

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

1. Pengertian Administrasi Publik

Administrasi Publik, menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2008:3), adalah proses di mana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Sedangkan Rosenbloom dalam Pasolong (2007:8) mendefinisikan administrasi publik merupakan pemanfaatan teori-teori dan proses manajemen, politik, dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah dibidang legislatif, eksekutif, dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian. Menurut Pasolong (2007:8), Administrasi Publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dengan bekerjasama untuk mencapai tujuan tujuan publik.

2. Ruang Lingkup Administrasi Publik

Henry dalam Pasolong (2007:19) menjabarkan tentang ruang lingkup administrasi publik, antara lain:

- a. Organisasi publik, pada prinsipnya berhubungan dengan model-model organisasi dan perilaku organisasi.
- b. Manajemen publik, yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajemen sumber daya manusia.
- c. Implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi.

Sedangkan menurut Syafiie, dkk (1999:29), ruang lingkup administrasi publik antara lain:

- a. Di bidang hubungan, peristiwa dan gejala pemerintahan, meliputi: administrasi pemerintahan pusat, administrasi pemerintah daerah, administrasi pemerintahan kecamatan, administrasi pemerintahan kelurahan, administrasi pemerintahan desa, administrasi pemerintahan kotamadya, pemerintahan kota administratif, administrasi departemen, administrasi non-departemen.
- b. Di bidang kekuasaan, meliputi: administrasi politik luar negeri, administrasi politik dalam negeri, administrasi partai politik, administrasi kebijaksanaan pemerintah.

- c. Bidang peraturan perundang-undangan, meliputi: landasan idiil, landasan konstitusional, dan landasan operasional.
- d. Bidang kenegaraan, meliputi: tugas dan kewajiban negara, hak dan kewenangan negara, tipe dan bentuk negara, fungsi dan prinsip negara, unsur-unsur negara, tujuan negara dan tujuan nasional.
- e. Bidang pemikiran hakiki, meliputi: administrasi pembangunan, administrasi perkantoran, administrasi kepegawaian, administrasi kemiliteran, administrasi kepolisian, administrasi perpajakan, administrasi pengadilan, administrasi kepenjaraan, administrasi perusahaan, meliputi (i) diantaranya administrasi penjualan, (ii) administrasi periklanan, (iii) administrasi pemasaran, (iv) administrasi perbankan, (v) administrasi perhotelan, (vi) administrasi pengangkutan.

Berdasarkan kedua penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa ruang lingkup administrasi publik berkaitan dengan organisasi publik yang memiliki kemampuan dalam *manage* atau mengelola untuk mengimplementasikan program kebijakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan agar dapat tercapai suatu tujuan bersama. Adanya ruang lingkup ini, dapat memperjelas tentang administrasi publik dan menjadi batasan bagi seseorang yang ingin membahas atau menerapkan teori tentang administrasi publik.

3. Peran Administrasi Publik

Administrasi Publik memiliki peran yang sangat penting dalam suatu ruang lingkup Negara. Peran yang dilakukan oleh administrasi publik bisa berdampak baik atau berdampak buruk bagi suatu negara. Menurut Gray yang dikutip oleh Pasalong (2007: 180) menjelaskan peran administrasi publik sebagai berikut:

- a. Administrasi publik telah menjamin pemerataan distribusi pendapatan nasional kepada kelompok miskin secara merata dan berkeadilan. Dalam hal ini administrasi publik mencegah kesenjangan sosial yang terjadi pada masyarakat.
- b. Administrasi juga memiliki hak-hak untuk memberikan perlindungan kepada setiap hak-hak masyarakat atas kepemilikan kekayaan menjamin kebebasan bagi masyarakat untuk melaksanakan kewajiban serta tanggung jawab atas diri mereka sendiri.
- c. Administrasi publik juga melestarikan serta menjaga nilai-nilai tradisi masyarakat yang sangat bervariasi, memberikan jaminan dan dukungan sehingga nilai-nilai tersebut bisa tumbuh dan berkembang sesuai zaman, serta dapat terus hidup bersama secara damai dan selaras dengan budaya lain yang ada dilingkungannya. Dalam hal ini di jelaskan bahwa Administrasi publik mampu memberikan nilai-nilai serta bisa beradaptasi di masyarakat terhadap tuntutan zaman sehingga tidak menghilangkan nilai-nilai yang sudah ada.

B. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan seluruh kegiatan yang dipilih oleh pemerintah. Kebijakan publik menurut Dye yang dikutip oleh Widodo (2009:11) mengartikan kebijakan publik sebagai berikut “*public policy is whatever government choose to do or not to do*”. Kebijakan publik adalah apapun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Adapun menurut Wilson dalam Wahap (2012:13) merumuskan kebijakan publik sebagai berikut:

“Tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah yang telah/sedang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi atau tidak terjadi”.

Pada negara yang menganut paham demokrasi konstitusional menurut Gerston dalam Wahab (2012:18), bahwa kebijakan publik dibuat dan dijalankan oleh “*people who have been authorized to act by popular consent and in accordance with established norms and procedures*”. Dengan kata lain bahwa kebijakan publik dijalankan oleh mereka yang telah diberi wewenang untuk bertindak dengan persetujuan dan sesuai dengan norma-norma prosedur.

Dari penjelasan diatas mengenai kebijakan publik dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka memecahkan masalah di dalam sektor publik.

2. Proses Kebijakan Publik

Proses pada kebijakan publik terdiri dari enam tahapan. Proses kebijakan publik menurut Dye yang dikutip oleh Widodo (2009: 16) proses kebijakan publik meliputi beberapa hal berikut:

1) Identifikasi Masalah Kebijakan (*Identification of problem*)

Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) atas tindakan pemerintah.

2) Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*)

Penyusunan agenda merupakan aktivitas memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media massa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu.

3) Perumusan Kebijakan (*Policy Formulation*)

Perumusan merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden, dan lembaga legislative.

4) Pengesahan Kebijakan (*Legitimizing of policies*)

Pengesahan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden dan kongres.

5) Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*)

Implementasi kebijakan dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.

6) Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*)

Evaluasi kebijakan dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers, dan masyarakat (publik).

Dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan tugas yang dimiliki oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan adanya proses dalam kebijakan publik yang diawali dengan identifikasi, penyusunan agenda, perumusan kebijakan, pengesahan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Bertujuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

C. Implementasi Program

1. Pengertian Program

Program dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia didefinisikan sebagai rancangan mengenai asas-asas serta usaha-usaha yang akan dijalankan. Jones dalam Rohman (2009:101) menyebutkan program merupakan salah satu komponen dalam suatu kebijakan. Sedangkan menurut Kunarjo (2002 :86) pengertian program yaitu merupakan perangkat dari kegiatan-kegiatan atau praktek dari kegiatan yang diorganisasikan untuk tujuan pencapaian sasaran yang khusus. Program selain sebagai alat untuk memecahkan masalah (*problem solving*) dapat juga digunakan sebagai motivasi dan inovasi bagi masyarakat terhadap program yang ada. Kelangkaan sumber daya merupakan hal yang tak terhindarkan dalam mencapai tujuan yang ada, maka diperlukan kemampuan bagi para pengelola

pembangunan dalam menyusun skala prioritas sehingga alokasi dan distribusi sumberdaya dapat terlaksana dengan baik.

Menurut Mansyur (2010: 2), program adalah rangkaian dari proyek yang berhubungan dan berkelanjutan sampai waktu yang telah ditetapkan dalam mencapai tujuan yang ingin dicapai, sedangkan proyek adalah sebagian dari sebuah keseluruhan kegiatan yang menggunakan sumber-sumber untuk memperoleh suatu manfaat dengan harapan mendapatkan hasil pada masa yang akan datang. Sedangkan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bahwa program merupakan alat (instrumen) kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah atau lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran, atau masyarakat dikoordinasikan oleh instansi/lembaga masyarakat.

Berdasarkan beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa program adalah perangkat atau alat dari sebuah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk mencapai sebuah tujuan tertentu.

2. Pengertian Implementasi Program

Syukur (1987:398), menyebutkan bahwa implementasi program adalah suatu tindakan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana program bisa diartikan penerapan. Selanjutnya implementasi program adalah perluasan aktivitas yang saling

menyesuaikan. Pengertian tersebut memperlihatkan bahwa kata program bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa program bukan sekedar aktivitas tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.

Syukur (1987:402) juga mengungkapkan bahwa “Implementasi program merupakan aktivitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan diterapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan”. Selanjutnya implementasi program juga membutuhkan alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat programnya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan, suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.

Terkait dengan suatu program, Grindle (1980:7) menyatakan, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Grindle menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran. Lebih jauh Mazmanian dan Sabatier dalam Widodo (2001:192) menjelaskan makna implementasi ialah memahami apa yang

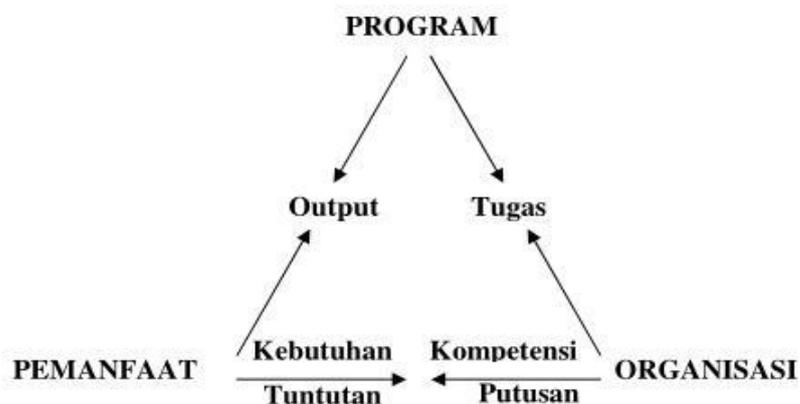
senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan yang mencakup baik usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian.

Implementasi program pada prinsipnya adalah agar sebuah kebijakan yang melatar belakangi program tersebut dapat mencapai tujuannya. Tidak kurang dan tidak lebih. Menurut Nugroho (2009:494), bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan kebijakan publik tersebut.

Berdasarkan pengertian yang dikemukakan diatas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pada dasarnya implementasi program yang telah ditetapkan oleh pemerintah harus sejalan dengan kondisi yang ada, baik itu dilapangan maupun luar lapangan. Kegiatanya melibatkan beberapa unsur disertai dengan usaha-usaha dan didukung oleh alat-alat penunjang.

3. Model Implementasi program

Salah satu model implementasi program yakni model yang diungkapkan oleh Korten dalam Tarigan (2000:12). Model ini memakai pendekatan proses pembelajaran dan lebih dikenal dengan model kesesuaian implementasi program. Model kesesuaian Korten digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2: Model Kesesuaian Implementasi Program

Sumber: Korten dalam Tarigan (2000:12)

Korten menggambarkan model ini berintikan tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program yaitu program itu sendiri, pelaksanaan program, dan kelompok sasaran program. Korten dalam Tarigan (2000: 12) menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program.

1. **Program (Kesesuaian Program dengan Kelompok Sasaran)**
Kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat).
2. **Organisasi Pelaksana (Kesesuaian Program dengan Organisasi Pelaksana)**
Kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana.
3. **Kelompok Sasaran/Pemanfaat (Kesesuaian Kelompok Sasaran dengan Organisasi Pelaksana)**
Kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten dapat dipahami bahwa kinerja program tidak akan berhasil sesuai apa yang diharapkan kalau tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan. Hal ini dapat terjadi apabila:

- a. *Output* program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran, jelas *output* tidak dapat dimanfaatkan.
- b. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program, maka organisasinya tidak dapat menyampaikan *output* program dengan tepat.
- c. Jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran, maka kelompok sasaran tidak mendapat *output* program.

Oleh karena itu, kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

4. Unsur-unsur Implementasi Program

Menurut Syukur (1987:389), proses dalam suatu implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur penting dan mutlak yaitu:

- a. Adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan
- b. Kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan manfaat dari program perubahan dan peningkatan serta

- c. Unsur program baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan pelaksana dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Implementasi program selalu berhubungan dengan suatu kebijakan. Hal ini dikarenakan suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan melalui sebuah program, kegiatan, atau proyek. Menurut Terry dalam Tachjan (2006:31) program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Suatu program menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar, dan budget. Sehingga program menurut Siagian (1985:85) harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Sasaran yang dikehendaki
- b. Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu
- c. Besarnya biaya yang diperlukan beserta sumbernya
- d. Tenaga kerja yang dibutuhkan baik ditinjau dari segi jumlahnya maupun dilihat dari sudut kualifikasi serta keahlian dan keterampilan yang diperlukan.

Selain itu Grindle (1980:11) menjelaskan bahwa isi program harus menggambarkan aspek-aspek sebagai berikut:

- a. Kepentingan yang dipengaruhi (*interest of affected*)
- b. Jenis Manfaat (*type of benefit*)
- c. Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*)
- d. Status pembuat keputusan (*site of decision making*)
- e. Pelaksana program (*program implementers*)
- f. Sumberdaya yang tersedia (*resources committed*)

5. Proses Implementasi Program

Menurut Jones sesuai yang dikutip Usman (2002:28) ada tiga pilar aktivitas dalam proses pengoperasian program yaitu:

a. Pengorganisasian

Struktur organisasi yang jelas diperlukan dalam pengoperasikan program sehingga tenaga pelaksana dapat terbentuk dari sumber daya manusia yang kompeten dan berkualitas.

b. Interpretasi

Para pelaksana harus mampu menjalankan program sesuai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksana agar tujuan yang diharapkan dapat tercapai.

c. Penerapan atau Aplikasi

Perlu adanya pembuatan prosedur kerja yang jelas agar program kerja dapat berjalan sesuai dengan jadwal kegiatan sehingga tidak berbenturan dengan program lainnya.

Selain itu menurut Tachjan (2006:35) implementasi program dalam konteks kebijakan publik terdiri dari beberapa tahap yaitu:

a. Merancang bangun (*design*) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu.

- b. Melaksanakan (*application*) program dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana serta sumber-sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat.
- c. Membangun sistem penjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan.

D. Pariwisata

1. Pengertian Pariwisata

Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung oleh berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan masyarakat, pengusaha, pemerintah dan pemerintah daerah. Sedangkan menurut Yoeti (1994:118) pariwisata merupakan suatu perjalanan yang dilakukan untuk sementara waktu, yang dilakukan dari suatu tempat ke tempat lain, dengan maksud untuk menikmati perjalanan tersebut guna berekreasi atau untuk memenuhi kegiatan yang beraneka ragam.

Menurut Wahab (2003:5) pariwisata adalah salah satu dari industri gaya baru yang mampu menyediakan pertumbuhan ekonomi yang cepat dalam hal kesempatan kerja, pendapatan, taraf hidup, dan mengaktifkan sektor produksi lain di dalam negara penerima wisatawan yang kompleks, meliputi industri-industri dalam arti klasik seperti misalnya industri kerajinan tangan dan industri cinderamata, penginapan serta transportasi.

Berdasarkan pendapat para ahli diatas, maka dapat diartikan bahwa pariwisata adalah perjalanan yang dilakukan untuk sementara waktu, dan didukung oleh berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan masyarakat, pengusaha, pemerintah dan pemerintah daerah.

2. Bentuk Pariwisata

Pendit (2006:36) mendefinisikan bentuk pariwisata dapat dibagi menurut kategori diantaranya:

1. Berdasarkan asal wisatawan.

Hal pertama adalah harus diketahui apakah wisatawan itu berasal dari dalam negeri atau dari luar negeri. Kalau asal wisatawan berasal dari dalam negeri maka wisatawan tersebut hanya pindah tempat sementara di dalam lingkungan wilayah negaranya sendiri dan selama ia mengadakan perjalanan wisata, maka disebut sebagai pariwisata domestik, sedangkan kalau wisatawan berasal dari luar negeri yang datang ke dalam negeri dengan tujuan wisata maka disebut pariwisata internasional.

2. Berdasarkan akibatnya terhadap neraca pembayaran.

Kedatangan wisatawan luar negeri adalah membawa mata uang asing. Pemasukan valuta asing (devisa) ini tentunya memberikan dampak positif terhadap neraca pembayaran luar negeri suatu negeri yang dikunjungi, maka ini disebut sebagai pariwisata aktif. Sedangkan kepergian seorang warga negara ke luar negeri memberikan dampak

negatif terhadap neraca pembayaran luar negerinya, maka ini disebut pariwisata pasif.

3. Berdasarkan jangka waktu.

Kedatangan wisatawan disuatu tempat atau negara diperhitungkan juga menurut waktu lamanya ia tinggal pada suatu tempat atau negara yang bersangkutan. Hal ini menimbulkan istilah-istilah pariwisata jangka pendek dan pariwisata jangka panjang, yang dimana tergantung kepada ketentuan-ketentuan yang diberlakukan oleh suatu negara untuk mengukur pendek atau panjangnya waktu yang dimaksudkan.

4. Berdasarkan jumlah wisatawan.

Kategori ini diperhitungkan berdasarkan atas jumlah wisatawan yang datang, apakah wisatawan datang sendiri atau rombongan, maka muncullah istilah pariwisata individu dan pariwisata kolektif.

5. Dilihat dari segi penggunaan alat pengangkutan yang dipergunakan oleh wisatawan diantaranya, kapal terbang, kapal laut, kereta api, kendaraan umum.

Dilihat dari fenomena yang ada, pembagian kategori bentuk-bentuk pariwisata dengan istilah diatas dari segi ekonomi, hal ini sangat penting dan diperlukan, sebab klasifikasi ini dapat menentukan sistem statistik perpajakan dan perhitungan pendapatan dari sektor pariwisata.

3. Jenis Pariwisata

Pembangunan pariwisata di Indonesia harus didasarkan pada prinsip dan ketentuan yang ada, untuk keperluan pengembangan pariwisata, maka dari jenis-jenis pariwisata yang ada harus dibedakan, dengan demikian dapat ditentukan kebijakan apa yang dapat mendukung dari sektor pariwisata tersebut. Pendit (2006:38) mengategorikan jenis-jenis pariwisata yang telah dikenal saat ini, diantaranya:

1) Wisata Budaya

Jenis pariwisata ini dimaksudkan agar perjalanan yang dilakukan atas dasar keinginan, untuk memperluas pandangan hidup seseorang, dengan jalan mengadakan kunjungan atau peninjauan langsung ke suatu tempat atau ke luar negeri, untuk mempelajari keadaan, kondisi, kebiasaan dan adat istiadat disana, cara hidup masyarakat disana, budaya dan seni mereka.

2) Wisata Kesehatan

Tipe pariwisata ini dimaksudkan perjalanan seorang wisatawan dengan tujuan untuk menukar keadaan dan lingkungan tempat sehari-hari dimana ia tinggal demi kepentingan jasmani dan rohaninya, dengan mengunjungi tempat untuk beristirahat seperti mata air panas yang mengandung mineral yang dapat menyembuhkan, tempat yang mempunyai iklim udara yang menyehatkan, atau tempat yang menyediakan fasilitas kesehatan-kesehatan lainnya.

3) Wisata Olahraga

Jenis pariwisata ini dibedakan menjadi 2 yaitu:

- a) Pariwisata olahraga yang besar, dimaksudkan dengan tujuan olahraga atau memang sengaja untuk menjadi bagian aktif dalam pesta olahraga di suatu tempat atau negara seperti olympiade, Asian Games, ASEAN GAMES dan olahraga lainnya yang bersifat internasional.
- b) Sport bagi wisatawan, kegiatan olahraga ini benar-benar dilakukan oleh wisatawan yang senang mendaki gunung, memancing, berburu, berenang dan berbagai macam cabang olahraga dalam air ataupun diatas pegunungan.

4) Wisata Komersial

Tipe pariwisata ini termasuk perjalanan untuk mengunjungi pameran-pameran dan pekan raya yang bersifat komersial, seperti pameran industri, pameran dagang dan sebagainya.

5) Wisata Industri

Yakni merupakan perjalanan yang dilakukan oleh rombongan pelajar atau mahasiswa, atau orang-orang awam ke suatu kompleks atau daerah perindustrian dimana terdapat pabrik-pabrik dengan maksud dan tujuan untuk mengadakan peninjauan atau penelitian. Hal ini dilakukan di negara-negara yang telah maju perindustriannya dimana masyarakat berkesempatan untuk mengadakan kunjungan ke daerah-daerah pabrik

industri berbagai jenis barang yang dihasilkan secara massal di negara itu.

6) Wisata Politik

Jenis pariwisata ini meliputi perjalanan yang dilakukan untuk mengunjungi atau mengambil bagian secara aktif dalam peristiwa kegiatan politik seperti misalnya peringatan hari kemerdekaan ataupun peristiwa nasional lainnya yang dirayakan serentak dalam suatu negara dimana fasilitas akomodasi, sarana angkutan dan atraksi aneka warna diadakan secara meriah bagi para pengunjung, baik dari dalam maupun luar negeri.

7) Wisata Pertanian

Wisata pertanian ini dimaksudkan dilakukan ke proyek-proyek wisata pertanian, wisata perkebunan, ladang pembibitan dan sebagainya dimana wisatawan rombongan dapat mengadakan kunjungan dan peninjauan langsung untuk tujuan studi atau riset maupun hanya sekedar untuk melihat-lihat sambil menikmati segarnya tanaman beraneka ragam warna dan suburnya pembibitan berbagai jenis sayur-mayur dan palawija di sekitar perkebunan yang dikunjungi.

8) Wisata Bahari/Maritim

Jenis wisata ini sering dikaitkan dengan kegiatan yang bernuansa olahraga air, seperti di danau, pantai, teluk atau laut lepas dan pulau. Berbagai macam kegiatan yang bisa dilakukan seperti memancing, berlayar, menyelam sambil melakukan pemotretan bawah laut,

kompetisi berselancar (surfing) balapan mendayung yang banyak dilakukan oleh negara-negara yang mempunyai wilayah perairan yang luas seperti Indonesia.

9) Wisata Cagar Alam

Wisata cagar alam ini banyak dilakukan oleh penggemar dan pecinta alam dalam kaitannya dengan kegemaran memotret binatang atau marga satwa serta berbagai macam pepohonan yang memang mendapat perlindungan dari pemerintah dan masyarakat.

10) Wisata Petualangan

Jenis wisata ini termasuk dalam wisata kategori minat khusus, dengan melakukan sebuah perjalanan seperti masuk hutan belantara yang belum atau sudah pernah dijelajahi, mendaki tebing yang terjal, terjun ke dalam sungai yang sangat deras, arung jeram, bungee jumping, susur goa dan seterusnya.

Dari keseluruhan berbagai macam bentuk dan jenis wisata yang ada, daftar jenis wisata lain dapat saja ditambahkan tergantung pada situasi dan kondisi perkembangan pariwisata di suatu daerah.

E. Desa Wisata

Fandeli (2002:13) menjelaskan bahwa desa wisata sebagai suatu wilayah pedesaan yang menawarkan keseluruhan suasana yang mencerminkan keaslian desa, baik dari segi kehidupan sosial budaya, adat istiadat, aktifitas keseharian, arsitektur bangunan, dan struktur tata ruang desa, serta potensi yang

mampu dikembangkan sebagai daya tarik wisata, misalnya: atraksi, makanan dan minuman, cinderamata, penginapan, dan kebutuhan wisata lainnya. Pendit (2006:71) menyebutkan bahwa terdapat dua komponen dalam Desa Wisata, sebagai berikut:

- 1) Akomodasi, sebagai tempat tinggal para penduduk setempat dan atau unit-unit yang berkembang atas konsep tempat tinggal penduduk.
- 2) Atraksi, sebuah kehidupan keseharian penduduk setempat beserta setting fisik lokasi desa yang memungkinkan berinteraksinya wisatawan sebagai partisipasi aktif, seperti kursus tari, bahasa dan lain-lain yang spesifik.

Sedangkan menurut Soetarso dan Mohamad (2001:35), penetapan suatu desa dijadikan sebagai desa wisata harus memenuhi persyaratan-persyaratan antara lain:

- a. Aksesibilitasnya baik, sehingga mudah dikunjungi wisatawan dengan menggunakan berbagai jenis alat transportasi.
- b. Memiliki obyek-obyek menarik berupa alam, seni budaya, legenda, makanan lokal, dan sebagainya untuk dikembangkan sebagai obyek wisata.
- c. Masyarakat dan aparat desanya menerima dan memberikan dukungan yang tinggi terhadap desa wisata serta para wisatawan yang datang ke desanya.
- d. Keamanan di desa tersebut terjamin.
- e. Tersedia akomodasi, telekomunikasi, dan tenaga kerja yang memadai.
- f. Beriklim sejuk atau dingin.
- g. Berhubungan dengan obyek wisata lain yang sudah dikenal oleh masyarakat luas.

Menurut Pariwisata Inti Rakyat (PIR) yang dimaksud dengan desa wisata adalah suatu daerah wisata yang menyajikan keseluruhan suasana yang mencerminkan keaslian perdesaan baik dari sisi kehidupan sosial, ekonomi, budaya, keseharian, adat istiadat, memiliki arsitektur dan tata ruang yang khas

dan unik, atau kegiatan perekonomian yang unik dan menarik serta memiliki potensi untuk dikembangkannya komponen kepariwisataan (Priasukmana, 2001:37).

Desa wisata merupakan suatu bentuk integrasi antara atraksi, akomodasi dan fasilitas pendukung yang disajikan dalam suatu struktur kehidupan masyarakat yang menyatu dengan tata cara dan tradisi yang berlaku. Yang dimaksud dengan akomodasi adalah sebagian dari tempat tinggal para penduduk setempat dan unit-unit yang berkembang atas konsep tempat tinggal penduduk, sedangkan atraksi adalah seluruh kehidupan keseharian penduduk setempat beserta setting fisik lokasi desa yang memungkinkan berintegrasinya wisatawan sebagai partisipasi aktif seperti kursus tari, bahasa dan lain-lain yang spesifik.

Berdasarkan penjelasan diatas penulis tarik kesimpulan bahwa desa wisata adalah suatu kawasan pedesaan yang menyajikan segala keunikan dan kekhasan desa tersebut baik berupa wisata alam, wisata budaya yang ditunjang dengan panorama alam yang indah disekitarnya serta didukung dengan sarana dan prasarana seperti *homestay* untuk memungkinkan wisatawan berinteraksi dengan suasana di desa tersebut.

Masyarakat ikut berpartisipasi dalam pelaksanaan desa wisata, partisipasi tersebut harusnya bisa mengubah masyarakat dari menjadi objek sehingga menjadi subjek pembangunan. Oleh karena itu, harus menguntungkan dan mensejahterakan masyarakat. Seperti yang ada di *handout concept resort*

and leisure oleh Sastrayuda (2010) desa wisata harus memiliki manfaat terhadap:

a. Pemberdayaan Ekonomi Rakyat

Desa wisata perlu dukungan melalui kelancaran dan efektivitas pemberdayaan ekonomi rakyat, terutama untuk mengembangkan Usaha Mikro Kecil dan KOPERASI (UMKK) dan Lembaga Keuangan Mikro (LKM) agar masyarakat desa mendapatkan pekerjaan yang layak, untuk itu perlu adanya pengembangan usaha ekonomi dan mata pencaharian berkelanjutan yang dapat ditempuh dengan cara : (1) Usaha Ekonomi Rakyat (usaha kecil, mikro, dan koperasi) yang memanfaatkan sumberdaya lokal secara optimal dan lestari, (2) dikembangkan badan usaha milik rakyat yang dapat berdanmpingan, kemitraan dengan koperasi, (3) pengembangan klaster-klaster usaha ekonomi rakyat yang menampilkan produk-produk unggulan bernilai tambah tinggi sebagai sentra-sentra kemandirian ekonomi rakyat. Dukungan bagi kelancaran dan efektivitas pemberdayaan ekonomi rakyat tersebut di atas dapat dikembangkan secara partisipatif sesuai dengan prioritas masyarakat seperti, prasarana fisik yang memperlancar transportasi dan komunikasi, pelayanan dasar, perluasan ruang publik pada tingkatan masyarakat yang mendukung berbagai lapisan masyarakat, pengembangan tenaga kerja dan lingkungan kerja bagi tenaga kerja usia muda.

b. Pemberdayaan Sosial Budaya

Pendekatan integratif dalam menata kehidupan sosial dapat dikaitkan melalui kearifan lokal yang terdiri dari pemerintah daerah, sebagai regulator

dan fasilitator melakukan identifikasi dan kegiatan atas bentuk, mekanisme dalam pemecahan masalah kependudukan, perbaikan pelayanan masyarakat. Unsur-unsur tersebut perlu menjadi pertimbangan utama dalam mengkaji kawasan desa wisata, mengingat pengembangan kepariwisataan secara umum tidak terlepas kaitanya dengan pariwisata sebagai suatu kegiatan yang secara langsung menyentuh dan melibatkan masyarakat, sehingga membawa berbagai dampak terhadap masyarakat setempat. Disamping itu beberapa pendapat menunjukkan adanya berbagai dampak yang tidak diharapkan, seperti memburuknya kesenjangan pendapatan antara kelompok masyarakat, memburuknya ketimpangan antara daerah, hilangnya kontrol masyarakat lokal terhadap sumberdaya ekonomi. Pentingnya kajian sosiologi terhadap penerapan pemodelan pariwisata semakin jelas, karena tipe pariwisata yang dikembangkan adalah desa wisata, dimana desa wisata mempunyai beberapa ciri, seperti; desa wisata melibatkan masyarakat lokal secara lebih luas dan lebih intensif karena dasarnya adalah berkaitan dengan kehidupan sosial budaya yang menjadi daya tarik wisata melekat pada masyarakat itu sendiri, oleh karena itu pentingnya mengidentifikasi dampak terhadap sosial budaya pariwisata yang menurut Fiquerola dalam Pitana (2005:117) terdiri dari enam kategori, yaitu:

- 1) Dampak terhadap struktur demografi
- 2) Dampak terhadap bentuk dan tipe mata pencaharian
- 3) Dampak terhadap transportasi nilai

- 4) Dampak terhadap gaya hidup tradisional
- 5) Dampak terhadap pola konsumsi dan
- 6) Dampak terhadap pembangunan masyarakat yang merupakan manfaat sosial budaya pariwisata.

c. Pemberdayaan Lingkungan Desa Wisata

Pembangunan berkelanjutan pada dasarnya menyangkut tiga dimensi penting yaitu, ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan. Dimensi ekonomi antara lain berkaitan dengan upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi, memerangi kemiskinan, serta merubah pola produksi dan konsumsi ke arah yang seimbang, sedangkan dimensi sosial bersangkutan dengan upaya pemecahan masalah ke pendudukan perbaikan pelayanan masyarakat, peningkatan pendidikan dan lain-lain. Adapun dimensi lingkungan, diantaranya mengenai upaya pengurangan dan pencegahan terhadap polusi pengelolaan limbah serta konservasi/preservasi sumberdaya alam.

F. Pembangunan Pariwisata

1. Pengertian Pembangunan

Pembangunan merupakan salah satu hal yang menjadi fokus utama dalam kehidupan suatu bangsa dan negara untuk memotivasi meraih keberhasilan dan kesuksesan dalam setiap aspek kehidupan. Hal ini senada dengan pendapat Braynt dan White (1982) yang mendefinisikan pembangunan adalah upaya meningkatkan kemampuan manusia untuk mempengaruhi masa depannya dan memiliki lima implikasi utama, yaitu:

- a. Pembangunan berarti membangkitkan kemampuan manusia secara optimal, baik individu maupun kelompok (*capacity*)
- b. Pembangunan berarti mendorong tumbuhnya kebersamaan, pemerataan nilai, dan kesejahteraan (*equity*)
- c. Pembangunan berarti menaruh kepercayaan kepada masyarakat untuk membangun dirinya sendiri sesuai kemampuannya.
- d. Dalam bentuk kesempatan yang sama, kebebasan memilih dan kekuasaan untuk memutuskan (*empowerment*)
- e. Pembangunan berarti membangkitkan kemampuan untuk membangun secara mandiri (*sustainability*)
- f. Pembangunan berarti mengurangi ketergantungan negara satu kepada negara lain, menciptakan hubungan yang saling menguntungkan dan menghormati (*interdependence*).

Sedangkan, menurut Siagian (1985:4), pembangunan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*Building-Nation*). Siagian mengemukakan beberapa ide pokok dalam pembangunan, yaitu:

- a. Pembangunan merupakan suatu proses.
- b. Pembangunan merupakan upaya yang secara sadar ditetapkan sebagai sesuatu untuk dilaksanakan.
- c. Pembangunan dilakukan secara terencana.
- d. Rencana pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan perubahan.
- e. Pembangunan mengarah kepada modernitas.
- f. Modernitas yang ingin dicapai melalui berbagai kegiatan pembangunan per definisi bersifat multidimensional.
- g. Proses dan kegiatan pembangunan ditujukan kepada usaha membina bangsa dalam rangka pencapaian tujuan bangsa dan negara yang telah ditentukan.

Dengan demikian, dari beberapa definisi diatas pembangunan adalah suatu proses untuk melakukan perubahan kearah yang lebih baik, yang dilakukan secara sadar dan terencana yang bertujuan untuk menciptakan kehidupan yang lebih baik.

2. Pembangunan Pariwisata

Pembangunan pariwisata menurut Yoeti yang dikutip oleh Muljadi (2009:40) adalah upaya untuk mengembangkan dan memanfaatkan daya tarik wisata yang terwujud antara lain dalam bentuk kekayaan alam yang indah, keragaman flora dan fauna, kemajemukan tradisi dan seni budaya serta peninggalan sejarah dan purbakala. Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang kepariwisataan, tujuan kepariwisataan di Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi.
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- c. Menghapus kemiskinan.
- d. Mengatasi pengangguran.
- e. Melestarikan alam, lingkungan, dan sumber daya.
- f. Memajukan kebudayaan.
- g. Memupuk rasa cinta tanah air.
- h. Memperkukuh jati diri dan kesatuan bangsa, dan
- i. Mempererat persahabatan antar bangsa.

Pembangunan harus dilakukan terencana dan terus menerus karena kebutuhan masyarakat selalu meningkat dari waktu ke waktu. Maka dari itu pembangunan pariwisata merupakan langkah-langkah yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan dan sasaran pengembangan yang telah ditentukan sebelumnya. Upaya-upaya pembangunan pariwisata tersebut antara lain daya tarik pariwisata, sarana dan prasarana pariwisata, promosi pariwisata, dan sumber daya manusia.

1. Pengembangan Obyek dan Daya Tarik Pariwisata.

Menurut Yoeti (1997:2) daya tarik pariwisata adalah suatu obyek ciptaan tuhan maupun hasil karya manusia yang menarik minat

orang untuk berkunjung dan menikmatinya. Suatu obyek wisata keberadaanya harus memenuhi/ditunjang beberapa syarat, yaitu:

- a) *Something to see* yaitu segala sesuatu yang dapat dilihat pada suatu obyek wisata misalnya ditempat tersebut harus ada obyek wisata dan atraksi wisata yang berbeda dengan apa yang dimiliki oleh daerah lain.
- b) *Something to do* yaitu segala sesuatu yang dapat dilakukan disuatu obyek wisata misalnya disediakan fasilitas rekreasi yang dapat membuat wisatawan betah tinggal lebih lama di tempat itu.
- c) *Something to buy* yaitu segala sesuatu yang dapat dibeli misalnya tempat tersebut harus tersedia fasilitas untuk berbelanja (*shopping*), terutama barang-barang souvenir dan kerajinan rakyat sebagai oleh-oleh untuk dibawa pulang ke tempat asal wisatawan.

Daya tarik wisata yang juga disebut obyek wisata merupakan potensi yang menjadi pendorong kehadiran wisatawan ke suatu daerah tujuan wisata. Adapun unsur pokok yang harus diperhatikan dalam menunjang pengembangan obyek dan daya tarik wisata yaitu:

- a) Adanya sumber daya yang dapat menimbulkan rasa senang, indah, nyaman dan bersih.
- b) Adanya ciri khusus/spesifikasi yang bersifat langka, yang tidak ada pada daerah lain.
- c) Adanya aksesibilitas yang banyak untuk dapat menjangkau obyek wisata tersebut.

2. Pengembangan sarana dan prasarana

Menurut Yoeti (1997:179) sarana kepariwisataan dapat diartikan semua bentuk perusahaan yang dapat memberikan pelayanan kepada wisatawan tetapi hidup dan kehidupan tidak selamanya tergantung kepada wisatawan. Sarana kepariwisataan terbagi menjadi tiga dimana semuanya saling melengkapi dan tidak dapat dipisahkan antara lain:

- a. Sarana pokok kepariwisataan, yaitu perusahaan-perusahaan yang hidup dan kehidupannya sangat tergantung kepada lalu lintas wisatawan yang melakukan wisata, yang fungsinya mempersiapkan dan merencanakan wisatawan. Termasuk dalam kelompok ini adalah hotel, losmen, wisma, restoran, dan lain-lain.
- b. Sarana perlengkapan kepariwisataan, adalah fasilitas-fasilitas yang dapat melengkapi sarana pokok, sehingga fungsinya membuat wisatawan lebih lama tinggal di daerah atau tempat yang dikunjunginya, yang termasuk dalam kelompok ini adalah fasilitas-fasilitas untuk bermain olahraga, dan beribadah.
- c. Sarana penunjang kepariwisataan, adalah fasilitas yang diperlukan untuk menunjang sarana prasarana pokok sarana pelengkap yang berfungsi agar wisatawan lebih banyak membelanjakan uangnya di tempat yang dikunjungi tersebut, yang termasuk dalam kelompok ini adalah keberadaan pasar yang menjual berbagai hasil kerajinan dan masyarakat setempat.

Sedangkan prasarana menurut Yoeti (1994:334) adalah fasilitas yang memungkinkan proses perekonomian dapat berjalan dengan lancar sedemikian rupa, sehingga dapat memudahkan manusia untuk memenuhi kebutuhannya. Menurut Lothar A Kreek yang dikutip Yoeti (1994:346), membagi prasarana menjadi dua kelompok yaitu, prasarana perekonomian yang terdiri dari transportasi, komunikasi, perbankan, dan kelompok prasarana yang tergolong utilitas. Kemudian yang kedua adalah prasarana sosial yaitu, faktor keamanan, petugas yang langsung melayani wisatawan seperti polisi, pramuwisata dan lain-lain, dan pelayanan kesehatan.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa dengan adanya sarana pelengkap dan penunjang serta sarana perekonomian dan sosial akan mendukung sarana prasarana pokok kepariwisataan, dan itu berarti adanya saling keterkaitan antara satu dengan yang lain dan saling mengisi.

3. Pemasaran dan Promosi Pariwisata

Menurut Wahab yang dikutip oleh Yoeti (2006:2) pemasaran pariwisata adalah suatu proses manajemen yang dilakukan oleh organisasi pariwisata nasional untuk melakukan identifikasi terhadap wisatawan yang sudah punya keinginan untuk melakukan perjalanan wisata dan wisatawan yang punya potensi akan melakukan perjalanan wisata dengan jalan melakukan komunikasi dengan mereka, mempengaruhi keinginan, kebutuhan, memotivasi terhadap apa yang disukai dan apa yang tidak

disukainya pada tingkat daerah-daerah lokal, regional, nasional, maupun internasional dengan menyediakan obyek dan atraksi wisata agar wisatawan memperoleh kepuasan optimal. Sedangkan menurut Krippendorff yang dikutip oleh Yoeti (2006:2) pemasaran pariwisata adalah suatu sistem dan koordinasi yang harus dilakukan sebagai kebijaksanaan bagi perusahaan-perusahaan kelompok industry pariwisata, baik milik swasta atau pemerintah dalam ruang lingkup lokal, regional, nasional atau internasional untuk mencapai kepuasan wisata dengan memperoleh keuntungan yang wajar.

4. Pengembangan Sumber Daya Manusia

Menurut Siagian (2010:200) pengembangan sumber daya manusia adalah proses untuk meningkatkan kemampuan sumber daya manusia dalam membantu tercapainya tujuan organisasi. Kemampuan sumber daya manusia dalam perusahaan dapat ditingkatkan melalui program-program atau pelatihan-pelatihan dan pendidikan. Pelatihan pada karyawan akan dilakukan bagi karyawan yang dinilai kurang terampil dalam mengerjakan pekerjaannya, selain itu peningkatan pendidikan karyawan juga dilakukan bagi karyawan yang dinilai kurang memiliki pengetahuan dalam pekerjaannya. Secara umum, pelatihan dapat dilakukan di dalam (internal) dan diluar organisasi (eksternal), serta dapat juga melalui pelatihan online melalui e-learning. Sedangkan metode-metode yang digunakan saat pelatihan terdiri dari metode on the job training dan metode off-the-job-training.

Kementrian Kebudayaan dan Pariwisata menjelaskan strategi pengembangan sumber daya manusia tersebut antara lain:

- a) Peningkatan kemampuan bahasa asing dikalangan stakeholder yang bergerak dibidang pariwisata seperti tenaga kerja di pemerintah daerah dan usaha pariwisata.
- b) Penyiapan tenaga-tenaga terampil di bidang perhotelan, restauant, biro perjalanan dan peamandu wisata.
- c) Peningkatan dan pemantapan kesiapan masyarakat sebagai tuan rumah.
- d) Peningkatan kemampuan teknis di bidang perencanaan dan pemasaran pariwisata.
- e) Peningkatan kemampuan teknis di bidang perencanaan dan pemasaran.