nilai-nilai yang diusung oleh era yang baru tersebut.

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan merupakan hal penting dan merupakan kebutuhan dalam konteks kepentingan publik. Hal tersebut sebagaimana yang dijelaskan oleh Charly (Ndraha, 1992) menjelaskan bahwa partisipasi adalah keterlibatan mental dan emosi seseorang atau sekelompok masyarakat di dalam situasi kelompok yang mendorong yang bersangkutan atas kehendak sendiri menurut kemampuan swadaya yang ada, untuk mengambil bagian dalam usaha mencapai tujuan bersama dan pertanggungjawabannya.

Rumusan pengertian tersebut memberikan gambaran bahwa partisipasi merupakan tindakan seseorang untuk terlibat dalam suatu kegiatan baik secara langsung maupun tidak langsung guna tercapainya tujuannya. Idealnya partisipasi merupakan kegiatan yang bersifat sukarela, sebagai keikutsertaan emosional dan mental seseorang dalam kehidupan bersama dan untuk pencapaian tujuan bersama. Menurut Tjokroamidjojo (1992), ada empat aspek penting bahwa partisipasi masyarakat mutlak diperlukan dalam rangka partisipasi pembangunan:

1. Terlibat dan ikut sertanya rakyat sesuai dengan mekanisme proses politik dalam suatu negara akan menentukan arah, strategi dan kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah;
2. Meningkatkan artikulasi (kemampuan) untuk merumuskan tujuan-tujuan dan terutama cara-cara dalam merencanakan tujuan yang sebaik-baiknya;
3. Partisipasi masyarakat dalam kegiatan-kegiatan nyata yang konsisten dengan arah, strategi dan rencana yang telah ditentukan dalam proses politik; dan

4. Adanya perumusan dan pelaksanaan program-program partisipasi dalam pembangunan berencana.

Selain itu, Tjokroamidjojo (1995: 207) menyebutkan bahwa partisipasi masyarakat seperti: petani, nelayan, buruh, pedagang kecil, para pengusaha, dan lain-lain dalam pembangunan merupakan hal yang penting. Keterlibatan masyarakat tersebut dalam bentuk: menentukan arah, strategi dan kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah; memikul beban dan bertanggung jawab dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan; dan memetik hasil dan manfaat pembangunan secara berkeadilan.

Menurut Antoft and Novack (Rusli, 2009) partisipasi masyarakat sebagai "*the continued active involvement of citizens in making which affect them*." Pertisipasi harus dimaknai sebagai keikutsertaan masyarakat dalam proses kebijakan yang berkaitan dengan kehidupan dirinya. Partisipasi bukan berarti suatu yang sifatnya diberikan oleh pemerintah namun harus dipandang sebagai suatu yang menjadi hak masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan merupakan instrumen untuk pencapaian *good governance*.

Dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat modern, partisipasi masyarakat dalam politik dan urusan pemerintahan sudah menjadi bagian kehidupan demokrasi. Dalam perkembangan terakhir, masyarakat telah menyadari bahwa urusan pemerintahan bukan urusan orang lain tetapi merupakan urusan mereka, karena mereka terlibat secara aktif memilih para wakil rakyat (sebagai legislatif) dan juga memilih presiden dan kepala daerah (sebagai eksekutif). Dalam kehidupan bernegara, setiap tindakan pemerintah sebagai penyelenggara negara tidak hanya berdampak pada memerintah, tetapi juga berdampak pada masyarakat, baik yang bersifat positif maupun negatif.

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan terasa semakin kuta dengan adanya otonomi daerah. Dengan diberlakukan otonomi daerah, masyarakat daerah sekan mendapatkan legitimasi formal yang cukup kuat untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan. Masyarakat secara aktif melibatkan diri dalam proses pembangunan daerah. Otonomi daerah telah memberikan ruang yang sangat luas pada kedudukan masyarakat untuk terlibat dalam keseluruhan proses pembangunan daerah. Dengan demikian, menurut Rusli (2009) otonomi daerah dapat dimaknai sebagai penguatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Masyarakat memiliki kekuatan yang besar untuk menentukan keseluruhan proses pembangunan di daerah. Pemerintah daerah dalam melaksanakan seluruh fungsi pemerintahannya harus di bawah kendali kepentingan masyakat daerah.

Lebih lanjut Rusli (2009) menjelaskan partisipasi masyarakat tidak hanya dimaknai secara sempit dan terikat pada proses pemilihan umum. Untuk itu, dalam era reformasi dan desentralisasi, mestinya ada ruang demokrasi yang sangat longgar dalam seluruh penyelenggaraan pemerintahan. Karena partisipasi masyarakat hanya dilaksanakan dengan baik bila ada ruang demokrasi. Tanpa demokrasi maka partisipasi akan menjadi semu atau partisipasi yang sifatnya mobilisasi. Tujuan utama dari partisipasi masyarakat dalam pembangunan diantaranya adalah adanya pengawasan masyarakat terhadap jalannya pembangunan. Hal tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 354 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah yang berkaitan dengan pembangunan meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemonitoran, dan pengevaluasian pembangunan daerah.

Namun demikian, proses pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan daerah saat ini belum berjalan efektifdan dan belum memberikan hasil yang memuaskan. Hal tersebut dapat terlihat dengan terjadinya perbedaan antara usulan program yang diusulkan oleh masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan (Musrembang) dengan program yang direalisasikan oleh pemerintah.

Dengan melihat fenomena ini maka cukup beraalasan jika masyarakat memberikan stigma negatif pada pemerintah, yang mana menjadikan proses pelibatan masyarakat dalam setiap tahapan dan proses pembangunan hanya sekedar formalitas dan sekedar pelegalan “atas nama masyarakat”. Sehingga proses pelibatan masyarakat hanya menjadi legitimasi kepentingan penguasa dan segelintir kelompok. Untuk itu, proses partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah yang terjadi saat ini harus dibenahi, direvitalisasi, agar partisipasi masyarakat menjadi parstisipasi senyatanya bukan partisipasi semu, partisipasi yang merepresentasikan kehendak masyarakat banyak, dan bukan kepentingan elit dan kelompok tertentu semata.

Menurut Muluk (2007: 287) belum efektifnya partisipas masyarakat dalam pemirintahan daerah disebabkan karena dua hal: Pertama, kepentingan dan aspirasi nyata masyarakat sering kali gagal menjadi angenda kebijakan yang dibahas oleh pemerintah. Partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan daerah hanya sebata sosialisasi kebijakan. Kedua, keterwakilan anggota masyarakat dalam proses kebijakan diragukan. Masyarakat yang dilibatkan dalam proses kebijakan sering kali bukan benar-benar mampu mewakili aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Selain kedua hal tersebut menurut Adisasmita (2006) pengaruh kelompok tertentu (kelompok yang besar dan kuat) dalam perumsan program yang menyebabkan kepentingan masyarakat menjadi terhambat dalam setiap perumusan kebijakan publik. Bahkan sering terjadi kepentingan masyarakat dalam kebijakan publik terdistorsi dan terkooptasi dengan kepetingan elit dan pemilik modal. Dengan melihat fakta tersebut maka oleh Muluk (2007: 287) partisipasi masyarakat dalam pemerintahan baru sampai pada tingkat *low citizenship,* dan partisipasi masyarakat yang sampai pada tingkat ini, belum sesuai dengan partisipasi yang dikehendak dalam *democratic public administration.*

Menurut Friedman (Rumesten, 2012) terdapat tiga faktor yang dapat mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pembanguan. Pertama, substansi kebijakan dan program pembanguan yang tidak sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dan kurang bermanfaat bagi masyarakat, dan prosedur partisipasi yang tidak jelas; Kedua, kurangnya optimal kinerja aparatur pemerintah yang berwenang dalam memberikan edukasi, mengayomi dan melindungi masyarakat berkaitan dengan hak-haknya; dan ketiga, kurangnya sosialisasi dan kesadaran politik masyarakat. Faktor kesadaran sangat berkaitan dengan tingkat pendidikan. Pada masayarakat yang tingkat pendidikan rendah tingkat partisipasi sangat rendah. Selain faktor pendidikan, juga faktor ekonomi. Artinya, secara umum prioritas hidup sebagian besar masyarakat lebih tersita untuk memenuhi kebutuhan dasar hidupnya. Sehingga kepekaan masyarakat terhadap proses dan pelaksanaan pembangunan sangat rendah.

2.7. Pembangunan Pariwisata

2.7.1. Konsep Pariwisata

Istilah pariwisata berasal dari bahasa Sansekerta yang terdiri dari tiga suku kata, yaitu *"Pari"* yang artinya penuh, lengkap, berkeliling; *"Wis(man)"* yang mempunyai arti rumah, properti, kampung, komunitas; dan *"ata"* yang berarti pergi terus-menerus, mengembara (*roaming about*). Dari ketiga suku kata tersebut yang kemudian dilihat dari sisi istilah maka pariwisata berarti "pergi secara lengkap meningggalkan rumah (kampung) berkeliling terus menerus dan tidak bermaksud untuk menetap di tempat yang menjadi tujuan perjalanan" (Pendit, 2002: 3).

Menurut Burkart dan Medlik (Pendit, 2002: 3) "pariwisata sebagai suatu trasformasi orang untuk sementara dan dalam waktu jangka pendek ke tujuan-tujuan di luar tempat di mana mereka bisaanya hidup dan bekerja, dan kegiatan-kegiatan mereka selama tinggal di tempat-tempat tujuan itu". Senada dengan Burkart dan Medlik, Kodhyat (1996) menjelaskan bahwa pariwisata adalah "perjalanan dari suatu tempat ketempat lain, bersifat sementara, dilakukan perorangan atau kelompok, sebagai usaha mencari keseimbangan atau keserasian dan kebahagian dengan lingkungan dalam dimensi sosial, budaya, alam dan ilmu".

United Nations World Tourism Organization (Edgell Sr, et. al., 2008: 1-2) menyebutkan terdapat empat bentuk pariwisata, yaitu Visitor, Tourist, Excursionist, dan Tourism. Kemapt bentuk pariwisata tersebut dijelaskannya sebgai berikut:

1. *Visitor. Any person visiting a country other than that in which the person usually resides, for any reason other than following an occupation remunerated from within the country visited. This definition covers two classes of visitors: 'tourist' and 'excursionist'.*

2. *Tourist. A temporary visitor staying at least 24 hours in the country visited, the purpose of whose journey can be classified under one of the following headings: (a) leisure, recreation, holiday, health, study, religion or sport; and (b) business, family, mission or meeting.*
3. *Excursionist. A temporary visitor staying less than 24 hours in the country visited (including travellers on cruises).*
4. *Tourism. In terms of balance-of-trade accounting, is defined as travel and transportation and is determined a 'business service' export from the tourism recipient to the tourism generating economy; the entirety of the (tourism) industry.*

Berdasarkan berbagai pengertian tersebut maka dapat dijelaskan bahwa pariwisata merupakan aktivitas mobilisasi manusia baik bersifat individual ataupun berkelompok dari satu tempat ke tempat lain yang bersifat sementara. Tujuan dari aktivitas tersebut adalah untuk mencari kesenangan dan keseimbangan dalam kehidupan individunya, baik berdimensi keilmuan, religius, sosial, budaya, dan alam.

Wahab (2003) yang melihat pariwisata dalam prespektif industri dan ekonomi menjelaskan bahwa "pariwisata adalah salah satu jenis industri baru yang mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang cepat dalam penyediaan lapangan kerja, peningkatan penghasilan, standar hidup serta menstimulasi sektor-sektor produktivitas lainnya". Lebih lanjut Wahab (2003) menjelaskan "Sebagai sektor yang kompleks, pariwisata juga meliputi industri-industri klasik seperti kerajinan tangan dan cindera mata, penginapan, transportasi secara ekonomi juga dipandang sebagai industri". Penjelasan Wahab tersebut sebagaimana yang dijelaskan oleh Edgell Sr, et. al., (2008: 2) bahwa:

> "*Tourism is inherently a complex field difficult to define, resisting comparability within itself and with other industries. Tourism is the practice of travelling and also the business of providing associated products, services and facilities. It is not a single industry but instead an amalgam of industry sectors – a demand force and supply market, a personal experience and a complicated international phenomenon. Tourism incorporates social, cultural and environmental concerns beyond physical*

development and marketing. It encompasses both supply and demand, more than the sum of marketing and economic development."

Berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, menjelakana tentang konsep kepariwisataan secara jelas bahwa:

1. Wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara.
2. Wisatawan adalah orang yang melakukan wisata.
3. Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah.
4. Kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha.

Konsep pariwisata memiliki keragaman bentuk aktivitas wisata yang dilakukan oleh para wisatawan, yang dijalankan sesuai dengan kebutuhan atau minat dari wisatawan. Artinya, aktivitas atau kegiatan wisata yang dilaksanakan oleh wisatawan memiliki tujuan tertentu dan untuk mendapatkan manfaat tersendiri bagi setiap wisatawan. Hal tersebut sebagaimana yang dijelaskan oleh Spilane (1987) tentang jenis pariwisata sebagai berikut: berwisata untuk menikmati perjalanan; berwisata untuk berekreasi; berwisata untuk budaya; berwisata untuk olahraga; berwisata untuk bisnis; dan berwisata untuk konvensi.

Berkaitan dengan tujuan dan manfaat berwisata tersebut, menurut Suwantoro (2004) terdapat banyak macam perjalanan wisata yang dilakukan oleh wisatawan yang dapat dilihat dari berbagai macam prespektif atau segi, yaitu dari segi jumlah, segi kepengaturan, segi maksud dan tujuan, dan segi penyelenggara. Masing-masing segi tersebut diuraikan dan dijelaskan sebagai berikut:

1. Dari segi jumlahnya, wisatawan dibedakan atas:
   a. *Individual Tour* (wisatawan perorangan), yaitu suatu perjalanan wisata yang dilakukan oleh satu orang atau sepasang suami-isteri;
   b. *Family Group Tour* (wisata keluarga), yaitu suatu perjalanan wisata yang dilakukan oleh serombongan keluarga yang masih mempunyai hubungan kekerabatan satu sama lain; dan
   c. *Group Tour* (wisata rombongn), yaitu suatu perjalanan wisata yang dilakukan bersama-sama dengan dipimpin oleh seorang yang bertanggung jawab atas keselamatan dan kebutuhan anggotanya. Bisaanya paling sedikit 10 orang, dengan dilengkapi diskon dari perusahaan principal bagi orang yang kesebelas. Potongan ini berkisar antara 25 hingga 50 % dari ongkos penginapan atau penerbangan.
2. Dari segi kepengaturannya, wisata dibedakan atas:
   a. *Pra-arranged Tour* (wisata berencana), yaitu suatu perjalanan wisata yang jauh hari sebelumnya telah diatur segala sesuatunya, baik transportasi, akomodasi maupun objek-objek yang akan dikunjungi;
   b. *Package Tour* (paket wisata), yaitu perusahaan Biro Perjalanan Wisata yang telah bekerja sama menyelenggarakan paket wisata yang mencakup biaya perjalanan, hotel, ataupun fasilitas lainya yang merupakan suatu komposisi perjalanan yang disusun guna memberikan kemudahan dan kepraktisan dalam melakukan perjalanan wisata;
   c. *Coach Tour* (wisata terpimpin), yaitu suatu paket perjalanan ekskursi yang dijual oleh biro perjalanan dengan dipimpin oleh seorang pemandu wisata dan merupakan perjalanan wisata yang dilakukan secara rutin, dalam jangka waktu yang telah ditetapkan dan dengan rute perjalanan yang tertentu pula;
   d. *Special Arranged Tour* (wisata khusus), yaitu suatu perjalanan wisata yang disusun secara khusus guna memenuhi permintaan seorang langganan atau lebih sesuai keinginannya;
   e. *Optional Tour* (wisata tambahan), yaitu suatu perjalanan wisata tambahan di luar pengaturan yang telah disusun dan diperjanjikan pelaksanaannya, yang dilakukan atas permintaan pelanggan.
3. Dari segi maksud dan tujuan, wisata dibedakan atas:
   a. *Holiday Tour* (wisata liburan), yaitu suatu perjalanan wisata yang diselenggarakan dan diikuti oleh anggotanya guna berlibur, bersenangsenang, dan menghibur diri;
   b. *Familiarization Tour* (wisata pengenalan), yaitu suatu perjalanan yang dimaksudkan guna mengenal lebih lanjut bidang atau daerah yang mempunyai kaitan dengan pekerjaanya;
   c. *Educational Tour* (wisata pendidikan), yaitu suatu perjalanan wisata yang dimaksudkan untuk memberikan gambaran, studi perbandingan ataupun pengetahuan mengenai bidang kerja yang dikunjunginya;
   d. *Scientific Tour* (wisata pengetahuan), yaitu perjalanan wisata yang tujuan pokoknya adalah untuk memperoleh pengetahuan dan penyelidikan terhadap sesuatu bidang ilmu pengetahuan;
   e. *Pileimage Tour* (wisata keagamaan), yaitu perjalanan wisata yang dimaksudkan guna melakukan ibadah keagamaan;

f. *Special Mission Tour* (wisata kunjungan khusus), yaitu suatu perjalanan wisata yang dilakukan dengan maksud khusus, misalnya misi dagang, kesenian, dan lain-lain; dan
g. *Hunting Tour* (wisata perburuan), yaitu suatu kunjungan wisata yang dimaksudkan untuk menyelenggarakan perburuan biantang yang diijinkan oleh penguasa setempat sebagai hiburan semata.

4. Dari segi penyelenggarannya, wisata dibedakan atas:
   a. Ekskursi (*Excursion*), yaitu suatu perjalanan wisata jarak pendek yang ditempuh kurang dari 24 jam guna mengunjungi satu atau lebih objek wisata;
   b. *Safari Tour*, yaitu suatu perjalanan wisata yang diselenggarakan secara khusus dengan perlengkapan maupun peralatan khusus yang tujuan maupun objeknya bukan merupakan objek wisata pada umumnya;
   c. *Cruise Tour*, yaitu perjalanan wisata dengan menggunakan kapal pesiar mengunjungi objek-objek wisata bahari dan objek wisata di darat dengan menggunakan kapal pesiar sebagai basis pemberangkatannya;
   d. *Youth Tour* (wisata remaja), yaitu kunjungan wisata yang diselenggarakan khusus bagi para remaja menurut golongan umur yang ditetapkan negara masing-masing; dan
   e. *Marine Tour* (wisata bahari), yaitu suatu kunjungn ke objek wisata khususnya untuk menyaksikan keindahan lautan wreck-diving (menyelam) dengan perlengkapan selam lengkap.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dijelaskan bahwa pariwisata merupakan sebuah industri yang melibatkan banyak pihak dan unsur. Dalam industri pariwisata memerlukan infrastruktur, sumberdaya alam dan budaya, dan sumber daya manusia merupakan syarat penting keberhasilan pariwisata. Menurut UNESCO (2009: 1) industri pariwisata terbentuk dari tujuh unsur yaitu: Informasi Wisata; Biro Perjalanan; Transportasi; Aksesibilitas; Destinasi Wisata; Atraksi Wisata; dan Unsur Penunjang.

2.7.2. Konsep Pembangunan Pariwisata

Dalam perkembangan terakhir, pariwisata telah menjadi salah satu sektor pembangunan ekonomi yang sedang digalakkan dan diperkuat oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah. Sikap pemerintah tersebut disebabkan pariwisata dianggap mempunyai andil yang sangat penting dan strategis dalam

pembangunan ekonomi kedepan, utamanya berkaitan dengan penciptaan lapangan kerja dan sebagai salah satu sumber pendapatan negara untuk pemerintah pusat, penadapatan daerah untuk pemerintah daerah.

Pariwisata di samping sebagai mesin penggerak ekonomi, pada sisi lain pariwisata merupakan salah satu media yang penting untuk dapat mengurangi angka pengangguran, terutama masyarakat yang berada di kawasan atau lokasi yang menjadi tujuan wisatawan. Artinya, jika pariwisata dikelola secara baik dan provesional maka memberi dampak yang sangat berarti bagi perekonomian masyarakat. Dampak pembangunan pariwisata terhadap perekonomian masyarakat dikarenakan aktivitas perekonomian yang berkaitan dengan kepariwisataan tidak hanya padat modal namun juga padat karya.

Perkembangan dunia yang semakin mengglobal, industri pariwisata adalah salah satu sektor yang cukup berpengaruh dalam proses perkembangan dan pembangunan suatu wilayah. Hal tersebut sebagaimana yang dijelaskan oleh Yoeti (2007) bahwa pariwisata memiliki peranan penting dan strategis dalam pembangunan suatu bangsa, yaitu pemerataan kesempatan kerja, peningkatan pendapatan negara, daerah, dan masyarakat, memperkokoh persatuan dan kesatuan budaya bangsa. Senada dengan Yoeti, dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan menjelaskan bahwa “pembangunan kepariwisataan diperlukan untuk mendorong pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global”.

Secara konseptual, pembangunan merupakan suatu proses yang dilakukan oleh manusia dengan memanfaatkan potensi sumber daya yang dimilikinya untuk merubah keadan kehidupannya baik secara individual ataupun secara komunal.

Jika konsep pembangunan tersebut ditarik dan digunakan dalam konsep kepariwisataan maka pembangunan kepariwisataan adalah suatu proses perubahan pokok yang dilakukan oleh manusia secara terencana pada suatu kondisi kepariwisataan tertentu yang dinilai kurang baik, yang diarakan menuju ke suatu kondisi kepariwisataan tertentu yang dianggap lebih baik atau lebih diinginkan (Sunaryo, 2013: 129). Pengertian ini walaupun belum benyebutkan penggunaan sumber daya dalam proses pembangunan tersebut, namun dapat dipahami bahwa pembangunan pariwisata merupakan suatu proses yang dilakukan oleh manusia untuk memperbaiki atau merubah kondisi kepariwisataan dari kondisi yang dianggab belum baik ke kondisi yang lebih baik.

Pembangunan kepariwisataan pada hakekatnya merupakan upaya untuk mengembangkan obyek dan daya tarik wisata pada destinasi wisata. Bentuk nyata dan hasil dari upaya tersebut adalah keindahan alam, keragaman flora dan fauna, kemajemukan tradisi dan budaya, serta peninggalan sejarah dan keperbuakalaan. Selain pengembangan obyek wisata, pembangunan kepariwisataan juga dilakukan dalam bidang usaha jasa dan sarana pariwisata. Untuk mencapai tujuan pembangunan pariwisata maka pembangunan prasarana pariwisata yang memadai (Yoeti, 2007).

Kegiatan pariwisata dalam perkembangan terakhir telah menjadi sebuah industri pariwisata. Industri pariwisata merupakan salah satu sektor industri yang dapat memberikan keuntungan dan manfaat secara ekonomi. Negara berkembang seperti Indonesia, sektor pariwisata dijadikan sebagai salah satu industri, yang kemudian dijadikan sebagai salah satu sumber devisa negara. Industri pariwisata dikembangkan dan dimanfaatkan oleh negara berkembang yang memiliki potensi pariwisata yang besar dikarenakan pariwisata merupakan

eksport yang tidak kentara (*invisible export*). Artinya, pariwisata telah dijadikan oleh negara-negara berkembang sebagai salah salah satu sumber pendapatan negara yang hanya dengan mengekspor informasi pariwisatanya.

Keberhasilan pengembangan pariwisata yang menjadi sebuah industri yang dapat memberikan manfaat bagi masyarakat, bangsa, dan negara tidak terlepasa dari upaya dan usaha. Secara umum, Erickson (UNESCO, 2009: 10) menyatakan bahwa terdapat enam tahapan upaya pengembangan program untuk pengembangan pariwisata: Identifikasi sumberdaya; Penyelidikan terhadap potensi-potensi yang ada; Membuat rencana program dan penatalaksanaannya; Pengembangan produk; Marketing dan Komunikasi; Penelitian.

Salah satu kunci keberhasilan pembangunan pariwisata adalah pentingnya keikutsertaan dan keterlibatan masyarakat dalam keseluruhan tahapan pelaksanaan pembangunan. Masyarakat harus dilibatkan mulai pada tahapan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi. Masyarakat yang terlibat dalam setiap tahapan pembangunan diharapkan mampu menyampaikan ide dan pemikiran serta kepentingannya. Keberadaan masyarakat harus dijadikan mitra kerja yang setara, terjamin, dan efektif. Kemitraan yang menjamin keterlibatan masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya dalam kerangka untuk mengelola pariwisata yang sesuai dengan visi dan karakter masyarakat setempat (UNESCO, 2009: 17).

Pariwisata sebagai sebuah industri dalam pelaksanaannya melibatkan banyak aktor. Namun demikian, dalam koteks pembangunan pariwisata Indonesia dalam pelaksanaannya tidak dapat mengorbankan nilai-nilai sebagaimana yang dirumuskan dalam tujuan dan prinsip penyelenggaraan pariwisata sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 10 tahun 2009

tentang Kepariwisataan, bahwa tujuan penyelenggaraan kepariwisataan Indonesia adalah:

1) Meningkatkan pertumbuhan ekonomi;
2) Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
3) Menghapus kemiskinan;
4) Mengatasi pengangguran;
5) Melestarikan alam, lingkungan dan sumber daya;
6) Memajukan kebudayaan;
7) Mengangkat citra bangsa;
8) Memupuk rasa cinta tanah air;
9) Memperkukuh jatidiri dan kesatuan bangsa; dan
10) Mempererat persahabatan antarbangsa.

Dan berdasarkan Undang-Undang No. 10 tahun 2009 tentang Kepariwisataan, menyebutkan bahwa penyelenggaraan kepariwisataan Indonesia berdasrkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

1) Menjunjung tinggi norma agama dan nilai budaya sebagai pengejawantahan dari konsep hidup dalam keseimbangan hubungan antara manusia Tuhan Yang Maha Esa, hubungan antara manusia dan sesame manusia, serta hubungan antara manusia dan lingkungan;
2) Menjunjung tinggi hak asasi manusia,keragaman budaya dan kearifan lokal;
3) Memberi manfaat untuk kesejahteraan rakyat, keadilan, kesetaraan dan proposionalitas;
4) Memilihara kelestariaan alam dan lingkungan hidup;
5) Memberdayakan masyarakat setempat;
6) Menjamin keterpaduan antarsektor, antardaerah, antara pusat dan daerah yang merupakan satu kesatuan sistem dalam kerangka otonomi daerah, serta keterpaduan antarpemangku kepentingan;
7) Mematuhi kode etik kepariwisataan dunia dan kesepakatan internasional dalam bidang pariwisata; dan
8) Memperkukuh keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan merujuk pada tujuan dan prinsip penyelenggaraan kepariwisataan tersebut maka pemerintah daerah sebagai penyelenggara utama pariwisata dalam merumuskan kebijakan kepariwisataannya harus mendasarkan kepada tujuan dan prinsip tersebut. Selanjutnya tujuan dan prinsip penyelenggaraan kepariwisataan tersebut ditindaklanjutkan oleh pemerintah dengan penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk

Pembangunan Kepariwisataan Nasional Tahun 2010-2025, yang di dalam mengatur tentang tujuan, sasaran, dan arah pembangunan kepariwisataan nasional.

Tujuan pembangunan kepariwisataan nasional adalah:
a. meningkatkan kualitas dan kuantitas Destinasi Pariwisata;
b. mengkomunikasikan Destinasi Pariwisata Indonesia dengan menggunakan media pemasaran secara efektif, efisien dan bertanggung jawab;
c. mewujudkan Industri Pariwisata yang mampu menggerakkan perekonomian nasional; dan
d. mengembangkan Kelembagaaan Kepariwisataan dan tata kelola pariwisata yang mampu mensinergikan Pembangunan Destinasi Pariwisata, Pemasaran Pariwisata, dan Industri Pariwisata secara profesional, efektif dan efisien.

Sasaran pembangunan kepariwisataan nasional adalah peningkatan:
a. jumlah kunjungan wisatawan mancanegara;
b. jumlah pergerakan wisatawan nusantara;
c. jumlah penerimaan devisa dari wisatawan mancanegara;
d. jumlah pengeluaran wisatawan nusantara; dan
e. produk domestik bruto di bidang Kepariwisataan.

Arah pembangunan kepariwisataan nasional dilaksanakan:
a. dengan berdasarkan prinsip Pembangunan Kepariwisataan yang berkelanjutan;
b. dengan orientasi pada upaya peningkatan pertumbuhan, peningkatan kesempatan kerja, pengurangan kemiskinan, serta pelestarian lingkungan;
c. dengan tata kelola yang baik;
d. secara terpadu secara lintas sektor, lintas daerah, dan lintas pelaku; dan
e. dengan mendorong kemitraan sektor publik dan privat.

Dengan merujuk pada tujuan, sasaran, dan aspek pembangunan pariwisata tersebut di atas maka menurut Suwantoro (2004), “upaya pengembangan pariwisata yang dilihat dari segi kebijakan pengembangan wisata dari segi ekonomi, pariwista dapat menciptakan lapangan pekerjaan dan dapat meningkatkan perekonomian dan pendapatan masyarakat daerah. Selanjutnya Suwantoro (2004) menjelaskan bahwa unsur pokok yang perlu mendapat perhatian untuk menunjang pembangunan pariwisata di daerah tujuan wisata yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan pembangunan dan pengembangannya meliputi lima unsur, yaitu: Objek dan daya tarik wisata;

Prasarana wisata; Sarana wisata; Infrastruktur; dan Masyarakat atau lingkungan. Kelima unsur tersebut dijelaskan sebagai berikut.

1. Objek dan daya tarik wisata

Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, Pasal 1 menjelaskan bahwa daya tarik wisata adalah sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya, dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan. Secara konseptual sebaiknya objek wisata memiliki kriteria serta berpotensi untuk layak dipromosikan. Menurut Yoeti (2007) ada tiga kriteria yang menentukan suatu objek wisata dapat dipromosikan yang kemudian diminati oleh para wisatawan:

1. *Something To See* adalah objek wisata tersebut harus mempunyai sesuatu yang bisaa dilihat atau dijadikan tontonan oleh pengunjung wisata.
2. *Something To Do* adalah agar wisatawan bisa melakukan sesuatu yang berguna untuk memberikan perasaan senang, bahagia, relax, berupa fasilitas rekreasi baik arena bermain atau tempat makan, terutama makanan khas dari tempat tersebut sehingga mampu membuat wisatawan lebih betah tinggal di sana.
3. *Something To Buy* adalah fasilitas untuk wisatawan berbelanja yang pada umumnya adalah ciri khas atau ikon dari daerah tersebut, sehingga bisa dijadikan sebagai oleh-oleh atau cendramata.

Lebih lanjut Yoeti (2007) menyebutkan, umumnya daya tarik suatu objek wisata berdasar pada: Adanya sumber daya yang dapat menimbulkan rasa senang, indah, nyaman dan bersih; Adanya aksesibilitas yang tinggi untuk dapat mengunjunginya; Adanya ciri khusus/spesifikasi yang bersifat langka; Adanya

sarana/prasarana penunjang untuk melayani para wisatawan yang hadir; Objek wisata alam mempunyai daya tarik tinggi karena keindahan alam pegunungan, sungai, pantai, pasir, hutan, dan sebagainya; dan Objek wisata budaya mempunyai daya tarik tinggi karena memiliki nilai khusus dalam bentuk atraksi kesenian upacara-upacara adat, nilai luhur yang terkandung dalam suatu objek buah karya manusia pada masa lampau.

Menurut Suwantoro (2004) pembangunan suatu objek wisata harus berdasarkan pada potensi daya tarik yang dimiliki oleh objek wisata tersebut dengan mengacu pada kriteria kelayakan pengembangan yang meliputi: pertama, kelayakan finansial adalah kelayakan menyangkut perhitungan secara komersial dari pembangunan objek wisata tersebut. Kedua, kelayakan sosial ekonomi regional adalah untuk melihat apakah investasi yang dilakukan untuk membangun suatu objek wisata memiliki dampak sosial ekonomi secara regional; dapat menciptakan lapangan kerja, berusaha, dapat meningkatkan penerimaan devisa, dapat meningkatkan penerimaan pada sektor yang lain seperti pajak, perindustrian, perdagangan, dan lainnya. Ketiga, kelayakan teknis, dalam pembangunan objek wisata harus dapat dipertanggung jawabkan secara teknis dengan melihat daya dukung lingkungan. Keempat, kelayakan lingkungan. Analisiss dampak lingkungan harus digunakan dalam kegiatan pembangunan objek wisata.

2. Prasarana wisata

Prasarana wisata adalah sumber daya alam dan sumber daya buatan manusia yang mutlak dibutuhkan oleh wisatawan dalam perjalanannya di daerah tujuan wisata, seperti jalan, listrik, air, telekomunikasi, terminal, jembatan, dan lain sebagainya (Suwantoro, 2004). Artinya, untuk mempersiapkan daya dukung

terhadap objek-objek wisata yang akan dikunjungi oleh wisatawan di daerah tujuan wisata, prasarana wisata tersebut perlu dibangun dengan disesuaikan dengan lokasi dan kondisi objek wisata yang bersangkutan. Selain berbagai fasilitas yang telah disebutkan di atas, kebutuhan wisatawan di daerah tujuan wisata seperti bank, apotik, rumah sakit, SPBU, pusat perbelanjaan, dan sebagainya.

Pada sisi lain, pembangunan prasarana wisata harus mempertimbangkan kondisi dan lokasi yang berkaitan dengan aksesibilitas suatu objek wisata yang memberikan kemudahan kepada wisatan untuk dapat mengakses destinasi wisata dengan mudah yang kemudian dapat meningkatkan daya tarik objek wisata itu sendiri. Dalam pembangunan pariwisata melibatkan banyak pihak, baik pemerintah, swasata, dan masyarakat. Oleh karena itu dalam pelaksanaan pembangunan prasarana wisata diperlukan koordinasi antara lintas sektor sangat diperlukan. Dalam pembangunan pariwisata pemerintah tidak dapat berjalan sendiri, tetapi diperlukan dukungan *private sektor* dan *civil society* untuk keberhasilan pengembangan pariwisata di daerah (Sunaryo, 2013: 38).

3. Sarana wisata

Sarana wisata merupakan fasilitas pendukung dari suatu destinasi wisata yang diperlukan untuk melayani kebutuhan wisatawan dalam menikmati perjalanan wisatanya. Berbagai sarana wisata yang harus disediakan di daerah destinasi wisata adalah hotel, biro perjalanan, alat transportasi, restoran dan rumah makan serta sarana pendukung lainnya (Suwantoro, 2004). Lebih lanjut Suwantoro (2004) menyebutkan bahwa penyedian fasilitas pendukung wisata disesuaikan dengan kebutuhan wisatawan baik kuantitatif maupun kualitatif. Sarana wisata secara kuantitatif artinya berkaitan dengan jumlah

sarana wisata yang disediakan di daerah destinasi wisata. Secara kualitatif berkaitan dengan mutu pelayanan diberikan yang tercermin pada kepuasan wisatawan dalam memperoleh pelayanan di daerah destinasi wisata.

4. Tata laksana infrastruktur

Suwantoro (2004) menjelaskan infrastruktur pariwisata adalah situasi yang mendukung fungsi sarana dan prasarana dari distenasi wisata, baik yang berupa manajemen sistem pengaturan maupun manajemen bangunan fisik di atas permukaan tanah dan di bawah tanah seperti:

a. Sistem pengairan, distribusi air bersih, sistem pembuangan air limbah yang membantu sarana perhotelan/restoran.
b. Sumber listrik dan energi serta jaringan distribusikannya yang merupakan bagian vital bagi terselenggaranya penyediaan sarana wisata yang memadai.
c. Sistem jalur angkutan dan terminal yang memadai dan lancar akan memudahkan wisatawan untuk mengunjungi objek-objek wisata.
d. Sistem komunikasi yang memudahkan para wisatawan untuk mendapatkan informasi maupun mengirimkan informasi secara cepat dan tepat.
e. Sistem keamanan atau pengawasan yang memberikan kemudahan di berbagai sektor bagi para wisatawan. Keamanan diterminal, di perjalanan, dan di objek-objek wisata, di pusat-pusat perbelanjaan, akan meningkatkan daya tarik suatu objek wisata maupun daerah tujuan wisata.

5. Masyarakat dan lingkungan

Menurut Suwantoro (2004) terdapat tiga unsur yang mendukung terhadap ketertarikan wisatawan untuk mendatangi suatu distenasi wisata. Ketiga unsur tersebut adalah: Pertama, masyarakat di sekitar objek wisatalah yang akan menyambut kehadiran wisatawan tersebut dan akan memberikan layanan yang diperlukan oleh para wisatawan. Oleh karena itu masyarakat di sekitar objek wisata perlu mengetahui berbagai jenis dan kualitas layanan yang dibutuhkan oleh para wisatawan. Untuk itu, kualitas sumberdaya mansuai masyarakat pemebri jasa pariwisata harus berkualifikasi baik.

Sumberdaya manusia memiliki peran penting dan strategis dalam pembangunan pariwisata. Secara industrial, eksistensi sumberdaya manusia dalam pembangunan kepariwisataan berfungsi sebagai motor penggerak kelangsungan industri pariwisata. Pada sisi lain, posisi kunci keberadaan sumberdaya manusia dalam pembangunan kepariwisataan adalah sebagai pelaku utama yang menciptakan produk dan jasa, yang merupakan salah satu faktor utama penentu daya saing dalam industri kepariwisataan (Kementrian Koperasi dan UKM RI, 2016:47).

Dengan demikian, pengembangan sumberdaya manusia dalam konteks pembangunan kepariwisataan merupakan suatu kebituhan primer. Menurut Kementrian Pariwisata RI (2016: 18), pengembangan sumberdaya manusia kepariwisataan dapat dilakukan dengan pendekatan pendidikan formal dan pelatihan. Pendidikan formal dan pelatihan tersebut dilakukan terhadap aparatur pemerintah, pengusaha industri pariwisata, karyawan pada industri pariwisata dan masyarakat yang berada di kawasan pariwisata. Usaha pengembangan sumberdaya manusia tersebut dalam upaya untuk menunjang pengembangan pariwisata di daerah.

Kedua, menurut Suwantoro (2004) unsur yang mendukung terhadap ketertarikan wisatawan untuk mendatangi suatu distenasi wisata adalah lingkungan alam di sekitar objek wisata pun perlu diperhatikan kelestariaannya agar tidak rusak dan tercemar. Untuk itu perlu adanya upaya menjaga kelestarian lingkungan melalui penegakan berbagai aturan dan persyaratan dalam pengelolaan suatu objek wisata.

Ketiga, lingkungan masyarakat dalam lingkungan alam di suatu objek wisata merupakan lingkungan budaya yang menjadi pilar penyangga

kelangsungan hidup suatu masyarakat. Untuk itu lingkungan budaya dari destinasi wisata perlu dijaga kelestariannya, tidak boleh tercemar oleh budaya asing. Keberadaan budaya lokal daerah destinasi wisata harus ditingkatkan kualitasnya sehingga dapat memberikan kenangan yang mengesankan bagi wisatawan yang berkunjung ke destinasi wisata tersebut.

Namun demikian, Kementrian Koperasi dan UKM RI (2016: 13) dengan konsep pariwisata pedesaannya menjelaskan bahwa, masih banyak kegiatan pariwisata di pedesaan yang cenderung mengeksploitasi sumberdaya yang tersedia. Sehingga tujuan pembangunan desa wisata tidak lagi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pelestarian lingkungan, namun bergeser menjadi mengejar jumlah kunjungan wisatawan. Sehingga banyak daya tarik wisata yang rusak karena bentuk wisatawan massal yang dilakukan di objek desa wisata. Konsokuwnsi dari ini adalah akan merusak sumberdaya pedesaan dan kearifan lokal dalam jangka panjang. Hal tersebut sebagaimana dijelaskan oleh Mason (2003: 20).

> "*A major geographical focus of tourism planning and management is tourism destinations. It is here, in the destinations that tourists encounter and interact with the local community and the local environment. This interaction leads to impacts on the local population, the environment and also on the tourists themselves. These impacts can be beneficial in relation to, for example, the local economy. However, the encounter between tourists and the destination they are visiting can also lead to, for example, damage to the local environment. It is in relation to these impacts that much tourism planning and management is targeted.*"

Secara konseptual tujuan utama dari pembangunan dan pengembangan destinasi wisata adalah menjadikan destinasi pariwisata sebagai media aktifitas para wisatawan dan juga sebagai tempat interaksi sosial antara wisatawan dan masyarakat di daerah destinasi wisata. Harapanya adalah dengan adanya interaksi ini memberikan nilai manfaat bagi wisatawan dan masyarakat lokal serta

lingkungan, dan diantara manfaat yang ditimbulkan adalah pertumbuhan perekonomian daerah. Namun demikian, pada sisi yang, tidak menutup kemungkinan menyebabkan kerusakan lingkungan, baik alam maupun sosial kebudayaan.

Oleh karena itu, pembangnan kepariwisataan harus memiliki kepedulian terhadap lingkungan sebagaimana dijelsakan oleh UNECD melalui Angenda 21-nya. Tujuan dari pembangunan (pariwisata) yang peduli terhadap lingkungan agar terjadi kesinambungan pembangunan yang melibatkan tiga aspek pembangunan yang saling berhubungan satu samalainnya, yaitu aspek lingkungan, ekonomi dan sosial budaya (Kementrian Koperasi dan UKM RI 2016: 13).

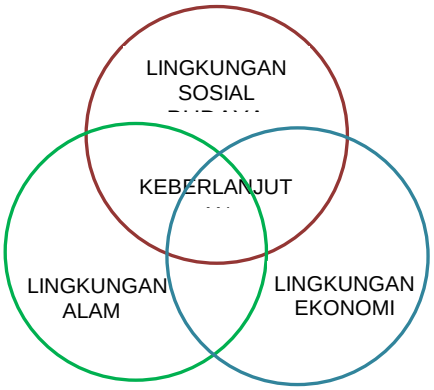
Penjelasan UNECD sebagaimana yang disadur oleh Kementrian Koperasi dan UKM RI di atas senada dengan apa yang disampaikan oleh Edgell Sr, et. al., (2008: 194) bahwa:

> *Sustainable tourism development guidelines and management practices are applicable to all forms of tourism in all types of destinations, including mass tourism and the various niche tourism segments. Sustainability principles refer to the environmental, economic and socio-cultural aspects of tourism development, and a suitable balance must be established between these three dimensions to guarantee its long-term sustainability.*

Penjelasan Edgell Sr, et. al., tenatang pembangunan pariwisata yang berkelanjutan tersebut memberikan gamberikan gambaran bahwa, secara prinsipil pembangunan pariwisata yang berkelanjutan mengacu pada aspek lingkungan, ekonomi dan sosial budaya. Artinya, pengembangan pariwisata diperlukan konsep yang berkeseimbangan dan harus bersesuaian di antara ketiga dimensi ini untuk menjamin keberlanjutan jangka panjangnya. Lebih lanjut, Edgell Sr, et. al., (2008: 195) menjelaskan ketiga elemen pembangunan

pariwisata yang berkelanjutan, yaitu lingkungan, ekonomi dan sosial budaya sebagai berikut.

1. *Make optimal use of environmental resources that constitute a key element in tourism development, maintaining essential ecological processes and helping to conserve natural heritage and biodiversity.*
2. *Respect the socio-cultural authenticity of host communities, conserve their built and living cultural heritage and traditional values, and contribute to inter-cultural understanding and tolerance.*
3. *Ensure viable, long-term economic operations, providing socioeconomic benefits to all stakeholders that are fairly distributed, including stable employment and income-earning opportunities and social services to host communities, and contributing to poverty alleviation.*



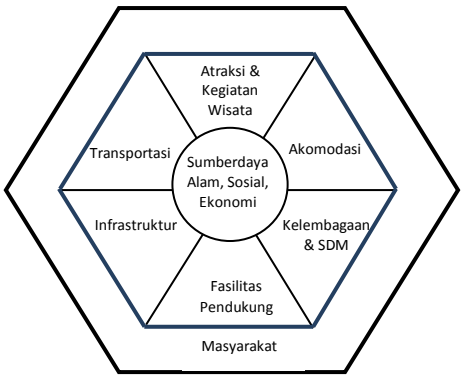
Gambar 2.6 Konsep Pembangunan Berkelanjutan
Sumber: UNECD, 1992 (Kementrian Koperasi dan UKM RI, 2016: 13)

Pada aspek lingkungan sosial budaya adalah pembangunan pariwisata memberikan apresiasi yang tinggi pada potensi sumberdaya sosial budaya serta mendorong pelestarian dan pengembangan terhadapnya. Aspek lingkungan alam adalah kegiatan pembangunan kepariwisataan yang tidak melakukan atau menimbulkan kerusakan pada alam. Sedangkan aspek lingkungan ekonomi adalah pembangunan kepariwisataan yang dapat melahirkan dampak positif dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat (Kementrian Koperasi dan UKM RI, 2016: 13-14).

Untuk mencapai harapan persebut memerlukan partisipasi semua pemangku kepentingan yang terkait, serta kepemimpinan politik yang kuat untuk

memastikan partisipasi dan pembangunan konsensus yang luas. Gambaran tersebut sebagaimana dijelaskan oleh Edgell Sr, et. al., (2008: 195) "*Sustainable tourism development requires the informed participation of all relevant stakeholders, as well as strong political leadership to ensure wide participation and consensus building.*"

Terkait dengan pembangunan pariwisata yang melibatkan tiga aspek pembangunan yang saling berhubungan satu samalainnya, yaitu aspek lingkungan, ekonomi dan sosial budaya. Sunaryo (2013: 24) menjelaskan bahwa dalam pembangunan pariwisata aspek lingkungan, ekonomi dan sosial budaya meruapak suatu kesatuan sistem yang salin terkait. Ketiga aspek tersebut dibangunan dengan didunkung dengan enam komponen yang saling berberhubungan dan membentuk suatu kesatuan sistem kepariwisataan. Komponen-komponen dalam sistem kepariwisataan adalah: atraksi dan kegiatan wisata, akomodasi, unsur institusai atau kelembagaan dan sumberdaya mansusia, fasilitas pedukung wisata lainnya, infastruktur lainnya, dan transportasi. Saling keterkaitan anatar ketiga aspek dan keenam komponen dalam sistem kepariwisataan tersebut dapat terlihat dalam gambar berikut.



Gambar 2.7 Hubungan Antara Aspek dan Komponen dalam Sistem Kepariwisataan
Sumber: Sunaryo (2013: 24)

2.7.3. Perncanaan Pembangunan Pariwisata

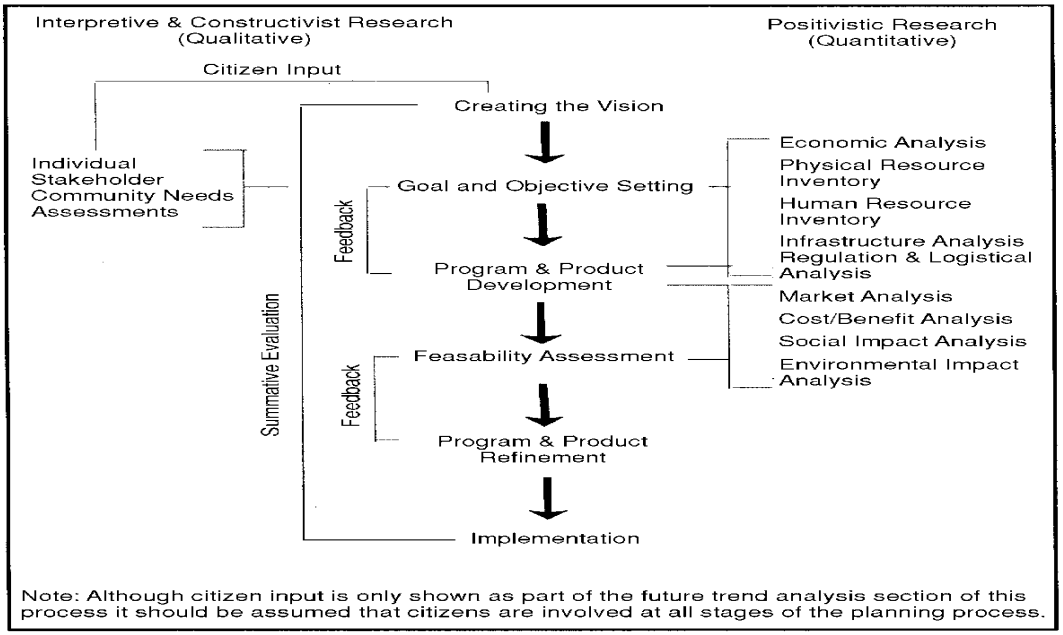
Dalam perjalanan dan perkembangan sejarah pembangunan kepariwisataan, para pemikir dan praktisi pembangunan kepariwisataan cukup aktif mengembangkan konsep pembangunan kepariwisataan dalam upaya untuk melahirkan konsep pembangunan kepariwisataan agar pembangunan kepariwisataan dapat mencapai tujuan pembangunannya secara efektif dan efisien. Melalui konsep-konsep tersebut yang kemudian lahir berbagi paradikma, model, dan stretgi perencanaan pembangunan kepariwisataan (Sunaryo, 2013: 129). Dalam pembangunan kepariwisataan menurut Sunaryo (2013: 130) paradikma dan model pembangunan kepariwisataan menjadi startegi penting bagi berbagi pemangku kepentingan yang bergerak dalam dunia kepariwisataan untuk menyatukian pemikiran dan strategi bertindak dalam pembangunan kepariwisataan.

Namun demikian, Reid (2003: 123) menjelaskan bahwa *tourism planning relies on many theories constructed for purposes other than tourism development*. Pernyataan Reid tersebut memberikan gambaran bahwa konsep dan teori perencanaan pariwisata tidak hanya bersadarkan pada konsep-konsep kepariwisataan tetapi multi disipliner yang melibatkan banyak teori. Dalam perencanaan pariwisata yang multi disipliner tersebut tujuannya untuk melakukan perencanaan pembangunan pariwisata. Artinya, secara konseptual dan teoritik perencanaan pembangunan pariwisata secara prinsip tidak berbeda dengan konsep dan teori perencanaan pembangunan pada umumnya. Menurut Lusticky, Kincl, and Musil (2011: 51) yang membedakan perencanaan pembanganun secara umum dengan perencanaan pembangunan pariwisata adalah manajemen strategisnya.

Menurut Vystoupil et. al., yang dikutip Lusticky, Kincl, and Musil (2011: 51) tahapan dan komponen dalam perencanaan pembangunan pariwisata adalah: *Introduction and basic information; Analytical part (characteristic of the area considering tourism, analysis of tourist offer and demand, the system of organization of tourism); SWOT Analysis; Proposal part (vision, goals, problem areas, and follow-up activities arrangements and activities); and financial framework the implementation, timetable*.

Dengan prespektif yang berbeda Reid (2003: 145) menyebutkan tahapan dan komponen perencanaan pembangunan pariwisata sebagai berikut:

1. *the creation of a vision to establish an overall framework for tourism development;*
2. *the setting of goals and objectives to bring that vision about;*
3. *the development of programs designed to accomplish the relevant objectives;*
4. *an evaluation of the feasibility – usually financial – of the proposed project, and if necessary its adaptation or refinement; and*
5. *the implementation and ongoing monitoring of the project established as a result of the planning and decision-making process.*



Gambar 2.8 Tahapan Perencanaan Pembanguan Pariwisata
Sumber: Reid (2003: 146)

Tahapan dan komponen perencanaan pembangunan pariwisata yang disebutkan oleh di atas dibuatkan gambar oleh Reid sebagaiman terlihat dalam gambar di atas. Dalam tahapan tersebut dan proses perencanaan pariwisata tersebut diperlukan *citizen imput*. Citizen yang disebutkan oleh Reid tersebut terdiri atas stakeholders *individual* dan *commonity*.

Perencanaan pariwisata penting dilakukan dalam pelaksanaan pembangunan pariwisata, karena saat ini dan kedepan akan terus terjadi pergeseran pasar pariwisata. Motivasi, minat, selera, tuntutan, dan prilaku wisatawan terus berubah sesuai dengan minat dan tujuan berwisatanya, dan perbuhan tersebut harus direspon secara positif oleh produsen pariwisata (Damanik dan Weber, 2006: 25). Melihat fenomena tersebut maka perencanaan pembangunan pariwisata perlu dan penting dilakukan. Perencanaan pembangunan pariwisata dalam upaya untuk mendesain produk kepariwisataan yang baik dan dapat menarik wisatawan. Agar perencanaan pembangunan pariwisata dilakukan secara baik maka menurut Pitana dan Diarta (2009: 109-110) terdapat beberapa tahap perencanaan pembangunan pariwisata yang harus dilakukan:

1. Menentukan bisnis/usaha apa yang akan dimasuki, yang bisaanya dicirikan oleh misi organisasi;
2. Menentukan tujuan organisasi yang akan dicapai, yang merupakan tujuan utam organisasi;
3. Mengumpulkan informasi dan pengetahuan sebagai dasar dalam pengambilan keputusan;
4. Menganalisis informasi, terutama yang berkaitan dengan kekuatan, kelemahan, peluang, dan tantangan (SWOT) dari organisasi;
5. Menentukan tujuan khusus yang menentukan aktivitas yang diperlukan dalam rangka mewujudkan tujuan organisasi secara keseluruhan;
6. Menentukan strategi dalam mewujudkan tujuan yang telah ditentukan;
7. Mendistribusikan sumberdaya ke masing-masing program aksi untuk memberikan dampak kepada strategi yang diambil;
8. Mengimplementasikan rencana; dan
9. Mengontrol dan memonitor hasil dan membuat perbaikan jika diperlukan.

Terkait dengan tahapan perencanaan pembangunan pariwisata, Kementrian Koperasi dan UKM RI (2016: 42) menyebutkan langkah-langkah perencanaan dan pengembangan pariwisata sebagai berikut: Menganalisi isu-isu yang diperlukan untuk perencanaan dan pengembangan; Memilih metode analisis untuk perencanaan strategis; Menetapkan prinsip untuk memandu pembuatan rencana aksi; Menyusun rekomendasi dan strategi pelaksanaan; dan Melibatkan masyarakat.

Dalam perencanaan pembangunan pariwisata menurut Sunaryo (2013: 131) harus mempunyai kaidah dan nilai yang menjadi roh dalam perencanaan tersebut. Kaidah dan nilai tersebut adalah: 1). Keperpihak terhadap visi, misi, tujuan, dan sasaran prioritas tertentu dari proses pembangunan kepariwisataan yang akan dilakukan; 2). Fleksibelitas yang adaptif dari pertumbuhan pembangunan kepariwisataan yang sesuai dengan dinamika perkembangan sosial, ekonomi, budaya, dan politik di kawasan nasional maupun internasional; 3). Terjaganya keberlanjutan pembangunan kepariwisataan yang telah mencakup antisipasi untuk tuntutan kebutuhan bagi generasi yang akan datang; dan 4). Antisipatif dan responsif, di dalam pembangunan kepariwisataan harus selalu memperhatikan, memperhitungkan, dan mempertimbangkan keseluruhan dinamika situasi dan realitas kepariwisataan di seluruh wialayah yang terkait.

Gambaran tentang kaidah dan nilai dalam perencanaan pembangunan pariwisata tersebut sebagaimana yang dijelasakan oleh Matthieson and Wall (Mason, 2003: 70) bahwa tujuan utama perencanaan pembangunan pariwisata "*to ensure that opportunities are available for tourist to gain enjoyable and satisfying experiences and at the same time to provide a means for improving the way of life for residents and of destination areas*". Senada dengan Matthieson

and Wall, tersebut Williams (Mason, 2003: 70) menjelaskan bahwa perencanaan pembangunan pariwisata "*help to shape and control physical patterns of development, conserve scarce resources, provide a framework for active promotion and marketing of destinations and can be a mechanism to integrate tourism with other sectors.*" Lebih lanjut Williams (Mason, 2003: 70-71) mengemukakan bahwa perencanaan pariwisata memiliki sejumlah tujuan utama yang terdiri atas:

1. *The creation of a mechanism for the structured provision of tourist facilities over quite large geographic areas.*
2. *The coordination of the fragmented nature of tourism (particularly in relation to accommodation, transport, marketing and human resources).*
3. *Certain interventions to conserve resources and maximise benefits to the local community in an attempt to achieve sustainability (usually through a tourism development or management plan). The redistribution of tourism benefits (the development of new tourism sites or the economic realignment of places that tourists have begun to leave).*

Untuk mencapai harapan dalam perencanaan pembangunan pariwisata sebagaimana yang diungkapkan oleh Williams di atas. Menurut Sunaryo (2013: 132) dalam perencanaan pembangunan kepariwisataan memerlukan strategi. Strategi yang dijadikan sebagai landasan dalam perencanaan pembangunan kepariwisataan adalah: Pertama, *growth oriented model*. Perencanaan pembangunan kepariwisataan berirentasi pada pertumbuhan; Kedua, *community based toursim development*. Perencanaan pembangunan kepariwisataan yang bertumpu pada pemberdayaan masyarakat; Ketiga, *sustainable tourism development*. Perencanaan pembangunan kepariwisataan yang bertumpu pada keberlanjutan pembangunan kepariwisataan. Strategi tersebut dilakukan dikarenakan menurut Sunaryo (2013: 132) tuntutan dan eskalasi perubahan kebutuhan, pergeseran pola pikir masyarakat dunia, dan dinamika

perkembangan isu-isu strategis yang berkaitan dengan pembangunan kepariwisataan.

Agar perencanaan pembangunan kepariwisataan dapat dilaukan secara baik maka menurut Sunaryo (2013: 133-134) terdapat beberapa prinsip yang harus digunakan: 1). *Allocative*. Dalam perencanaan pembangunan kepariwisataan diperlukan singkronisasi dan koordinasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan rencana tersebut. Singkronisasi dan koordinasi diperlukan dalam kerangka untuk menghidari konflik, baik pada saat proses penyusunan rencana dan implementasi; 2). *Innovative*. Perencanaan pembangunan kepariwisataan bertujuan untuk menjadikan pariwisata bernilai dan bermanfaat. Untuk itu, dalam perencanaan pembangunan kepariwisataan diperlukan kreasi dan inovasi untuk dapat mencapai tujuan tersebut; 3). *Single and Multiobjective*. Dalam perencanaan pembangunan kepariwisataan harus bersifat fleksibel sehingga dapat mencapai satu atau beberapa sasaran dalam waktu yang bersamaan; 4). *Indicative*. Dalam perencanaan pembangunan kepariwisataan melahirkan konsep-konsep yang dapat dijadikan sebagai penunjuk dalam pelaksanaan pembangunan pariwisata; dan 5). *Imperative*. Dalam konsep perencanaan pembangunan kepariwisataan yang disusun harus bersifat implementabel dan dapat dilaksanakan oleh berbagai stakeholders kepariwisataan.

Menyimak strategi dan prinsip dalam perencanaan pembangunan kepariwisataan di atas maka dapat dipahami bahwa dalam perencanaan pembangunan kepariwisataan dilakukan oleh berbagai pihak dan diperlukan keputusan politik yang bersifat startegis. Hal tersebut sebagai dijelaskan oleh Williams (Mason, 2003: 71) bahwa "*tourism planning, as part of an integrated*

plan involving other human activities, gives tourism a political significance and hence provides legitimacy to an activity, which has not always been accorded this status."

Dengan demikian maka sangat jelas bahwa dalam pembangunan kepariwisataan tidak hanya menjadi domain pemerintah tetapi keterlibatan sektor swasta dan masyarakat sangat diperlukan. Namun demikian menurut UN-WTO (Pitana dan Diarta, 2009: 113) peran pemerintah dalam menentukan kebijakan pariwisata sangat strategis dan bertanggung jawab terhadap beberapa hal yang berkaitan dengan kepariwisataan:

1. Membangun kerangka (*framework*) operasional dimana sektor publik dan swasta terlibat dalam menggerakan denyut pariwisata;
2. Menyediakan dan memfasilitasi kebutuhan legislasi, regulasi, dan kontrol yang diterapkan dalam pariwisata, perlindungan lingkungan, dan pelestarian budaya serta warisan budaya;
3. Menyediakan dan membangun infrastruktur darat, laut dan udara dengan kelengkapan sarana komunikasinya;
4. Membangun dan meningkatklan kualitas sumberdaya manusia dengan menjamin pendidikan dan pelatihan yang profesional untuk menyuplai kebutuhan tenaga kerja di sektor pariwisata; dan
5. Menerjemahkan kebijakan pariwisata yang disusun ke dalam rencana kongkrit yang mungkin termasuk di dalamnya: a) evaluasi kekayaan aset pariwisata, alam dan budaya serta mekanisme perlindungan dan pelestariannya; b) identifikasi dan kategorisasi produk pariwisata yang mempunyai keunggulan kompetitif dan komparatif; c) menentukan persyaratan dan ketentuan penyediaan infrastruktur dan suprastruktur yang dibutuhkan yang akan berdampak pada keragaman pariwisata; d) mengelaborasi program untuk pembiayaan dan aktivitas pariwisata, baik untuk sektor publik maupun swasta.

Perenan pemerintah dalam pembangunan kepariwisataan sangat strategis dan bertanggung jawab terhadap keberhasilan kebijakan serta program yang dijalankannya. Peran pemerintah yang strategis sebagaimana disebutkan oleh UN-WTO yang dikutip oleh Pitana dan Diarta di atas, dalam *case* Indonesia (Kementrian PPN/Bappenas, 2016) menjelaskan tentang peran dan tanggung

jawab pemerintah dalam pembangunan kepariwisataan dengan model perencanaan terintegrasi dalam pengembangan destinasi pariwisata Indonesia.

2.7.4. Perncanaan Pembangunan Destinasi Pariwisata

Dalam konteks pembangunan ekonomi daerah, pariwisata memiliki kontribusi yang sangat besar bagi masyarakat daerah. Untuk mencapai hasil yang maksimal dari sektor pariwisata terhadap keberhasilan pembangunan ekonomi daerah, maka oleh Akama dan Kieti (Saragih, 2015: 66) menyebutkan terdapat beberapa strategi yang harus dilakukan:

1. Perluasan kesempatan kerja lokal dan upaya-upaya menciptakan pekerjaan sendiri;
2. Perluasan kesempatan sektor informal;
3. Pengembangan kemitraan antara sektor publik, swasta, LSM, dan masyarakat lokal;
4. Memperbaiki dampak sosial dan budaya;
5. Meningkatkan akses lokal terhadap infrastruktur dan jasa-saja pariwisata;
6. Meningkatkan partisipasi masyarakat lokal dalam proses pembuatan keputusan; dan
7. Pengembangan kapasitas masyarakat lokal untuk memupukan mereka dalam berpartisipasi.

Dengan demikian oleh Saragih (2015: 66) untuk menilai keberhasilan pembangunan ekonomi yang berbasis pada pariwisata tidak diukur berdasarkan peningkatan jumlah kunjungan wisatawan dan pereimaan daerah darai sektor pariwisata. Akan tetapi, dinilai berdasarkan seberapa besar industri pariwisata dapat mengintegrasikan ekonomi nasional dan daerah, serta seberapa besar industri pariwisata berkontribusi terhadap pembangunan secara menyeluruh terhadap masyarakat daerah. Untuk itu, dalam proses pembangunan pariwisata diperlukan keterlibat seluruh stakeholders daerah (*government, private sektor,* dan *civil society*). Tanpa ada kerjasama yang baik dan berimbang antara ketiga

aktor tersebut maka harapan pembangunan pariwisata daerah tidak akan dapat diujudkan.

Untuk dapat meningkatkan potensi dan sumberdaya pariwisata yang dimiliki oleh daerah maka yang harus dilakukan oleh daerah destinasi pariwisata adalah merencanakan pengembangan objek wisata yang dimilikinya. Kegiatan yang dilakukan oleh daerah destinasi pariwisata tersebut agar potensi dan sumberdaya pariwisata yang dimilikinya dapat berkembang lebih baik dari sebelumnya, dan dapat memberikan nilai manfaat bagi masyarakat daerah.

Pada sisi lain, pembangunan destinasi wisata tidak bersifat parisial, tetapi berifat holistik. Semua unsur dan komponen dalam pembangunan destinasi pariwisata saling terkait dan mendungkun antara sesamanya. Gambaran tersebut sebagaimana dijelaskan oleh *European Commission* (*Visit England*, 2012: 6) sebagai berikut.

> *A destination is an area of visitor appeal which includes attractions, accommodation and support services. It may be defined by physical, thematic or administrative boundaries and it embraces a set of distinctive images and qualities that give it a brand identity recognisable by potential visitors. Destinations should be places with which tourism stakeholders have a natural affinity and within which it is practicable for them to work together.*

Oleh karenaitu, Sunaryo (2013: 160) menjelaskan bahwa, destinasi pariwisata tidak cukup dipahami secara parsial tentang sekumpulan objek dan daya tarik wisata dengan satu tema saja. Tetapi destinasi wisata harus dipahami secara holistik sebagai suatu kesatuan yang sistematik antara objek dan daya tarik wisata beserta dengan unsur-unsur pendukungnya lainnya seperti: aksesibilitas, amenitas, masyarakat setempat, dan usnur-unsur penunjang lainnya. Diantara unsur-unsur tersebut ditidak berdiri secara parsial, tetapi harus

saling bekerjasama secara sinergis dalam satu kesatuan sistem yang saling menunjang dan melengkapi.

Dengan demikian maka dapat dipahami bahwa, dalam konteks pembangunan destinasi pariwisata terdapat komponen-komponen destinasi pariwisata yang harus benar-benar dimengerti. Selanjutnya komponen-komponen destinasi pariwisata tersebut direncanakan dikembangkan secara terintegrasi dalam lingkungan sosial masyarakat dan alam. Menurut Inskeep (Hadiwijoyo, 2012) dalam pembangunan pariwisata komponen yang harus dibanguan adalah:

1. Atraksi dan aktifitas pariwisata baik yang bersifat alami maupun yang dibuat untuk menarik minat wisatawan berwisata ke destinasi wisata tersebut;
2. Akomoadsi. Fasilitas yang disediakan untuk keamanan dan keyamanan wisatawan dalam bentuk perhotelan atau penginapan, restoran dan jasa pelayanan yang lainnya;
3. Fasiltas dan jasa layanan seperti operasional tour dan travel, bank dan *money changer*, kantor invormasi pariwisata, fasiltas keamanan dan sebagainya;
4. Fasilitas dan jasa pelayanan transportasi yang meliputi kemudahan akses transportasi ke kota dan area pengembangan, sistem transportasi internal lokasi pariwisata dan area pengembangannya;
5. Infrastruktut lainnya seperti air, listrik, dan telekomunikasi;
6. Elemen institusional yang mengatur dan mengembangkan pariwisata yang meliputi: program perencanaan, pendidikan dan pelatihan SDM, promosi dan pemasaran strategis, kebijakan investasi, program pengendalian pengaruh ekonomi, lingkungan dan struktur sosial.

Menurut Kementrian Perencanaan Pembangunan Nasiobal (PPN) atau Bappenas (2016) mempunyai konsep perencanaan terintegrasi dalam pengembangan destinasi wisata. Komponen dalam perencanaan terintegrasi untuk pembangunan destinasi pariwisata sebagai berikut: Penyiapan Daya Tarik Wisata; Pembangunan Sarana dan Prasarana Transpotrasi; Pembangunan Fasilitas Umum dan Pemeliharaan; Penyediaan bahan bakar minyak (BBM) dan Listrik; Kelembagaan Pengembangan Destinasi; Koordinasi Pembangunan Destinasi.

Gambar 2.9 Perencanaan Terintegrasi Pengembangan Destinasi Wisata
Sumber: Kementrian PPN/Bappenas (2016)

Merujuk pada gambar di atas, terbaca bahwa peran pemerintah dalam pembangunan destinasi pariwisata sangat penting dan bersifat strategis. Eksitensi pemerintah dalam pembangunan destinasi pariwisata dalam bentuk pengadaan dan penyediaan berbagai komponen pembangunan dalam kerangka

untuk membangun dan mengembangkan destinasi wisata. Peran pemerintah dalam membangun komponen atau unsur penting dalam destinasi wisata adalah penyediaan berbagai infrastruktur saran dan parsarana yang bersifat umum.

Terkait dengan komponen dalam pembangunan destinasi pariwisata, (USAID, 2012: 69) menyebutkan elemen-lemen dalam pembangunan destinasi wisata meliputi: *attractions, amenities, accessibility, human sesources, image, price*. Dalam kerangka untuk membangun kepariwisataan, Sunaryo (2013: 159-160) menyebutkan komponen-komponen yang harus dibangun adalah:

1. Objek dan daya tarik wisata (*attracions*), yang mencakup: daya tarik yang biasa berbasi utama pada kekayaan alam, budaya, maupun buatan, seperti *event* atau yang sering disebut minat khusus (*special interest*).
2. Aksesibilitas (*accessibility*), yang mencakup dukungan sistem transportasi yang meliputi: rute atau jalur transpotrasi dan moda transportasi yang digunakan untuk mencapai objek wisata.
3. Amenitas (*amenities*), yang mencakup fasilitas penunjang dan pendukung wisata yang meliputi: akomodasi, rumah makan (*food and baverage*), retoran dan retail.
4. Infrastruktur pendukung, yaitu seluruh jenis fasilitas umum berupa prasarana fisik seperti: pelabuhan, bandara, stasion kereta, terminal, serta fasilitas jaringan listrik dan air bersih, dan toilet.
5. Fasilitas pendukung (*ancillary services*), yaitu ketersediaan fasilitas pendukung yang digunakan oleh wisatawan, seperti bank, telekomunikasi, rumah sakit, toko cinderamata, dan fasilitas kenyamanan lainnya.
6. Kelembagaan (*institutions*) yaitu terkait dengan keberadaan dan peran masing-masing unsur dalam mendukung terlaksananya kegiatan pariwisata

yang termasuk masyarakat setempat sebagai tuan rumah. Unsur-unsur dalam kelembagaan secara umum meliputi: pemerintah, swasta, pelaku usaha pariwisata, dan masyarakat.

Gambar 2.10 Konstruksi Sistem Destinasi Pariwisata
Sumber: Sunaryo (2013: 160)

Teguh, 2015 (Kementrian Koperasi dan UKM RI 2016: 32) menyebutkan komponen utama dalam pembangunan destinasi pariwisata adalah: Pembangunan fisik daya tarik wisata; Peningkatan penyediaan fasilitas umum dasar; Peningkatan kemudahan dan ketersediaan informasi; Pembangunan infrastruktur pendukung; Perbaikan dan peningkatan aksesibilitas; dan Peningkatan peran serta masyarakat dalam proses pembangunan.

Dalam setiap perencanaan pembangunan, hal yang sangat penting diperlukan adalah data dan informasi. Demikian pula dengan perencanaan pembangunan pariwisata. Menurut *Department of Tourism, The Republic of The Philippines* (2012: 3) terdapat tujuh kategoro data dan informasi yang harus ada pada saat pembuatan perencanaan pembangunan pariwisata: *socio-economy, land use, infrastructure, tourist attraction, visitors, marketing and promotion, existing plans and programs*.

2.7.5. Kelembagaan Dalam Pembangunan Destinasi Pariwisata

Secara konseprual kelembagaan umumnya banyak dibahas dan dikaji dalam disiplin keilmuan sosiologi, antropologi , hukum dan politik, organisasi dan manajemen. Pada perkembangan terakhir, kajian kelembagaan kemudian berkembang ke bidang ilmu ekonomi. Hal ini terjadi dikarenakan, dalam perekmbangan terakhir banyak ekonom berkesimpulan bahwa kegagalan pembangunan ekonomi umumnya karena kegagalan kelembagaan (Djogo, et. al., 2003: 2).

Dalam prespektif ekonomi, Yustika (2010: 31), menjelaskan bahwa kelembagaan (*institutions*) dapat menjadi sumber efisiensi dan kemajuan ekonomi telah diterima oleh sebagian besar ekonom, bahkan yang paling liberal sekalipun. Namun, sampai saat ini masih belum terdapat keseragaman tentang definisi dan makna dari kelembagaan oleh para ahli.

Pendekatan kelembagaan dalam pembangunan sebenarnya sudah lama dibicarakan terutama dari sudut pandangan antropologi, sosiologi dan politik. Pendekatan analisis kelembagaan juga dipakai dalam ilmu tentang tingkah laku organisasi. Bersamaan dengan berkembangnya penelitian-penelitian dalam bidang ilmu ini dan adanya temuan dari kegagalan berbagai model pembangunan yang direkomendasikan Bank Dunia sampai dengan akhir tahun 1990-an, para donor termasuk Bank Dunia melakukan reorientasi kebijakan mereka dalam memberikan dukungan pembangunan baik dalam bentuk pinjaman (*loan*) ataupun bantuan (*grant*) (Djogo, et. al., 2003: 3).

Frederickson dan Smith, 2003 (Wijaya dan Danar, 2014: 18) menjelaskan bahwa teori kelembagaan, meruapakan teori yang melihat organisasi sebagai pembatas sosila yang dibentuk oleh seperangkat aturan, peran, norma dan

harapan yang mengatur seseorang/kelompok dalam berperilaku dan menentukan pilihan.

Secara konseptual, tiap ahli mempunyai rumusan redaksional yang berbeda tentang kelembagaan. Namun demikian, Relawan (2014: 160-161) menjelaskan bahwa, secara umum para ahli berpendapat bahwa lembaga dibentuk untuk mengurangi (*reducing*) resiko (*risk*) dan ketidakpastian (*uncertainty*) yang terjadi dalam kehidupan sosial akibat adanya keterbatasan kemampuan yang dimiliki manusia. Artinya, tiap-tiap ahli mempunyai konsepsi yang berbeda tentang kelembagaan, namun secara umum konsep kelembagaan dirumuskan dan dikosepkan setiap ahli tersebut dengan tujuan untuk mengatasi problematika sosial kemasyarakatan yang dihadapi dan dialami oleh manusia secara sosial.

Terkait dengan pengertian kelembagaan, Termeer et. al., 2009 (Santosa dan Silalahi 2011 :21) menjelaskan bahwa kelembagaan adalah "*systems of rules, decision-macings, and programs that give rise to social practices, roles to the participants in their practices, and guide interaction among the occupants of the revevant roles*". Menurur North (Syarif, 2013: 336) kelembagaan sebagai batasan-batasan yang dibuat untuk membentuk pola interaksi yang harmonis antara individu dalam melakukan interaksi politik, sosial dan ekonomi.

Selanjutnya North (Syarif, 2013: 336) mengartikan kelembagaan sebagai sejumlah peraturan yang berlaku dalam sebuah masyarakat, kelompok atau komunitas, yang mengatur hak, kewajiban, tanggung jawab, baik sebagai individu maupun sebagai kelompok. Menurut Schotter (Syarif, 2013: 336) kelembagaan merupakan regulasi atas tingkah laku manusia yang disepakati

oleh semua anggota masyarakat dan merupakan penata interaksi dalam situa tertentu yang berulang.

Pejovich (Suhana, 2008: 19) menyatakan bahwa kelembagaan memiliki tiga komponen, yakni :

1. Aturan formal (*formal institutions*), meliputi konstitusi, statuta, hukum dan seluruh regulasi pemerintah lainnya. Aturan formal membentuk sistem politik (struktur pemerintahan, hak-hak individu), sistem ekonomi (hak kepemilikan dalam kondisi kelangkaan sumberdaya, kontrak), dan sistem keamanan (peradilan, polisi);
2. Aturan informal (*informal institutions*), meliputi pengalaman, nilai-nilai tradisional, agama dan seluruh faktor yang mempengaruhi bentuk persepsi subjektif individu tentang dunia tempat hidup mereka; dan
3. Mekanisme penegakan (*enforcement mechanism*), semua kelembagaan tersebut tidak akan efektif apabila tidak diiringi dengan mekanisme penegakan.

Melalui rumusan pengertian tersebut maka dapat dipahami bahwa kelembagaan secara umum mencaku dua hal yaitu seperangkat aturan dan sebagai organisasi. Artinya, dalam aktifitas dan interaksi sosial masnusia diperlukan organisasi sebagai media untuk bekerjasama. Organisasi sebagai media untuk bekerjasama tersebut, dalam operasionalisasinya diperlukan sistem dan aturan mentuk mengontrol organisasi agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan.

Dalam konsep kelembagaan sebagai organisasi, North (Relawan, 2014: 162) menyebutkan kelembagaan meliputi "*political bodies*" diantaranya: partai politik, senat, walikota, agen-agen; "*ecomomic bodies*" seperti: firma, usaha perdagangan, usaha pertanian keluarga, kerjasama usaha; "*social bodies*" meliputi: dewan kemakmuran masjid, klub-klub, asosiasi olahraga; dan "*educational bodies*" seperti: sekolah, universitas, pusat-pusat pelatiha.

Analisi kelembagaan sebagai sumberdaya Ostrom, 2005 (Santosa dan Silalahi 2011 :21-22) meyebutkan bahwa kelembagaan sebagai sumberdaya

milik bersama dapat dilihat dari dua aspek, yaitu aturan secara formal dan informal. Secara formal dimaknai sebagai aturan atau regulasi yang tertulis untuk dipatuhi. Sedangkan aturan informal adalah berupa norma, kebiasaan, dan aturan tidak tertulis yang digunakan untuk mengatur dan mengarahkan tingkah laku sosial komunitas tertentu.

Terkait dengan bentuk-bentuk kelembagaan sebagaimana disebutkan oleh North yang disadur oleh Relawan, serta kelembagaan sebagai sumberdaya sebagaimana dijelaskan oleh Ostrom yang dikutip Santosa dan Silalahi di atas, dalam konteks pembangunan kepariwisataan keberadaan lembaga sangat penting adanya. Pentingnya kelembagaan dalam pembangunan kepariwisataan tersebut sebagaimana dijelaskan oleh Kementrian Koperasi dan UKM RI (2016: 37) bahwa sangatlah penting untuk mengetahui siapa saja yang memiliki perhatian dan tanggung jawab dalam pengembangan pariwisata. Mengidentifikasi pihak-pihak yang berperan dalam pembangunan pariwisata tersebut sebagai sebuah upaya untuk memastikan siapa saja (orang maupun lembaga) yang terlibat dalam perencanaan dan kegiatan pembangunan pariwisata ke depan.

Mason (2003: 82) menyebutkan bahwa secara umum terdapat empat pihak sebagai pemain kunci dalam perencanaan dan pengelolaan pariwisata. Keempat pihak tersebut adalah "*the tourists themselves; the host population; the tourism industry; government agencies (at local, regional, national and international level)*." Merujuk pada penjelasan Mason disebutkan terbaca bahwa stakeholders yang terlibat dalam perencanaan pembangunan pariwisata adalah wisatawan, masyarakat daerah, pelaku usaha pariwisata, dan pemerintah yang meliputi pemerintah daerah, regonal, nasional, dan bahkan internasional.

Damanik dan Weber (2006: 29-34) menyebutkan pihak-pihak yang terlibat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan kepariwisataan adalah: Departemen/Kementrian Pariwisata; Dinas Pariwisata Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota); Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nasional (BAPPENAS); Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA); Kementrian Lingkungan Hidup; Deperteman Pekerjaan Umum; Departemen Pendidikan Nasional; Depertemen Perhubungan; Departemen Pertanian dan Kehutanan; Industri Kepariwisataan; Lembaga-lembaga Studi Kepariwisataan; Lembaga Swasdaya Masyarakat; dan Lembaga Keuangan.

Kementrian Koperasi dan UKM RI (2016: 39), mempetakan pemangku kepentingan dalam pembangunan pariwisata sebagai berikut:

4. Pemerintah, yang terdiri dari. Pertama, pemangku kepentingan utama: BAPPENAS, Kementrian Pariwisata, Kementrian Koperasi dan UKM, Kementrian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, BAPPEDA Provinsi/ Kabupaten/Kota, Dinas Pariwisata Provinsi/Kabupaten/Kota, Balai Lingkungan Hidup, Dinas Koperasi dan UKM daerah. Kedua, pemangku kepentingan sekuder: Kemenrian terkait dan Dinas Terkait.
5. Swasta, yang terdiri dari. Pertama, pemangku kepentingan utama: Tour Operator, Bisnis unggulan, Bisnis pariwisata, dan Asosiasi Pengusaha Pariwisata. Kedua, pemangku kepentingan sekuder: Media dan Asosialsi Transpotrasi.
6. Masyarakat lokal, yang terdiri dari. Pertama, pemangku kepentingan utama: Lembaga pendidikan, Sekolah Pariwisata, *Destination Management Organization* (DMO), Tokoh masyarakat, Tokoh agama dan adat. Kedua, pemangku kepentingan sekuder: Sosial media, LSM, dan Lembaga donor.

Menyimak penjelasan yang dimapikan oleh Damanik dan Weber, serta Kementrian Koperasi dan UKM RI di atas, maka dapat dipahami bahwa secara konseptual terdapat banyak pihak (lembaga) yang terlibat dalam pembangunan pariwisata. Namun demikian, Kementrian Koperasi dan UKM RI (2016: 39) menjelaskan bahwa dalam pembangunan kepariwisataan, masyarakat diharapkan aktif dan bertindak sebagai pengelola, karena diperlukan kegiatan yang bersifat tetap dan berkesinambungan.

2.7.6. Koordinasi Dalam Pembangunan Destinasi Pariwisata

Secara konseptual, Frederickson dan Smith (2003: 100) menyebutkan bahwa koordinasi (*coordinating*) adalah salah satu fungsi manajemen. Dengan pandangan yang berbeda, Henry (2004: 33) menyebutkan bahwa koordinasi (*coordinating*) merupakan prinsip administrasi. Terlepas dari koordinasi sebagai fungsi manajemen atau prinsip administrasi. Fatwadi (2015: 8-9) menjelaskan bahwa koordinasi merupakan fungsi manajemen yang tidak bisa terpisah dari fungsi manajemen lainnya, karena fungsi koordinasi adalah fungsi yang menghubungkan fungsi-fungsi manajemen lainnya. Banyak literatur mengatakan bahwa fungsi koordinasi merupakan fungsi manajemen yang paling penting. Dengan mengoptimalkan fungsi koordinasi, organisasi akan menjadi semakin baik dan menghindari resiko yang mengancam organisasi.

Lebih lanjut Fatwadi (2015: 9) menjelaskan bahwa koordinasi berarti mengikat, mempersatukan, dan menyelaraskan semua aktivitas dan usaha. Sifat mengikat dari fungsi koordinasi membuat fungsi lainnya tidak dapat berjalan tanpa ada koordinasi, apalagi menghubungkan dengan fungsi manajemen yang lainnya. Inti dari fungsi koordinasi adalah komunikasi. Karena dengan komunikasi, setiap orang melakukan hubungan dengan orang lain. Dengan

komunikasi yang baik maka informasi yang disampikan dapat diterima dengan jelas. Melalui komunikasi yang baik maka setiap orang yang terhimpun dalam organisasi dapat mengerjakan pekerjaan yang diberikan kepadanya sesuai dengan wewenang yang ada padanya.

Penjelasan tersebut sebagaimana yang dijelasakn oleh Hasibuan (2008: 85) bahwa koordinasi adalah kegiatan mengarahkan, mengintegrasikan, dan mengkoordinasikan unsur-unsur manajemen dan pekerjaan-pekerjaan para bawahan dalam mencapai tujuan organisasi. Lebih lanjut Hasibuan (2008: 86) menjelaskan bahwa koordinasi adalah suatu usaha kerja sama antara badan, instansi, unit dalam pelaksanaan tugas-tugas tertentu sedemikian rupa, sehingga terdapat saling mengisi, saling membantu, dan saling melengkapi.

Ben-Gera, (2009: 2) menjelaskan bahwa "*As a concept, coordination is "To make various different things work effectively as a whole". "Managing dependencies between activities and interdependencies among actors". "The regulation of diverse elements into an integrated and harmonious operation". "Does not happen on its own, but requires management". "Allows elements and actors to remain plural and different, while it aims for results that are harmonious and effective*"".

Pada pengertian koordinasi yang rumuskan oleh Ben-Gera tertangkap beberapa hal penting, yaitu koordinasi membuat berbagai pekerjaan yang berbeda-beda dapat dilakukan secara efektif. Unsur dan aktor yang berbeda dapat disatukan dalam suatu kegiatan yang efektif, harmonis dan terintegrasi. Hal yang terpenting adalah dalam koordinasi diperlukan manajemen. Pengertian koordinasi yang dijelaskan oleh Ben-Gera tersebut sebagaimana dijelaskan oleh Handoko (2003:195) bahwa koordinasi adalah proses pengitegrasian tujuan-

tujuan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah (departemen atau bidang-bidang fungsional) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien.

Fatwadi (2015: 10-11) menjelaskan bahwa motivasi utama dari koordinasi biasanya adalah menghindari kesenjangan dan tumpang-tindih berkaitan dengan tugas atau kerja para pihak. Para pihak biasanya berkoordinasi dengan harapan memperoleh hasil secara efisien. Koordinasi dilakukan umumnya dengan melakukan harmonisasi tugas dan peran dari masing-masing pihak atau aktor.

Dengan demikian koordinasi dapat saja dilakukan secara internal dalam suatu organisasi, atau bisa saja dilakukan lintas antara organisasi yang berbeda. Oleh karena itu, Manila (1996:50) menyebutkan bahwa dalam konsep koordinasi terdapat dua jenis koordinasi, yaitu:

a. Koordinasi intern terdiri atas: koordinasi vertikal, koordinasi horizontal, dan koordinasi diagonal, yaitu:
    1. Koordinasi vertikal atau koordinasi struktural, karena antara yang mengkoordinasikan dengan yang dikooordinasikan secara struktural terdapat hubungan hierarkis. Koordinasi ini bersifat hierarkis karena satu dengan yang lainnya berada pada satu garis komando.
    2. Koordinasi horizontal, yaitu koordinasi fungsional, dimana kedudukan antara yang mengkoordinasikan dan yang dikoordinasikan mempunyai tingkat eselon yang sama. Menurut tugas fungsinya keduanya mempunyai kaitan satu dengan yang lain sehingga perlu dilakukan koordinasi.
    3. Koordinasi diagonal, yaitu koordinasi fungsional, dimana yang mengkoordinasi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi tingkat eselonnya dibandingkan yang dikoordinasikan, tetapi satu dengan lainnya tidak berada pada satu garis komando (*line of command*).
b. Koordinasi eksternal, termasuk koordinasi fungsional. Dalam koordinasi eksternal yang bersifat fungsional, koordinasi itu hanya bersifat horizontal dan koordinasi eksternal yang bersifat diagonal.

Menyimak konsep koordinasi yang telah disajikan di depan maka dapat dipahami bahwa koordinasi sangat diperlukan dalam pelaksanaan aktifitas organisasi. Dengan demikian daerah sebagai sebuah organisasi dalam aktifitas keorganisasiannya berupa pelaksanaan pembangunan, pelayanan publik dan

sebagainya memerlukan koordinasi baik internal maupun eksternal. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pembangunan daerah yang dilakukan oleh daerah, baik pembangunan sektoral yang dilakukan oleh masing-masing instansi daerah memerlukan koordinasi. Koordinasi yang dilakukan oleh instansi atau organisasi perangkat daerah dalam pelaksanaan pembangunan, baik secara internal maupun eksternal agar pembangunan yang dilakukannya dapa berhasil dengan baik.

Dengan demikian, pembangunan pariwisata daerah sebagai salah satu upaya yang dilakukan oleh daerah untuk meningkatkan perekonomian daerahnya, memerlukan koordinasi lintas organisasi. Secara konseptual pembangunan pariwisata memerlukan kebijakan dan perencanaan sistematis dan holistik. Pemerintah pada semua level dan bidang terlibat dalam proses mempersiapkan perencanaan tersebut. Tidak hanya itu, semua potensi sumberdaya dikarahkan untuk melakukan perencanaan tersebut (Pitana dan Diarta, 2009: 108). Pembangunan kepariwisataan dilakukan oleh semuah unsur dan pihak, baik yang berhubungan langsung dengan kepariwisataan maupun tidak. Dalam proses pembangunan kepariwisataan (perencanaan, pelaksanaan hingga evaluasi) harus ditunjang dengan sumberdaya yang memadai. Karena pembangunan tidak akan dapat terlaksana dengan baik tanpa didukung dengan sumberdaya.

Penjelasan Pitana dan Diarta di atas sebagaimana yang dijelaskan oleh CLC (2015: xi) dalam pengantara bukunya "*Planning for Tourism: Creating a Vibrant Singapore*", bahwa pembangunan pariwisata menjanjikan pertumbuhan ekonomi. Namun untuk mendapatkan manfaat ekonomi tersebut diperlukan pembangunan industri dan infrastruktur pariwisata. Dalam usaha untuk

pembangunan industri dan infrastruktur pariwisata tersebut diperlukan "*working together with like-minded stakeholders in government and industry*". Kerjasa antara stakeholders dalam pemerintah serta sektor industrial, dan juga masyarakat untuk menciptakan produk dan jasa wisata yang dapat menarik wisatawan untuk berkunjung.

Menurut Teguh, 2015 (Kementrian Koperasi dan UKM RI, 2016: 40), terdapat beberapa model pengelolaan kepariwisataan dapat digunakan sesuai dengan kondis riil daerah. Salah satu model manajemen pembangunan kepariwisataan yang dapat diadopsi adalah model tata kelola destinasi pariwisata atau *Destination Management Organization* (DMO). DOM merupakan tata kelola destinasi pariwisata yang terstruktur dan sinergis, mencakup fungsi koordinasi, perencanaan, implementasi, dan pengendalian. DOM dilakukan melalui pemanfaatan jejaring, informasi, dan teknologi, yang dipimpin secara terpadu dengan melibatkan unsur masyarakat, pelaku/asosiasi, industri, akademisi, dan pemerintah.

USAID (2012: 68) menjelaskan bahwa "*The DMO is an implementation body for the tourism strategy, offering apolitical continuity and integrity to the destination development process and serving the interests of the entire value chain.*" Lebih lanjut USAID (2012: 68) menjelasakna bahwa "*A major DMO function is to create a master management plan and destination marketing strategy.*"

Dalam kasus Singapur terdapat lembaga yang dibentuk oleh pemerintah Singapur dengan nama STPB (*Singapore Tourist Promotion Board*). Lembaga ini mempunyai fungsi melakukan perencanaan, menyaipkan regulasi teknis, pengembangan, pemasaran dan promosi. Lembaga ini secara persoanal berasal

dari pemerintah dan pelaku usaha dan indusri pariwisata (CLC, 2015: xi). Selain Singapur, dalam kasusu berbeda misalnya Kroasia. Kroasia mempunyai lembaga perencanaan pengembangan pariwisata yang diberinama "*Tourism Boards and the Promotion of Croatian Tourism*". Lembaga tersebut diatur secara yuridis dengan undang-undang "*Act on Tourism Boards and the Promotion of Croatian Tourism*". Dalam undang-undang tersebut mengatur tugas dari "Dewan Pariwisata Kroasia" adalah (Dwyer, at.el., 2017: 105).

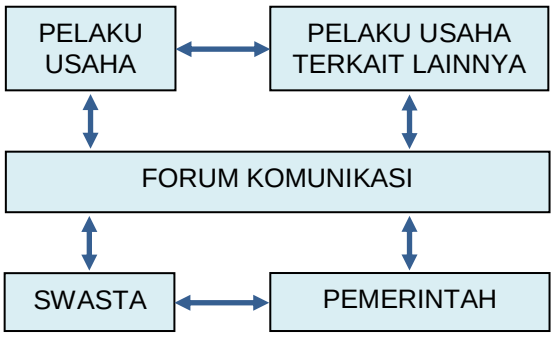
(1) promotional activities and provision of information;
(2) tourism product development and improvement of conditions for tourism;
(3) planning and promotion of tourism development;
(4) coordination with tourism development stakeholders, market research, internal marketing and education and raising the local residents' awareness of the possibilities of tourism development;
(5) management of the public tourism infrastructure assigned by the community or county government.

Terkait dengan lembaga penelolaan destinasi, dalam konteks konsep DOM, maka menurut USAID (2012: 69) karakter umum dari DOM adalah:

1. *Being an independent, non-profit organization.*
2. *A membership-based organization comprised of a mixture of public, private, non-profit, and academic tourism stakeholders from the region.*
3. *Governed by a board of directors or executive committee reflective of the membership and the composition of the destination.*
4. *Comprehensive and detailed set of regulations and by-laws published and available to any interested party.*
5. *Diverse set of revenue streams: membership dues, hotel taxes, retail opportunities, online booking commissions, advertising in publications and websites.*
6. *Services mostly provided free to end users*.

Merujuk pada berbagai konsep tentang konsep pembangunan destinasi pariwisata di depan maka dapat dipahami bahwa dalam pembangunan destinasi pariwisata diperlukan kerjasa dari berbagai pihak. Dalam upaya menciptakan dan mencapai kerjasama yang baik dari berbagai pihak tersebut diperlukan koordinasi dan komikasi. Agar terbangun koordinasi dan komikasi yang baik

antara berbagai pihak tersebut, oleh Teguh (Kementrian Koperasi dan UKM RI, 2016: 40) memerlukan sebuha model koordinasi dan komikasi yang disebutkannya “Forum Komunikasi”. Melalui media koordinasi dan komikasi tersebut pihak-pihak yang berkepentingan terhadap pembangunan pariwisata berinteraksi untuk melakukan perencanaan, menyaipkan regulasi teknis, pengembangan, pemasaran dan promosi pariwisata.



Gambar 2.11 Model Pengelolaan Pariwisata
Sumber: Teguh, 2015 (Kementrian Koperasi dan UKM RI, 2016: 40)

Melalui forum komunikasi sebagai terbangun dalam gamabr tersebut di atas, maka para pemangku kepentingan melakukan kegiatan sebagai berikut (Kementrian Koperasi dan UKM RI, 2016: 40-41):

1. Bersama pihak swasta, forum dapat membangun dan mendorong kegiatan usaha dengan melibatkan masyarakat dalam proses bisnis yang dibangun.
2. Bersama pemerintah, forum menyusun rencana kerja terkait tugas dan funsi lembaga dan SKPD. Rencana kerja tersebut dalam pembangunan infrastruktur, pelatihan dan promosi.
3. Bersama pelaku usaha pariwisata (hotel, pondok wisata, restoran, rumah makan, pemandu wisata dan lainya), forum membicarakan dan mendorong terwujudnya konsep ekonomi hijau (pembangunan ekonomi ramah

lingkungan) dan mendorong terbentuknya rantai nilai yang kuat diantara pemangku kepentingan dan para wisatawan.

4. Bersama pelaku usaha lainnya (media masa, asosiasi pengusaha transportasi dan lainnya), forum dapat memperkuat rantai nilai antara usaha untuk memperluas manfaat dan dampak positif usaha, baik langsung maupun tidak langsung.

Pembagian peran antara masing-masing aktor atau stakeholders seperti ini penting dilakukan, dikarenakan dalam pembangunan kepariwisataan memerlukan sumberdaya. Untuk memenuhi sumberdaya tersebut tidak dapat disediakan oleh satu lembaga atau organisasi saja. Oleh karena itu, kemitraan merupakan media yang efektif untuk memperoleh dukungan sumberdaya yang dimiliki oleh aktor atau organisasi yang lain. Untuk mencapai kemitraan tersebut maka diperlukan koordinasi antara lembaga atau aktor.

2.7.7. Inovasi Dalam Pembangunan Destinasi Pariwisata

Pembangunan perekonomian dalam perkembangan terahir menunjukan bahwa globalisasi berpengaruh signifikan terhadap pembangunan ekonomi masyarakat secara riil. Pada sisi lain, perkembangan saat ini lebih menekankan pada aspek pengetahuan dan inovasi atau lebih dikenal dengan pembangunan berbasis “ekonomi pengetahuan”. Pembangunan ini dituntut untuk mampu berdaya saing, baik secara lokal, nasional, maupun internasional melalui dukungan potensi lokal. Daya saing global semakin ditentukan oleh faktor-faktor lokalitas dan upaya peningkatannya perlu diiringi dengan penguatan kohesi sosial masyarakat yang maju (Taufik 2005: 5).

Dalam konteks pembangunan ekonomi daerah, setiap daerah memiliki keunggulan atas dasar kondisi yang dimilikinya secara spesifik, kemampuan dan

kepentingan pemerintahnya dalam membangun daerahnya. Bila keunggulan yang dimiliki oleh daerah diberdayakan secara optimal tentu akan dapat memajukan perekonomian daerah, yang ditandai dengan kesejahteraan masyarakatnya yang semakin baik.

Untuk mencapai harapan tersebut, menurut Subagjo (Handayani, at.el., 2012) diperlukan instrumen kebijakan. Melalui instrumen kebijakan tersebut dapat dijadikan sebagai sebuah alat yang dikembangkan agar kerangka kebijakan yang telah ditetapkan dapat berjalan secara efektif. Agara kebijakan tersebut dapat berjalan secara efektif menurut Handayani, at.el., (2012) harus memenuhi enam tema utama yang meliputi:

1. Mengembangkan kerangka umum yang kondusif untuk menerapkan inovasi;
2. Memperkuat kelembagaan dan daya dukung ilmu pengetahuan dan teknologi serta mengembangkan unit kegiatan masyarakat (UKM);
3. Membudidayakan kolaborasi inovasi dan meningkatkannya dari hasil penelitian;
4. Merangsang budaya inovasi di kehidupan masyarakat dan kelembagaan;
5. Menumbuhkembangkan keterpaduan sistem inovasi dan klaster industri daerah dan nasional;
6. Penyesuaian dan adaptasi dengan perkembangan global.

Menyimak apa yang disebutkan dan dijelaskan oleh Handayani di atas maka dapat dipahami bahwa, daerah sebagai sebuah organisasi memerlukan kebijakan pembangunan daerah yang bersifat inovatif. Drucker, (2012:34) berpendapat bahwa setiap organisasi perlu suatu kompetensi inti (*core competence*), yaitu inovasi. Inovasi mendorong pertumbuhan organisasional, meningkatkan keberhasilan masa yang akan datang, dan merupakan mesin yang memungkinkan oranisasi bertahan dari kerentanan (*viability*). Inovasi adalah tindakan yang memberi sumber daya kekuatan dan kemampuan baru untuk menciptakan kesejahteraan.

Suryana (2003: 37) menjelasakan bahwa inovasi sebagai kemampuan untuk menerapkan kreativitas dalam rangka memecahkan persoalan dan peluang untuk meningkatkan dan memperkaya kehidupan. Dalam prespektif industri Hasan dan Setiadji (2010: 24), menjelaskan bahwa inovasi dipahami sebagai penemuan atau terobosan yang menghasilkan produk baru yang belum pernah ada sebelumnya atau mengerjakan sebuah produk baru dengan cara yang baru. Selain itu, inovasi secara tidak langsung bisa meningkatkan penyerapan tenaga kerja karena kinerja perusahaan semakin baik berkat adanya inovasi tersebut.

Selanjutnya Drucker (2012: 35) menyatakan bahwa secara spesifik terdapat lima prinsip yang dapat menumbuhkan inovasi dari dalam diri individu atau organisasi. Kelima pronsip yang dimaksud meliputi:

a) Inovasi yang mempunyai tujuan dan sistematis, dimulai dengan menganalisis sumber peluang inovatif;
b) Inovasi yang bersifat konseptual dan perseptual. Keharusan inovasi adalah pergi keluar untuk melihat, bertanya, dan mendengarkan, memperhatikan para pelanggan, para pemakai, mempelajari harapan mereka, menilai kebutuhan mereka;
c) Agar efektif sebuah inovasi harus sederhana dan harus difokuskan;
d) Inovasi yang efektif dimulai dari kecil, pertama kali membutuhkan dana seadanya, orang seadanya, dan sekedar pasar yang kecil dan terbatas;
e) Sebuah inovasi yang berhasil harus mengarah pada kepemimpinan di dalam lingkungan tertentu.

Berdasarkan prinsip inovasi Drucker di atas maka dapat dimaknai bahwa inovasi perlukan semberdaya manusia yang memadai. Melalui sumberdaya manusai tersebut organisasi dapat melakukan kreatifitas dengan melakukan inovasi untuk mengembangkan organisasinya. Dengan demikian, daerah sebagai organisasi publik untuk menunjang kemampuan berinovasi dibutuhkan sumberdaya manusia yang kompeten. Dengan sumberdaya manusai yang berkaulifikasi baik tersebut, daerah dapat menjalankan tugasnya dan tanggung

jawab dalam bentuk melaksanakan pembangunan dan memberi pelayanan bagi masyarakat daerah. Menurut Papasi (1994), pola pikir dan pola tindak dari pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan yang ideal adalah:

1. Holistik-integralistik, adalah sikap dan perilaku eksekutif yang mempunyai pandangan-pandangan luas dan jauh ke depan. Sikap seperti ini diperlukan sekali berhubungan dengan tugas eksekutif sebagai penentu berbagai kebijakan organisasi.
2. Proaktif-antisipatif, adalah sikap dan perilaku eksekutif yang aktif yang bukan sebagai penonton dalam menghadapi perkembangan yang ada, melainkan kiat kerjasama dengan pihak lain dan sebagai pengambil keputusan eksekutif adalah partisipatif dan fasilitatif.
3. Kreatif-inovatif, adalah sikap dan perilaku ekesekutif yang tidak hanya melakukan hal-hal yang rutin saja. Dia adalah orang yang berpandangan luas tetapi juga realistis. Ide-idenya cukup banyak, dapat muncul sewaktu-waktu dan istimewa, dapat menyusun konsep secara cepat.
4. Moral-tanggung jawab, adalah sikap dan perilaku eksekutif yang dituntut untuk tercapainya efektivitas dalam pelaksanaan program.
5. Organisasator-profesional, adalah sikap dan perilaku eksekutif yang mempunyai keahlian dalam mengorganisasikan orang-orang, tigas-tugas, sarana dan prasarana organisasi maupun faktor ekstern organisasi. Pada dasarnya seorang organisastor adalah juga komunikator, inisiator, kontributor dan evaluator.

Pariwisata adalah suatu kegiatan yang melibatkan banyak pelaku yang saling berinteraksi dan saling membutuhkan, baik secara soaial mapun secara ekonomi. Oleh karena itu, pendekatan terhadap fungsi dan peran pelaku dalam pembangunan kepariwisataan sangat penting dilakukan. Melalui pendekatan fungsional tersebut konsep pembangunan kepariwisataan yang berorentasi pada peningkatan pengetahuan kepariwisataan dan kesejahteraan masyarakat dapat tercapai dengan mudah.

Untuk memudahkan pencapaian tujuan tersebut diperlukan kebijakan pembangunan pariwisata. Kebijakan pembangunan kepariwisataan merupakan upaya untuk mendorong para pelaku di sektor pariwisata bukan hanya sebagai objek tapi juga sebagai subjek pembangunan. Pembangunan kepariwisataan dilakukan melalui pendekatan sistemik yang utuh dan terpadu. Strategi yang

digunakan untuk menuju sasaran tersebut dapat dilakukan dengan berbagai upaya, antara lain: 1) mengembangkan muatan lokal tentang kebudayaan dan pariwisata untuk seluruh jenjang pendidikan umum maupun khusus; 2) pengembangan kebudayaan dan pariwisata di daerah destinasi wisata melalui pelatihan untuk mengundang investasi sektor-sektor lain (Nurjanah dan Yasir, 2015).

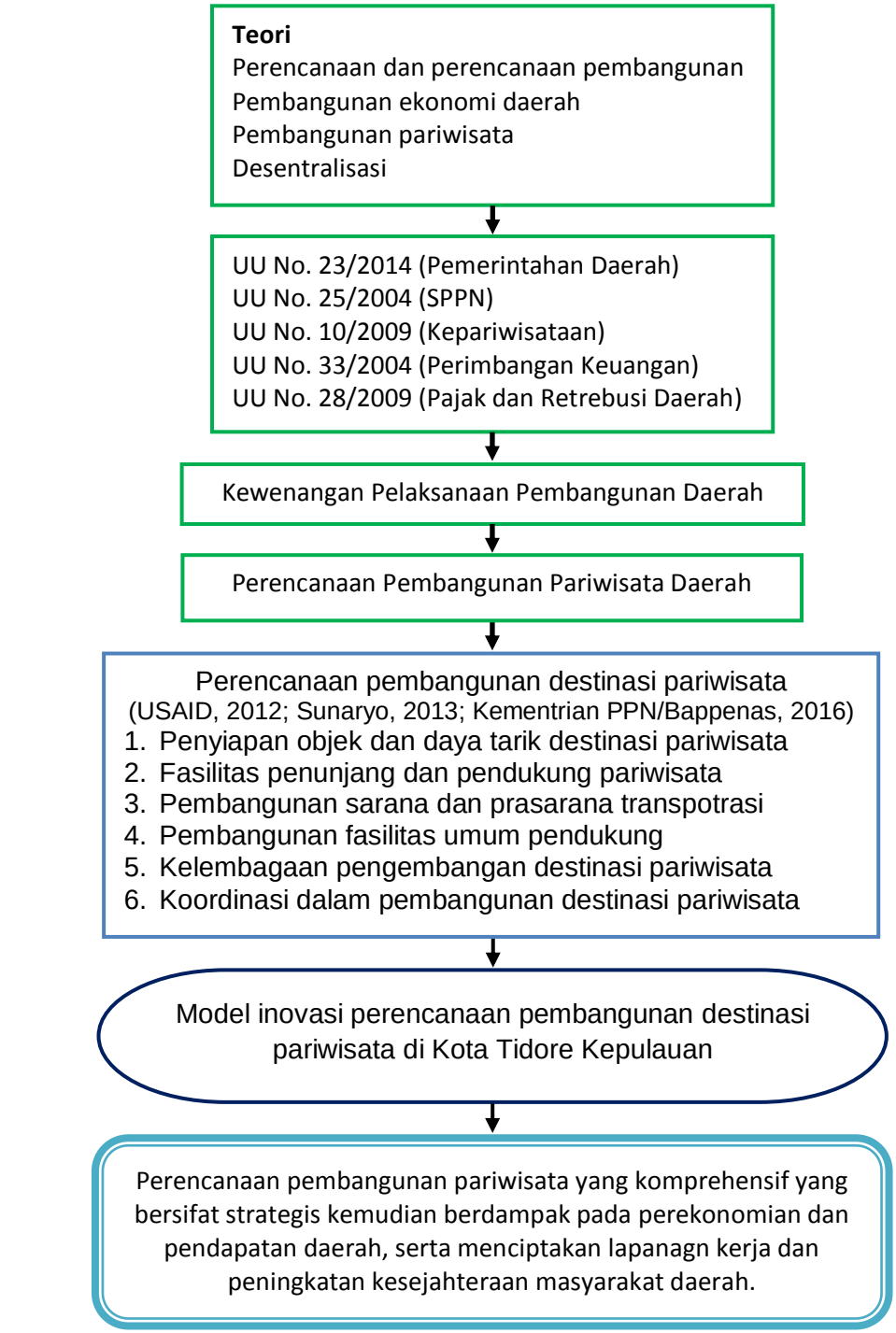
2.8. Kerangka Pikir

Pembangunan daerah merupakan suatu instrumen yang dilakukan oleh daerah dalam upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Indonesia adalah sebuah negara yang besar (dari sisi geografi, demografi, dan sosial kultural). Oleh karena itu, dalam pelaksanaan sistem pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik sangat tidak mungkin dilakukan secara sentralistik. Untuk itu, desentalisasi dan otonomi daerah merupakan pendekatan yang ideal dalam sistem pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik.

Dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah, setiap daerah mempunyai potensi yang beragam. Untuk itu, dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah idealnya harus berdasarkan potensi sumberdaya unggulan daerah masing-masing. Daerah dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah harus memiliki dasar dalam bentuk perencanaan. Dengan perencanaan tersebut daerah menyusun dan merumuskan apa yang menjadi tujuan pembangunan, strategi yang digunakan, sumberdaya yang digunakan, serta siapa yang melaksanakan dalam pelaksanaannya. Dalam aktifitas perencanaan pembangunan pemerintah wajib melibatkan masyarakat (*civil society*) dan pelaku usaha (*private sektors*). Keterlibatan *civil society* dan *private sektors* dalam perencanaan pembangunan tersebut penting dilakukan dikarenakan secara

sumberdaya pemerintah memiliki keterbatasan. Pada sisi yang lain ketrelibatan masyarakat tersebut sebagai bentuk tanggung jawabnya sebagai warga negara.

Merujuk pada kajian teori dan konsep dalam tinjauan pustaka di depan maka penulis mencoba mendesain model kerangka pikir dari penelitian ini sebagai alat bantu bagi penulis untuk melakukan analisis dan penulisan hasil penelitian pada bab-bab selanjutnya.



Gambar 2.12 Kerangka Pikir Penelitian