

**DISERTASI**

**STRATEGI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PARIWISATA  
TANJUNG BIRA DI KABUPATEN BULUKUMBA**

disusun dan diajukan oleh :

**ANDI RISMA JAYA**

**E013171007**



pada

**PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

STRATEGI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PARIWISATA TANJUNG  
BIRA DI KABUPATEN BULUKUMBA

Disusun dan diajukan oleh

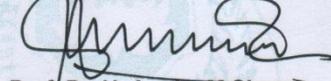
**ANDI RISMA JAYA**

**E013171007**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik Fakultas  
Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin  
Pada tanggal 28 April 2022  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

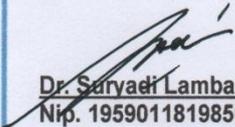
Promotor,



**Prof. Dr. H. Armin, M.Si.**  
Nip. 196511091991031008

Co. Promotor,

Co. Promotor,



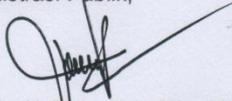
**Dr. Saryadi Lambali, MA.**  
Nip. 195901181985031006



**Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., M.AP.**  
Nip. 197205072002121001

Ketua Program Studi  
Administrasi Publik,

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



**Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.**  
Nip. 196012311986011005



**Prof. Dr. H. Armin, M.Si.**  
Nip. 196511091991031008

## PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertandatangan dibawah ini :

Nama : Andi Risma Jaya

Nim : E013171007

Program Studi : S3 Administrasi Publik

Judul Karya Tulis : Strategi Kebijakan Pengembangan Pariwisata  
Tanjung Bira Di Kabupaten Bulukumba

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya tulis tugas akhir ini benar-benar saya kerjakan sendiri. Karya tulis tugas akhir ini bukan merupakan plagiarisme, pencurian hasil karya milik orang lain, hasil kerja orang lain untuk kepentingan saya karena hubungan material maupun non –material, ataupun segala kemungkinan lain yang pada hakekatnya bukan merupakan karya tulis tugas akhir saya secara orisinil dan otentik.

Bila kemudian hari diduga kuat ada ketidaksesuaian antara fakta dengan kenyataan ini, saya bersedia diproses sesuai dengan aturan yang berlaku. Pernyataan ini saya buat dengan kesadaran sendiri dan tidak atas tekanan ataupun paksaan dari pihak manapun.

Makassar, 10 Mei 2022

Yang membuat pernyataan



Andi Risma Jaya

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim...*

*Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh...*

Segala puja dan puji hanya milik Allah SWT, Tuhan semesta alam atas limpahan rahmat, karunia, dan hidayah yang senantiasa dilimpahkan kepada hamba-hamba-Nya. Salam dan salawat senantiasa tercurahkan kepada Nabiullah Muhammad SAW yang menjadi pemimpin utama umat manusia dalam melakukan revolusi kehidupan dari zaman kebidaban menuju zaman beradab seperti sekarang ini. Sehingga dengan demikian penulis dapat menyelesaikan penyusunan Disertasi ini dengan judul **“Strategi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Tanjung Bira di Kabupaten Bulukumba”**.

Dalam penyusunannya penulis menyadari begitu banyak hambatan-hambatan, sehingga usaha dan kerja keras menjadi sebuah keharusan bagi penulis. Tentunya dalam setiap usaha manusia senantiasa ada campur orang lain sejatinya manusia tidak akan bisa hidup tanpa manusia lainnya. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada ayahanda H. Andi Damang Huri dan Ibunda Hj. Bunga Lawang serta Bapak Mertua Muh. Hatta dan Ibu Mertua Misnah atas segala do'a yang engkau panjatkan pada Allah SWT sehingga anakmu bisa menyelesaikan satu fase lagi dalam dunia pendidikan, yakni jenjang Doktor. Terkhusus Kepada Istriku tercinta Susilawati, S.ST.,M.Kes yang senantiasa mendampingi dan memotivasiku selama menempuh jenjang pendidikan. Teristimewa Kepada Anak-Anakku Tersayang Andi Qiandra Assyifa Rijaya dan Andi Qinandra Ghaisani Rijaya serta Kepada Saudara-Saudaraku Andi Darmawangsyah, Andi Indar Dewa, Andi Nur Fatimah,S.Kep, Andi Fikri Musyada, Andi Muhya,SE dan Andi Mughnia, S.KM serta Adek Iparku Rezky Marwah Ulfa,S.Si terima kasih atas cinta dan kasih serta motivasi yang diberikan kepada penulis selama ini.

Terima Kasih juga penulis sampaikan kepada :

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA. Selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin sekaligus Promotor yang telah memberikan arahan dan masukan serta meluangkan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan, membimbing dan menyempurnakan Disertasi ini.
3. Bapak Dr. Suryadi Lambali, M.A Co-Promotor 1 yang telah memberikan arahan dan masukan serta meluangkan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan, membimbing dan menyempurnakan Disertasi ini.
4. Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos.,M.AP selaku Co-Promotor 2 yang telah memberikan arahan dan masukan serta meluangkan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan, membimbing dan menyempurnakan Disertasi ini.
5. Terima kasih kepada para penguji internal Bapak Prof Dr. Sangkala, MA, Dr. Phil. Sukri, S.IP.,M.Si dan Dr. Hj. Hasniati, S.Sos.,M.Si yang telah memberikan bimbingan, saran, petunjuk, dan motivasi
6. Terima kasih kepada penguji eksternal Bapak Prof Dr. H. Haedar Akib, M.Si yang telah memberikan saran dan kritikan.
7. Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si selaku Ketua Prodi S3 Administrasi Publik FISIP Universitas Hasanuddin
8. Terima kasih kepada Pemerintah Daerah dan Masyarakat Kabupaten Bulukumba yang telah membantu dan meluangkan waktunya pada saat penelitian ini berlangsung.
9. Seluruh Dosen S3 Administrasi Publik FISIP Universitas Hasanuddin yang telah memberikan bimbingan, saran, petunjuk, dan motivasi selama kurang lebih Dua tahun perkuliahan.
10. Staf Sekretariat Fisip Universitas Hasanuddin (Pak Irman Dardy, S.Sos dan Ibu Ira, A.Md) yang telah banyak membantu dalam

pengurusan surat-surat kelengkapan administrasi selama perkuliahan terutama dalam kelengkapan Disertasi penulis.

11. Kepada sahabat seperjuangan menjadi mahasiswa Pak Sumardi, Bunda Fatimah, Kak Azhar, Kak Nirwan, Kak Nurdin, Kak Amril, Kak Ismail, Bu Askariani, Kak Andi Bahrun, Feby Sulfianna, Nova, Munawir dan Kak Zulkifli Tahir Serta Kak Nani serta teman-teman angkatan 2017 terima kasih untuk lukisan cerita kehidupan mahasiswa yang kalian goreskan bersama penulis. Semoga cerita dan mimpi-mimpi kita dimasa lalu menjadi motor penggerak untuk terus melangkah menggapai asa. Salam kebersamaan kawan-kawan.
12. Kepada para sahabat dan teman-teman penulis tanpa terkecuali, yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu. Terima kasih telah menjadi bagian dan berperan dalam panggung cerita kehidupan penulis.

Akhir kata penulis kembali mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah banyak membantu penulis selama ini studi, semoga Allah SWT memberikan balasan yang setimpal atas kebaikan yang telah diberikan kepada penulis.

Sekian.

*Wasalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

## ABSTRAK

**Andi Risma Jaya**, *Strategi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Tanjung Bira di Kabupaten Bulukumba*, (dibimbing Oleh Armin Arsyad, Suryadi Lambali, dan Muh. Tang Abdullah).

Tujuan penelitian ini menjelaskan dan menganalisis (1) Strategi pemerintah dalam pengembangan pariwisata Tanjung Bira di Kabupaten Bulukumba, (2) Desain strategi Pemerintah daerah dalam pengembangan pariwisata Tanjung Bira di Kabupaten Bulukumba dan (3) Model pengembangan pariwisata Tanjung Bira di Kabupaten Bulukumba.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Metode kualitatif digunakan karena menggambarkan dan mengamati strategi kebijakan pengembangan pariwisata Tanjung Bira di Kabupaten Bulukumba. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi dan telaah dokumen. Informan adalah Wakil Bupati, Kepala Dinas Pariwisata, Ketua DPRD Kabupaten Bulukumba, Kepala Desa Bira, Tokoh Masyarakat Bira, Serta Kepala Seksi Pengembangan Dan Pemasaran Destinasi Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Sulawesi Selatan. Selanjutnya data yang diperoleh diolah dengan menggunakan metode reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (verifikasi).

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Strategi pemerintah daerah dalam pengembangan pariwisata Tanjung Bira di Kabupaten Bulukumba belum efektif, a. ketersediaan lahan yang masih minim dan b. Perencanaan pengembangan yang belum terarah. (2) Desain strategi pemerintah daerah dalam pengembangan pariwisata Tanjung Bira di Kabupaten Bulukumba belum efektif, a. belum optimalnya strategi pengembangan promosi pariwisata secara terintegrasi. b. Keterbatasan anggaran dalam pembangunan infrastruktur destinasi pariwisata. c. Belum efektifnya kemitraan antara pemerintah, masyarakat dan swasta. (3) Model pengembangan pariwisata Tanjung Bira di Kabupaten Bulukumba masih belum tepat karena tidak sesuai dengan kondisi lingkungan kawasan. Selain itu perlu adanya koordinasi dan keinginan *stakeholder* antara pemerintah, masyarakat dan swasta agar pengembangan pariwisata Tanjung Bira dapat terwujud.

**Kata Kunci : Strategi, Kebijakan, Pengembangan, Pariwisata**

## ABSTRACT

**ANDI RISMA JAYA**, *The Tourism Development Policy Strategy of Tanjung Bira at Bulukumba Regency* (Supervised by Armin Arsyad, Suryadi Lambali and Muh.Tang Abdullah).

The research aims to elaborate the strategy of the tourism development policy of Tanjung Bira at Bulukumba Regency from: (1) the aspect of the government strategy, (2) the strategy design, and (3) the tourism development model of Tanjung Bira.

The Research used the descriptive method with the qualitative approach. The qualitative approach was used because the research conducted was descriptive in nature namely the writer wanted to describe and absorb the strategy of tourism development policy of Tanjung Bira at Bulukumba Regency. Data were collected through the interview, observation, and most of the land is still dominated by documentary study. The research informants were: Vice Regent, Head of Tourism Office, Head of Regional People's Representative Assembly (DPRD) of Bulukumba, Head of Bira Village, Bira Community figures, and Head of Destination Development section of Office of Culture and Tourism, South Sulawesi. Procedures of data processing and analysis were the qualitative analysis carried out through five stages namely : data collection stage, data reduction, data display, data verification, conclusion drawing.

The research result indicates that: 1. The strategy of the Regional Government in the tourism development has not been optimal. a. Moreover, the land management availability is still lacking because most of the land is still dominated by the protected forest. b. this can be seen in the planning and development aspects which have not functioned appropriately. 2. the design of the government strategy in the tourism development at Tanjung Bira, Bulukumba Regency has not been effective, a. This can be seen in the promotion development strategy aspect which is still not optimal and integrated. b. Not optimal because of the development budget imitation of the tourism supporting facilities and infrastructures. c. While, the aspect of partnership development strategy has not been effective between the regional government and the community. 3. The Tourism development of Tanjung Bira viewed from the existing Master Plan still needs an appropriate development model in line with the environmental conditions.

Key words: Strategy, Policy, Development, Tourism

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	I
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
ABSTRAK.....	.vii
ABSTRACT .....	viii
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR TABEL .....	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Pokok Permasalahan .....	13
C. Rumusan Masalah.....	13
D. Tujuan Penelitian.....	14
E. Kegunaan Penelitian .....	14
1. Kegunaan Secara Teoritis.....	14
2. Kegunaan Secara Praktis.....	15
F. Sistematika Pembahasan.....	15
<b>BAB II TINJAUN PUSTAKA .....</b>	<b>17</b>
A. Paradigma Administrasi Publik .....	17
B. Teori Strategi.....	35
1. Pengertian Strategi .....	35
2. Tipe-Tipe Strategi.....	45
3. Jenis-Jenis Srategi.....	47
4. Model Strategi.....	50
C. Teori Kebijakan Publik.....	51
1. Pengertian Kebijakan Publik.....	51
2. Kebijakan Pariwisata .....	55

3. Pengertian Desentralisasi dan Otonomi Daerah.....	59
D. Teori Pengembangan Pariwisata.....	63
1. Pengertian Pengembangan Pariwisata.....	63
2. Konsep Pariwisata.....	83
E. Model Pengembangan Pariwisata .....	96
F. Faktor Penunjang dan Penghambat Pengembangan Pariwisata.....	98
G. Penelitian/Kajian Terdahulu Yang Relevan.....	101
H. Kerangka Pikir .....	111
I. Skema Kerangka Pikir .....	114
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>115</b>
A. Pendekatan Penelitian .....	115
B. Lokasi dan Waktu Penelitian.....	116
C. Fokus Penelitian .....	117
D. Informan .....	118
E. Teknik Pengumpulan Data.....	119
F. Teknik Analisis Data.....	122
G. Keabsahan Penelitian.....	124
H. Keterbatasan Penelitian .....	125
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>127</b>
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	127
B. Hasil Penelitian.....	140
1. Strategi Pemerintah Daerah.....	140
a. Ketersediaan Lahan Pengembangan .....	151
b. Perencanaan Pengembangan .....	161
2. Desain Strategi Pemerintah Daerah .....	166
a. Strategi Pengembangan Pemasaran .....	171
b. Strategi Pengembangan Destinasi .....	177
c. Strategi Pengembangan Kemitraan .....	182
3. Model Pengembangan Pariwisata.....	187
C. Pembahasan .....	191

1. Strategi Pemerintah Daerah .....	191
a. Ketersediaan Lahan Pengembangan .....	193
b. Perencanaan Pengembangan.....	196
2. Desain Strategi Pemerintah Daerah.....	202
a. Strategi Pengembangan Pemasaran.....	202
b. Strategi Pengembangan Destinasi .....	207
c. Strategi Pengembangan Kemitraan.....	210
3. Model Pengembangan Pariwisata .....	212
4. Faktor Penunjang dan Penghambat Pengembangan Pariwisata.....	232
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	242
B. Implikasi Penelitian.....	244
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>247</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 Data Kunjungan Wisatawan Nusantara Tahun 2015.-2019.....	8
Tabel 2 Studi Perencanaan Strategi Sektor Publik.....	42
Tabel 3 Penelitian Terdahulu yang Relevan.....	108
Tabel 4 Hasil Analisis Deskripsi Destinasi Wisata Pantai Bira di Kabupaten Bulukumba.....	128
Tabel 5 Tujuan dan Sasaran Jangka Menengah Dinas Pariwisata Kabupaten Bulukumba.....	144
Tabel 6 Kawasan Lindung Di Kabupaten Bulukumba.....	153
Tabel 7 Capaian Strategi Pengembangan Pemasaran.....	173
Tabel 8 Capaian Strategi Pengembangan Destinasi .....	178
Tabel 9 Capaian Strategi Pengembangan Kemitraan.....	183
Tabel 10 Strategi dan Keinginan <i>Stakeholder</i> .....	230

## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1 Hal yang mempengaruhi Peranan dari Sistem Pariwisata.....	91
Gambar 2 Model Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan.....	97
Gambar 3 Pola Hubungan <i>Stakeholders</i> Kepariwisataaan.....	112
Gambar 4 Skema Kerangka Pikir.....	114
Gambar 5 Foto objek wisata Pantai Bira.....	128
Gambar 6 Eksisting Model Pengembangan Pariwisata.....	216
Gambar 7 Model Rekomendasi Pengembangan Pariwisata .....	224

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia merupakan negara kepulauan yang kaya akan sumber daya alam, dimana sumber daya tersebut merupakan suatu potensi yang dapat dijadikan sebagai daya tarik wisata. Potensi wisata tersebut dapat berupa permandian wisata alam, taman, sungai, kebun binatang, arboreta, kampus dan sebagainya baik yang berada di desa maupun di kota. Potensi objek wisata alam Indonesia mulai dari laut, pantai dan pegunungan. Potensi wisata alam tersebut setiap wilayah sering kali dimanfaatkan sebagai suatu aset yang mampu mendatangkan penghasilan yang cukup besar, membuka peluang usaha dan kerja serta tetap dapat berfungsi menjaga kelestarian alam.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan Otonomi Daerah merupakan titik tolak yang sangat strategis untuk dapat mengoptimalkan dengan menggali, mengembangkan dan mengelola asset-aset dan sumberdaya yang dimiliki sehingga dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan pembangunan dan perekonomian. Oleh karena itu, setiap daerah harus mencermati sektor-sektor strategis dan potensial untuk dikembangkan sehingga produktif dan dapat membantu menopang Pembangunan

Daerah, memberikan nilai manfaat serta menghasilkan produktifitas yang tinggi bagi Pembangunan Daerah maupun Peningkatan Kesejahteraan. Sejalan dengan itu Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan, kepariwisataaan diselenggarakan berdasarkan azas manfaat, kekeluargaan, adil dan merata, keseimbangan, kemandirian, kelestarian, partisipatif, berkelanjutan, demokratis, kesetaraan dan kesatuan. Kepariwisataaan berfungsi memenuhi kebutuhan jasmani, rohani dan intelektual setiap wisatawan dengan rekreasi dan perjalanan serta meningkatkan pendapatan Negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Tujuan kepariwisataaan adalah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menghapus kemiskinan, mengatasi pengangguran, melestarikan alam, lingkungan dan sumber daya, memajukan kebudayaan, mengangkat citra bangsa, memupuk rasa cinta tanah air, memperkokoh jati diri dan kesatuan bangsa, dan mempererat persahabatan antar bangsa.

Prinsip-prinsip penyelenggaraan kepariwisataaan adalah menjunjung tinggi norma agama dan nilai budaya sebagai pengejawantahan dari konsep hidup dalam keseimbangan hubungan antara manusia dan Tuhan Yang Maha Esa, hubungan antara manusia dengan sesama manusia, dan hubungan antara manusia dan lingkungan; menjunjung tinggi hak asasi manusia, keragaman budaya dan kearifan lokal; memberi manfaat untuk kesejahteraan rakyat, keadilan, kesetaraan,

dan proporsionalitas; memelihara kelestarian alam dan lingkungan hidup; memberdayakan masyarakat setempat; menjamin keterpaduan antara sektor, antar daerah, antar pusat dan daerah yang merupakan suatu kesatuan sistemik dalam kerangka otonomi daerah, serta keterpaduan antar pemangku kepentingan; mematuhi kode etik kepariwisataan dunia dan kesepakatan internasional dalam bidang pariwisata; dan memperkuat keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai penjabaran lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata tersebut sudah diterbitkan peraturan pemerintah yang mengatur tentang perencanaan induk kepariwisataan nasional, dengan melalui Peraturan Pemerintah nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional dirumuskan mengenai arah kebijakan Pembangunan Pariwisata Nasional. Pada pasal 2 ayat (8) disebutkan bahwa arah pembangunan kepariwisataan nasional dilaksanakan : 1) dengan berdasarkan prinsip Pembangunan Kepariwisata yang berkelanjutan, 2) dengan orientasi pada peningkatan pertumbuhan, peningkatan kesempatan kerja, pengurangan kemiskinan, serta pelestarian lingkungan, 3) dengan tata kelola yang baik, 4) secara terpadu, lintas sektor, lintas daerah dan lintas pelaku, dan 5) dengan mendorong kemitraan sektor publik dan privat.

Sementara rencana strategis (Renstra) Kemenparekraf/Baparekraf Tahun 2020-2024 adalah sejumlah komponen pembangunan

kepariwisataan di Indonesia yaitu: Pertama; destinasi pariwisata meliputi pembangunan daya tarik wisata, pembangunan aksesibilitas pariwisata, pembangunan prasarana umum, fasilitas umum, dan fasilitas pariwisata, pemberdayaan masyarakat melalui kepariwisataan, dan pengembangan investasi di Bidang Pariwisata; Kedua, pemasaran pariwisata meliputi pengembangan pasar wisatawan, pengembangan citra pariwisata, pengembangan kemitraan pemasaran pariwisata, dan pengembangan promosi pariwisata; Ketiga, industri pariwisata meliputi penguatan struktur industri pariwisata, peningkatan daya saing produk pariwisata, pengembangan kemitraan usaha pariwisata, penciptaan kredibilitas bisnis, pengembangan tanggung jawab terhadap lingkungan; Keempat, kelembagaan kepariwisataan meliputi penguatan organisasi kepariwisataan, pembangunan sumber daya manusia pariwisata, penyelenggaraan penelitian dan pengembangan. Keempat komponen dalam pengembangan pariwisata yang disajikan menggambarkan bahwa betapa kekuatan dan potensi pariwisata Indonesia itu bertumpu di berbagai daerah, sehingga dibutuhkan sinergitas yang koordinasi antara Pemerintah Daerah dan industri pariwisata serta stakeholders lainnya. Sayangnya, sampai saat ini pada tataran implementasi pembangunan sektor pariwisata di daerah baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota belum menggembirakan terutama dalam hal *budgeting policy* dan *political will*.

Dalam mendukung program pemerintah pusat yang ingin menjadikan beberapa daerah di Nusantara ini menjadi daerah unggulan dalam sektor pariwisata yang mempunyai daya tarik tersendiri maka masing-masing daerah dituntut untuk mengembangkan sektor pariwisata unggulan masing-masing daerah. Tidak dapat dipungkiri lagi bahwa sektor pariwisata merupakan salah satu penghasil devisa Negara yang sangat besar. Upaya tersebut dapat dilaksanakan dengan mengembangkan daerah/kawasan wisata secara terpola, terpadu dan dengan rencana program yang baik. Hal ini dimaksudkan agar target pengembangannya dapat dicapai dalam waktu yang cepat dan dari segi pembiayaan dapat lebih efisien. Salah satu program yang perlu dilaksanakan agar dapat merealisasikan upaya diatas adalah dengan membuat suatu Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah (RIPPARDA) Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2015 – 2030 yang dapat digunakan sebagai pedoman pengembangan pariwisata di daerah sehingga acuan pengembangannya menjadi lebih jelas dan terarah

Strategi Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah RIPPARDA sebagai berikut :

- a. menumbuhkan dan meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap peran penting pariwisata dalam peningkatan kualitas kehidupan bangsa dalam memasuki era globalisasi;
- b. mendorong partisipasi aktif masyarakat sebagai bentuk pemberdayaan dalam rangka peningkatan pendapatan yang berimplikasi positif pada

Peningkatan Pendapatan Asli Daerah dan kontribusi sektor Pariwisata terhadap pembangunan Daerah dan nasional; c. menjaga dan mengembangkan budaya lokal yang beraneka ragam sebagai aset wisata Daerah, sesuai dengan tata nilai dan kelembagaan yang secara turun temurun dipraktikkan dan dipelihara; d. meningkatkan kualitas produk, sumber daya pariwisata, dan lingkungan secara integral berdasarkan prinsip kesinambungan dan apresiasi terhadap norma dan nilai yang berlaku; menjadikan Destinasi Pariwisata Daerah sebagai daerah tujuan wisata unggulan nasional dan internasional dengan orientasi pengembangan kearah Pariwisata alam dan Pariwisata budaya, serta menempatkan jenis Pariwisata yang lain sebagai penunjang utama berdasarkan keseimbangan antara permintaan pasar dengan potensi yang tersedia; dan f. menciptakan hubungan yang harmonis antarmanusia dan antara manusia dengan lingkungannya untuk meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia Pariwisata.

Bulukumba sebagai salah satu kabupaten yang berada di Sulawesi Selatan tentunya menjadi salah satu daerah yang paling diminati para wisatawan lokal hingga mancanegara. Hal ini didasarkan pada potensi yang dimiliki oleh daerah dengan sebutan “Butta Panrita Lopi” dengan kekayaan budaya dan potensi wisata yang cukup beragam. Kabupaten Bulukumba memiliki letak geografis yang terdiri dari daerah pegunungan dan pesisir pantai sehingga memiliki beragam suku, budaya dan objek

wisata lainnya, sehingga menarik untuk dikunjungi dunia nasional maupun internasional. Salah satu objek wisata yang paling menawan adalah wisata Tanjung Bira yang menawarkan pantai berpasir putih dengan panorama pesisir yang menakjubkan. Secara geografis pantai ini tepatnya terletak di ujung selatan provinsi Sulawesi Selatan tepatnya di Kecamatan Bonto Bahari Kabupaten Bulukumba, dengan jarak tempuh 21 km dari kota Bulukumba atau 200 km dari Kota Makassar.

Banyak objek wisata yang mampu menjadi daya tarik pengunjung wisatawan, baik wisatawan lokal maupun wisatawan mancanegara. Pemerintah Kabupaten Bulukumba melalui dengan dinas kebudayaan dan kepariwisataan memperkenalkan objek-objek wisata yang ada di Kabupaten Bulukumba serta memperbaiki infrastruktur setiap objek wisata guna mendorong minat wisatawan domestik dan wisata mancanegara. Dengan banyaknya minat wisatawan domestik dan wisatawan mancanegara berkunjung ke Kabupaten Bulukumba maka secara langsung hal ini akan berdampak pada pendapatan yang di terima melalui pembayaran tiket masuk objek wisata. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel 1. Untuk lebih jelasnya lihat tabel berikut ini :

Tabel 1. Data Kunjungan Wisatawan Nusantara Tahun 2015-2019

No	Objek wisata	Tahun				
		2015	2016	2017	2018	2019
1	Pantai Tanjung Bira	87.400	87.000	98.030	115.343	137.087
2	Pua Janggo	1.800	2.500	2.000	1.050	1.290
3	Makam Dato Tiro	7.300	8.450	5.000	9.150	9.550
4	Permandian Hila-Hila	6.000	5.525	5.950	6.155	5.335
5	Pantai Lolisang	1.800	1.910	1.400	-	2.005
6	Pantai Samboang	-	3.100	5.200	1.365	2.174
	Jumlah	104.300	108.485	117.580	133.063	157.441

Sumber: Dinas Kebudayaan dan kepariwisataan Kab.Bulukumba (diolah)

Berdasarkan Tabel 1 terlihat bahwa jumlah kunjungan wisatawan nusantara di objek wisata pantai Pasir Tanjung Bira dari tahun 2015-2019 mengalami peningkatan jumlah kunjungan wisatawan dan merupakan wisata bahari yang paling banyak di kunjungi oleh wisatawan, sedangkan objek wisata Pua Janggo tercatat terjadi Fluktuasi jumlah kunjungan wisatawan, begitu pula untuk objek wisata Makam Dato Tiro, Permandian Hila-Hila, Pantai Lolisang, dan Pantai Samboang terjadi jumlah kunjungan wisatawan yang berfluktuasi.

Sejalan dengan data kunjungan wisatawan di atas, sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba No 6 Tahun 2009 tentang Rencana Induk Pengembangan Kepariwisata Daerah, maka dari itu pemerintah daerah saat ini di tuntutan untuk melaksanakan percepatan

pembangunan dan pengembangan wisata di Bulukumba khususnya pantai Tanjung Bira yang mempunyai daya tarik bagi investor lokal dan mancanegara ikut andil didalamnya. Tanjung Bira sebagai salah satu objek wisata telah menjadi pilar yang menopang perekonomian daerah Bulukumba, khususnya pada sektor pariwisata secara umum telah menarik wisatawan dalam jumlah yang besar. Didalam perjalanan pengembangan pariwisata yang ada saat ini sangat pesat perkembangannya karena sudah berdiri seperti resort, hotel dan villa-villa yang megah, tentu dalam hal ini merupakan sebuah kebijakan yang di rancang pemerintah daerah dan elit-elit daerah yang ikut berperan dalam pengembangan pariwisata.

Semakin pesatnya pembangunan disekitar pantai Tanjung Bira tidaklah sikron dengan Peraturan Daerah Bulukumba Nomor 21 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah tahun 2012-2032 mengenai hutan lindung dan peraturan zonasi untuk sempadan pantai. Peraturan zonasi untuk hutan lindung disusun dengan memperhatikan 3 hal yaitu :

- a. Pemanfaatan ruang untuk wisata alam tanpa merubah bentang alam;
- b. ketentuan pelarangan seluruh kegiatan yang berpotensi mengurangi luas hutan dan tutupan vegetasi;
- c. Pemanfaatan ruang untuk kegiatan budidaya hanya diizinkan bagi penduduk asli dengan luasan tetap, tidak mengurangi fungsi lindung, dan di bawah pengawasan ketat.

Sedangkan Peraturan zonasi untuk sempadan pantai disusun dengan memperhatikan

5 hal yaitu: a. Pemanfaatan ruang untuk ruang terbuka hijau; b. Pengembangan struktur alami dan struktur buatan untuk mencegah abrasi; c. Pendirian bangunan yang dibatasi hanya untuk menunjang kegiatan rekreasi pantai; d. Ketentuan pelarangan pendirian bangunan selain yang dimaksud pada Huruf c; dan e. Ketentuan pelarangan semua jenis kegiatan yang dapat menurunkan luas, nilai ekologis, dan estetika .

Hal ini sesuai dengan Strategi Penataan Ruang dan Pengembangan Kabupaten Bulukumba yang tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 21 tahun 2021 sebagai berikut : 1. Strategi pengembangan dan peningkatan kawasan pesisir dan kelautan dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan pengembangan sumberdaya, 2.Strategi pengembangan sektor pariwisata yang berbasis pada keunggulan lokal, 3. Strategi peningkatan sektor industri dan jasa perdagangan yang berbasis pertanian, pariwisata, perikanan dan kelautan sesuai keunggulan kawasan yang bernilai ekonomi tinggi, dikelola secara berhasil guna, terpadu, dan ramah lingkungan, 4. Strategi pembangunan prasarana dan sarana wilayah yang berkualitas untuk pemenuhan hak dasar dan dalam rangka perwujudan tujuan penataan ruang yang berimbang dan berbasis konservasi serta mitigasi bencana, 5. Strategi Perwujudan keterpaduan penyelenggaraan kawasan ruang perkotaan dalam rangka keseimbangan antara pengembangan permukiman, ekonomi, dan Pelestarian

Lingkungan, 6. Strategi peningkatan dan pengembangan fungsi aspek pertahanan dan keamanan pulau-pulau kecil di wilayah Kabupaten

Pentingnya pengembangan destinasi pariwisata bagi daerah akan berdampak pada meningkatnya perekonomian masyarakat, tersedianya lapangan pekerjaan dengan perhitungan minimal bahwa setiap satu orang wisatawan dapat menciptakan tenaga kerja, tersedianya sumber penghasilan daerah terutama dari sektor pajak, tumbuhnya ekonomi kreatif, meningkatnya perhatian terhadap kualitas lingkungan hidup

Memperhatikan hal tersebut di atas, maka yang perlu diperhatikan desain strategi, strategi pemerintah daerah, kelompok yang berkepentingan dan model pengembangannya, strategi pemerintah dan desain strateginya ini tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2009 Mengenai Rencana Induk Pengembangan Pariwisata, ini ada 7 hal yaitu, 1) Strategi dasar yang bersifat *multiplier*, 2) Strategi yang terkait dengan pengelolaan minat pariwisata, 3) Strategi keterkaitan dan pengembangan produk, 4) Strategi pemantapan pemasaran 5) Strategi pengembangan sumber daya manusia 6) Strategi spasial pengembangan wisata 7) Strategi pengembangan industri pariwisata. Sedangkan desain strategi pemerintah daerah, ada 3 hal yaitu 1) Satuan kawasan pengembangan pariwisata, 2) Struktur pengembangan pariwisata, 3) Perencanaan pengembangan pariwisata.

Model yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk penyusunan pedoman pengembangan kawasan pariwisata yang berdaya saing dan berkelanjutan di dalam sebuah daerah. Sedangkan Model yang cocok untuk digunakan oleh sektor swasta dalam menentukan kebijakan pengembangan bisnis, penyediaan ruang usaha kawasan pariwisata, dan formulasi strategi pengembangan kawasan pariwisata yang lebih kompetitif dan berkelanjutan.

Bulukumba merupakan kabupaten yang sangat kaya, baik dalam bidang Sumber Daya Alam (SDA), Sumber Daya Manusia (SDM), kebudayaan, dan juga alamnya yang sangat indah. Sayangnya, potensi kekayaan yang dimiliki Bulukumba kurang dipahami dengan baik sehingga usaha pengembangan atau eksplorasi kekayaan ini tidak dilakukan secara maksimal. Hanya segelintir pihak yang menyadari bahwa kekayaan Bulukumba bisa dimanfaatkan untuk mendapatkan keuntungan, baik keuntungan individual, kelompok, sebagian masyarakat, bahkan untuk keuntungan daerah. Kekayaan alam yang dimiliki Bulukumba mampu menarik investor asing untuk menanamkan modalnya. Daya tarik yang dimiliki Bulukumba tentu memiliki harga jual yang sangat mahal sehingga menarik sejumlah pihak yang berkepentingan atau yang memiliki kuasa atas wilayah tersebut untuk mengklaim bahwa sektor tersebut berada di bawah kekuasaan mereka. Pada tahapan inilah kemudian kepentingan

berbagai pihak mulai berbenturan, mulai dari kepentingan pemerintah daerah, investor, tokoh masyarakat yang berpengaruh, sampai pada masyarakat lokal itu sendiri. Kepentingan ini mulai tarik menarik sampai memunculkan konflik lokal di daerah tersebut.

Dengan demikian perlu disadari oleh pemerintah daerah untuk mencari solusi atas permasalahan-permasalahan tersebut, mengingat bahwa wisata Tanjung Bira merupakan potensi yang sangat besar dalam menumbuhkan ekonomi daerah. Berdasarkan uraian tersebut maka penulis begitu tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Strategi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Tanjung Bira di Kabupaten Bulukumba”**.

## **B. Pokok Permasalahan**

Berdasarkan permasalahan di atas maka penulis merumuskan pokok permasalahan yaitu Bagaimana Strategi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Tanjung Bira di Kabupaten Bulukumba ?

## **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pokok masalah di atas maka penulis merumuskan 3 pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana Strategi Pemerintah Daerah dalam Pengembangan Parawisata Tanjung Bira di Kabupaten Bulukumba ?
2. Bagaimana Desain Strategi Pemerintah Daerah dalam Pengembangan

Parawisata Tanjung Bira di Kabupaten Bulukumba ?

3. Bagaimana Model Pengembangan Parawisata Tanjung Bira di Kabupaten Bulukumba ?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Menjelaskan dan Menganalisis Strategi Pemerintah Daerah dalam Pengembangan parawisata Tanjung Bira di Kabupaten.
2. Menjelaskan dan Menganalisis Desain Strategi Pemerintah Daerah dalam Pengembangan Parawisata Tanjung Bira di Kabupaten Bulukumba.
3. Menjelaskan dan Menganalisis Model Pengembangan Parawisata Tanjung Bira di Kabupaten Bulukumba.

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan bahan masukan bagi masyarakat Kabupaten Bulukumba dalam mengembangkan usaha pariwisata, selain itu sebagai bahan masukan bagi pihak pemerintah daerah dalam penentuan perumusan kebijakan di sektor pariwisata.

##### **1. Kegunaan Secara Teoritis**

- a. Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat melahirkan konsep-konsep baru guna menambah sumber dan bahan informasi serta sentuhan ilmiah dalam kajian mengenai strategi kebijakan dalam

memberikan kontribusi bagi pengembangan pariwisata Kabupaten Bulukumba khususnya dan wilayah lainnya di Sulawesi Selatan pada umumnya.

- b. Dari segi pengembangan ilmu, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai tambahan dan bahan pengkajian mengenai strategi kebijakan sebagai salah satu bidang yang potensial dalam memberikan kontribusi bagi pengembangan pariwisata. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menambah perbendaharaan konsep dalam bidang kajian publik khususnya dan disiplin ilmu administrasi publik umumnya.

## **2. Kegunaan Secara Praktis**

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam meningkatkan efektifitas dan efisiensi sebagai salah satu kebijakan publik dalam pengembangan pariwisata Kabupaten Bulukumba.

## **F. Sistematika Pembahasan**

Penulisan disertasi ini terdiri atas lima bab dan setiap bab terdiri atas beberapa sub bab. Adapun sistematikanya sebagai berikut:

**Bab I yakni Pendahuluan.** Dalam bab ini diawali dengan menjelaskan latar belakang masalah dan rumusan masalah. Latar belakang masalah berusaha mengungkapkan kronologi munculnya problem akademik dan diyakini bahwa problem tersebut layak untuk diteliti. Rumusan masalah merupakan kristalisasi dari latar belakang masalah yang diformulasikan

menjadi 3 pertanyaan yang akan dicari jawabannya pada penelitian ini. Selanjutnya dalam tujuan dan manfaat penelitian terpapar sesuatu yang akan dituju dan dicapai oleh penelitian ini serta manfaat yang akan diambil darinya.

**Bab II berisi Kajian Teori.** Bab ini menguraikan penjelasan tentang teori-teori yang digunakan untuk menganalisis permasalahan dalam disertasi ini. Ada pun teori yang digunakan yakni teori tentang Strategi, Kebijakan, dan teori Pengembangan Pariwisata.

**Bab III Metodologi Penelitian** yang berusaha mengungkapkan cara-cara yang ditempuh dalam melakukan penelitian ini. Sub bab ini mencakup jenis dan pendekatan dalam penelitian, Informan dan teknik pengumpulan data, analisis data.

#### **Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Bab ini menjelaskan tentang gambaran umum penelitian, hasil penelitian dan pembahasan.

#### **Bab V Penutup**

Dalam bab ini menjelaskan kesimpulan dan implikasi penelitian.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini membahas teori utama yakni, tentang Pradigma Administrasi Publik, Teori Strategi, Teori Kebijakan Publik, Teori Pengembangan Pariwisata dan Model Pengembangan Pariwisata serta Faktor Penunjang dan Penghambat Pengembangan Pariwisata. Dalam pembahasan ini akan membahas sembilan aspek lebih lengkapnya, seperti dibawah ini :

#### **A. Paradigma Administrasi Publik**

Administrasi merupakan salah satu perilaku manusia yang paling kuno dan menyebar luas sehingga peradaban-peradaban lama telah memanfaatkan metode administrasi untuk berbagai keperluan dalam mengatur wilayah dan penduduk, bisa dikatakan bahwa sejak manusia mengenal tulisan, maka sejak itu pula administrasi dikembangkan sebagai sarana mengatur pemerintah. Diawali dari melayani kebutuhan pemerintah, tidak mengherankan kalau ilmu administrasi lebih dekat pada sektor publik daripada sektor privat. Perkembangan ilmu, administrasi memberikan kontribusi terhadap ilmu administrasi publik yang terus mengalami perubahan terutama sejak tahun 1990an. Administrasi publik yang semula dianggap sebagai konsep eksklusif yang berfokus kepada masalah efisiensi dan efektifitas telah bergeser menjadi konsep yang multidisipliner.

Pada awal perkembangannya kajian administrasi publik sangat erat kaitannya dengan Negara bahkan administrasi publik diidentikkan pula dengan brokrasi, sebagaimana dikatakan Henry (2004:55) bahwa

*‘For the latter part of the twentieth century, the public bureaucracy has been the locus of public policy formulation and the major determinant of where this country is going’* Dalam tulisannya itu Henry menggunakan istilah birokrasi publik untuk menyebut administrasi publik.

Perkembangan masyarakat sebagai akibat dan adanya globalisasi memaksa semua pihak, terutama birokrasi pemerintah melakukan revisi, perbaikan dan mencari alternatif baru tentang sistem administrasi yang lebih cocok dengan perkembangan masyarakat dan perkembangan zaman. Administrasi publik sebenarnya sudah ada sejak dulu, yakni sejak masyarakat mulai dapat mengorganisasikan diri dan kelompoknya dalam bentuk sistem penataan pemerintahan.

Administrasi publik modern yang dikenal sekarang merupakan produk dari suatu masyarakat feodal yang tumbuh subur dinegara-negara Eropa. Negara-negara di daratan Eropa yang semuanya dikuasai oleh kaum feodal, bangsawan, kaum ningrat kerajaan berusaha untuk mengokohkan sistem pemerintahannya. Seiring dengan makin berkembangnya masyarakat, sentralisasi kekuasaan dan pertanggungjawaban dalam pemerintahan monarki menimbulkan kebutuhan untuk mendapatkan korps administrator yang cakap, penuh dedikasi, stabil dan memiliki integrasi.

Salah satu perwujudan kebutuhan akan sistem ini yang berkembang di Prusia dan Austria dikenal dengan sistem kamerakisme (*cameralism*) yang merupakan awal mulanya administrasi publik. Sistem ini kemudian dikembangkan lebih lanjut di Perancis pada abad ke-18 dengan usaha-usaha untuk mengembangkan teknologi dan *engineering*. Inggris dan Amerika Serikat pada gilirannya mengembangkan sistem administrasi publiknya yang sangat berbeda dengan sistem yang dikembangkan di Eropa tersebut. Inggris mempercayakan tanggung jawab administrasi pemerintahannya pada acara perwakilan dari para bangsawan dan orang-orang yang berpendidikan tinggi. Sampai dengan akhir abad ke-18 dan awal abad ke-19 sebagian kaum bangsawan berasal dari tuan tanah dipedesaan (*rural-estate*), baru pada abad ke-19, hampir sebagian besar administrator pemerintahan berasal dari kaum pedagang (*mercantile*) dan kelas-kelas usahawan di kota-kota.

Pada akhir abad ke-19 mereka telah mulai menerapkan proses seleksi yang berlandaskan pada ujian yang bersifat kompetitif bagi para lulusan universitas. Dalam ujian tersebut, diujikan beberapa materi, diantaranya hukum administrasi, seperti yang terjadi di daratan Eropa, dan ilmu-ilmu lainnya yang berkaitan langsung dengan administrasi publik yang masih terpusat pada sifat-sifat klasik dan kemanusiaan.

Administrasi publik tidak dipahami sebagai suatu jenis aktivitas atau jabatan yang berbeda dan dapat dipisahkan. Ada 3 (tiga) struktur

dasar yang membedakan dengan sistem di Inggris. Pertama, sistem federal dan khususnya sistem kekuasaan yang terbatas pada pemerintahan nasional. Kedua pemisahan kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif ditingkat pemerintahan nasional, Negara bagian dan tingkat kota. Ketiga, besarnya rasa takut dan tidak percaya atas terpusatnya kekuasaan eksekutif.

Sejak revolusi Amerika, terjadi perubahan mendasar terhadap administrasi publik, yakni: 1. Terdapatnya dua sistem kepartaian; 2. Invasi yang luas yang dilakukan oleh partai-partai politik ini terhadap urusan-urusan administrasi pemerintahan; dan 3. Terdapatnya usaha untuk menggalakkan spesialisasi, diversifikasi, dan profesionalisasi disemua jabatan.

Dasar-dasar pemikiran administrasi publik modern diletakkan oleh seorang professor ilmu politik yang kemudian menjadi Presiden Amerika Serikat, Woodrow Wilson. Pemikiran Wilson dituangkan di dalam tulisannya yang berjudul "*The study administration*" yang diterbitkan pada tahun 1873. Konsep dari Wilson terkenal adalah pemisahan antara politik dan administrasi publik. Sejak itu, selama satu abad lebih administrasi publik baik sebagai bidang studi maupun sebagai profesi terus berkembang.

Menjelang dan memasuki Perang Dunia II program sosial yang besar, seperti New Deal di Amerika Serikat dan pengendalian mesin

perang telah menampilkan publik pada tataran yang makin menonjol. Program rehabilitasi pasca perang dunia serta bangkitnya negara-negara baru sebelumnya adalah wilayah-wilayah jajahan makin memperbesar peran administrasi publik. Pada dua dasawarsa akhir abad ke-20, dunia kembali mengalami perubahan besar. Runtuhnya komunisme dan terjadinya proses globalisasi telah menimbulkan kebutuhan akan pendekatan-pendekatan baru dalam ilmu-ilmu sosial.

Perkembangan administrasi publik baru tidak dapat dilepaskan dari perkembangan berbagai paradigma dalam ilmu administrasi publik. Paradigma dapat diartikan sebagai perspektif yang dimiliki oleh komunitas keilmuan, yang terbentuk dari keinginan dan komitmen (konseptual, teoritis, metodologi, instrumental). Sebuah paradigma menuntun *scientific community* untuk melakukan seleksi terhadap sebuah masalah, evaluasi data, dan menganjurkan teori.

Proses seperti ini memiliki kemiripan dengan apa yang dijelaskan oleh Patton dan Sawicki (1986:33) pandangan tersebut menempatkan posisi dan fase perumusan kebijakan sebagai unit-unit yang terkait antara satu dengan yang lainnya, atau dengan kata lain fase tersebut cenderung lebih sistemik dan prosedural.

Lebih lanjut Henry (2004:55) menggunakan pendekatan bahwa untuk analisis administrasi publik sebagai ilmu yang harus diterapkan pada empat teori yaitu teori deskriptif, normatif, asumsi, dan instrumental.

Disamping itu memperkenalkan 5 (lima) paradigma ilmu administrasi publik, yakni: paradigma dikotomi politik dan administrasi publik (1900-1926); paradigma prinsip-prinsip administrasi (1927-1937); paradigma administrasi negara sebagai ilmu politik (1950-1970); dan paradigma administrasi publik sebagai administrasi publik (1970);

Pemikiran ini selain ingin menempatkan administrasi sebagai instrumen demokrasi, juga mencoba menggunakan administrasi sebagai alat untuk menyalurkan aspirasi masyarakat bahwa implikasi lain dari pemikiran tersebut adalah bahwa sistem administrasi memiliki dimensi ruang dan daerah yang penyelenggaraannya juga dipengaruhi oleh sistem pemerintahan, politik, dan ekonomi. Kesemua itu menuntut reorientasi peranan administrasi publik.

Perkembangan itu melahirkan dorongan untuk meningkatkan desentralisasi dan makin mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Kesemua itu menandakan bergulirnya gerakan administrasi publik baru (*new public administration*). Frederickson (2003:40), seorang pelopor gerakan ini lebih tegas lagi menyatakan bahwa administrasi publik harus memasukkan aspek pemerataan dan keadilan sosial kedalam konsep administrasi. Administrasi tidak dapat netral dengan begitu administrasi publik harus mengubah pola pikir selama ini menghambat terciptanya keadilan sosial.

Dalam konteks keilmuan, birokrasi pelayanan publik mengalami perkembangan atau pergeseran sesuai dengan perspektif atau paradigma pelayanan publik itu sendiri atau biasa disebut dengan reformasi birokrasi. Hal ini juga mengandung makna sebagai suatu upaya optimalisasi pelayanan publik, termasuk mengatasi berbagai persoalan-persoalan patologis dalam pelayanan yang selama ini banyak mendapat sorotan. Menurut Denhardt (2002:28-29) pelayanan publik juga mengalami pergeseran seiring dengan pergeseran paradigma administrasi publik dari *Old Public Administration* ke *New Public Management* dan terakhir ke *New Public Service*. Secara garis besar pergeseran paradigma tersebut digambarkan dalam Keban (2008:244-248), sebagai berikut :

**a. *Old Public Administration (OPA)***

Woodrow Wilson merupakan tokoh penting yang memprakarsai gerakan perubahan dalam paradigma OPA. Administrasi publik harus dipisahkan dari dunia politik (dikotomi administrasi publik dengan politik). Berdasarkan pengalaman Wilson, negara terlalu memberi peluang bagi para administrator untuk mempraktekkan sistem nepotisme dan spoil. Oleh karena itu ia mengeluarkan doktrin untuk melakukan pemisahan antara dunia legislatif (politik) dengan dunia eksekutif, dimana para legislator hanya merumuskan kebijakan dan para administrator hanya mengeksekusi atau mengimplementasikan kebijakan. Sosok birokrasi yang ditawarkan Wilson ini sejalan dengan

jiwa atau semangat bisnis. Wilson menuntut agar para administrator publik selalu mengutamakan nilai efisiensi dan ekonomis, sehingga mereka harus diangkat berdasarkan kecocokan dan kecakapan dalam bekerja ketimbang keanggotaan atau kedudukan dalam suatu partai politik.

Ajaran Wilson untuk meniru dunia bisnis ini membawa suatu implikasi penting dalam pemerintahan, yaitu bahwa prinsip-prinsip dalam dunia bisnis yang diprakarsai oleh Taylor pantas untuk diperhatikan. Metode keilmuan menurut Taylor harus menggeser metode *rule of thumb*. Tenaga kerja harus diseleksi, dilatih dan dikembangkan secara ilmiah dan didorong untuk bekerja sama dalam menyelesaikan berbagai tugas pekerjaan sesuai prinsip-prinsip keilmuan. Dunia telah mengakui kebesaran Taylor dalam membangun prinsip manajemen yang professional.

Sejalan dengan Wilson, Max Weber juga mengajak untuk melaksanakan prinsip-prinsip Taylor. Menurut Weber, ketika masyarakat berkembang semakin kompleks, maka diperlukan suatu institusi yang rasional yaitu birokrasi. Dalam birokrasi ini, diatur perilaku yang tidak saja produktif, tetapi juga loyal terhadap pimpinan dan organisasi. Perilaku yang impersonal dan saklek harus diterapkan. Hubungan kekeluargaan dan kelompok sosial tidak mendapat tempat untuk dipertimbangkan dalam birokrasi. Oleh karena itu, para anggota

organisasi harus ditempatkan berdasarkan kemampuan yang dimiliki, dikembangkan dan dituntun dengan peraturan yang jelas dalam menjalankan tugasnya.

Doktrin OPA, dalam perkembangannya menghadapi masalah (*fallacies*). Sebagai ilustrasi misalnya, Weber yakin bahwa sosok organisasi birokrasi sangat ideal, padahal dalam perkembangannya bisa berubah sifatnya menjadi sangat kaku, bertele-tele dan penuh *red-tape* (*Weber fallacy*). Demikian juga halnya dengan Taylor sangat yakin bahwa hanya ada satu cara terbaik (*one way of doing the task*) untuk melakukan tugas, padahal dalam perkembangan jaman terdapat banyak cara lain untuk bekerja dengan baik, hasil rekayasa teknologi dan ilmu pengetahuan (*Taylor Fallacy*). Hal yang sama juga terjadi pada Wilson, dimana ia cenderung melihat dunia administrasi publik sebagai kegiatan yang tidak bersifat politis, padahal dalam kenyataannya bersifat politis (*Wilson Fallacy*).

Meskipun muncul berbagai masalah dalam paradigma *Old Public Administration* (OPA), namun belajar dari paradigma ini telah memberikan kontribusi pengetahuan yang penting bahwa dalam membangun birokrasi diperlukan profesionalitas, penggunaan prinsip keilmuan, hubungan yang impersonal, penerapan aturan dan standarisasi secara tegas sikap yang netral dan perilaku yang mendorong efisiensi dan efektivitas.

**b. *New Public Management (NPM)***

Paradigma *New Public Management (NPM)* muncul di Inggris, New Zealand, Amerika Serikat dan Canada. Istilah *New Public Management* diberikan lantaran istilah ini lebih agresif daripada istilah *administration* (Vigoda, 2003:121). Paradigma tersebut muncul tidak hanya karena adanya krisis fiskal pada tahun 1970-an dan 1980-an, tetapi juga karena adanya keluhan bahwa sektor publik terlalu besar, boros, inefisien, merosotnya kinerja pelayanan publik, kurangnya perhatian terhadap pengembangan dan kepuasan kerja pegawai pemerintah (Hope, 2002:57).

Kemunculan NPM pertama kali hanya meliputi lima doktrin yaitu (1) penerapan deregulasi pada line management, (2) konversi unit pelayanan publik menjadi organisasi yang berdiri sendiri, (3) penerapan akuntabilitas berdasarkan kinerja terutama melalui kontrak, (4) penerapan mekanisme kompetisi seperti melakukan kontrak keluar, dan (5) memperhatikan mekanisme pasar (Hood, 1991:109). Dalam perkembangannya, telah menjadi sepuluh doktrin sebagaimana yang disampaikan dalam *Reinventing Government* (Gaebler dan Osborne, 1992:177). Beberapa tahun kemudian muncul lagi model NPM yang lebih variatif misalnya model *efisiensi drive*, *downsizing and decentralization*, *in search of excellence* dan *public service orientation* (Ferlie et al, 1996). Berbagai variasi ini memberi

kesan bahwa NPM hanyalah merupakan upaya para ahli dalam memodernisasikan sektor publik (Pollit, 1995:116).

Melalui berbagai doktrin NPM tersebut di atas, dapat dipelajari bahwa proses reformasi harus diarahkan pada enam dimensi kunci. Pertama, menyangkut *productivity*, yaitu bagaimana pemerintah menghasilkan lebih banyak hasil dengan biaya yang lebih sedikit. Kedua, *marketization* yaitu bagaimana pemerintah menggunakan insentif bergaya pasar agar melenyapkan patologi birokrasi. Ketiga, *service orientation* yaitu bagaimana pemerintah dapat berhubungan dengan warga masyarakat secara lebih baik agar program-programnya lebih responsif terhadap kebutuhan warga masyarakat. Keempat, *decentralization* yaitu bagaimana pemerintah membuat program yang responsif dan efektif dengan memindahkan program ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah, atau memindahkan tanggung jawab instansi pemerintah ke para manajer lapangan yang berhadapan langsung dengan masyarakat, atau memberi kesempatan kepada mereka untuk melakukan adaptasi terhadap kebutuhan warga masyarakat. Kelima, *policy* yaitu bagaimana pemerintah memperbaiki kapasitas kebijakan. Keenam, *performance accountability* yaitu bagaimana pemerintah memperbaiki kemampuannya untuk memenuhi janjinya (Kettl,2000:133).

Reformasi birokrasi tersebut diarahkan untuk mencapai hasil nyata yang mencakup lima aspek, yaitu (1) *saving*, (2) perbaikan proses, (3) perbaikan efisiensi, (4) peningkatan efektivitas, dan (5) perbaikan sistem administrasi, seperti peningkatan kapasitas, fleksibilitas dan ketahanan. Dalam hal *saving*, perbaikan proses dan efisiensi, serta sistem administrasi, Inggris dan Amerika telah mengklaim berhasil, tetapi dalam hal efektivitas masih belum dirasakan, karena hasil akhir program baru dirasakan beberapa tahun kemudian (Pilot, 2002:112). Di negara-negara berkembang NPM masih bersifat embrio dan coba-coba. Keberhasilan NPM ini sangat tergantung dari konteks dan karakteristik negara dan sektor yang ditangani, kemampuan institusi, dan konteks dari institusi itu sendiri seperti iklim dan ideologi manajemen yang dianut, sikap terhadap otoritas, hubungan sosial dan kelompok (Flynn, 2002:87).

Seperti halnya dengan OPA, NPM pun menghadapi banyak kritikan, karena para elit brokrasi cenderung berkompetisi untuk memperjuangkan kepentingan dirinya daripada kepentingan umum, dan berkolaborasi untuk mencapainya. Apalagi dasar NPM adalah teori *Public Choice* yang sangat didominasi oleh kepentingan pribadi (*Self interest*) sehingga konsep seperti *Public spirit*, *Public service*, dsb, terabaikan (Kamensky, 1996:251). Hal yang demikian tidak akan mendorong proses demokratisasi. Di samping itu, NPM tidak pernah

ditujukan untuk menangani pemerataan dan masalah keadilan sosial (Harrow, 2002:7). Munculnya NPM telah mengancam nilai inti sektor publik yaitu *Zitizen self governanced* dan fungsi administrator sebagai *servant of public interest*, bahkan kalau tidak berhati-hati, justru akan meningkatkan korupsi dan menciptakan orang miskin baru (Haque, 2007:178).

Pelajaran penting yang dapat diambil dari NPM ini adalah bahwa pembangunan birokrasi harus memperhatikan mekanisme pasar, mendorong kompetisi dan kontrak untuk mencapai hasil, harus lebih responsif terhadap kebutuhan pelanggan, harus lebih bersifat mengarahkan (*steering*) daripada menjalankan sendiri (*Rowing*), harus melakukan deregulasi, memberdayakan para pelaksana agar lebih kreatif, dan menekankan budaya organisasi yang lebih fleksibel, inovatif, berjiwa wirausaha dan pencapaian hasil, ketimbang budaya taat azas, orientasi pada proses dan input (Rossembloom & Krafchuck, 2005:201).

### **c. *New Public Service (NPS)***

Sebagai koreksi terhadap NPM, King dan Stivens (1998:195), menegaskan bahwa para administrator harus melibatkan warga masyarakat. Mereka harus melihat rakyat sebagai warga masyarakat (bukan sebagai pelanggan), sehingga dapat saling membagi otoritas dan melonggarkan kendali, serta percaya terhadap keefektifan

kolaborasi. Mereka harus membangun trust dan bersikap responsif terhadap kepentingan atau kebutuhan masyarakat, dan bukan semata mencari efisiensi yang lebih tinggi sebagaimana yang dituntut dalam NPM.

Ada tujuh prinsip NPS (Denhardt & Denhardt, 2000; 2003; 2007) yang berbeda dari NPM dan OPA. (1) peran utama dari pelayan publik adalah membantu warga masyarakat mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan yang telah disepakati bersama, daripada mencoba mengontrol atau mengendalikan masyarakat kearah yang baru. (2) administrator publik harus menciptakan gagasan kolektif yang disetujui bersama tentang apa yang disebut sebagai kepentingan publik. (3) kebijakan dan program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan responsive melalui upaya-upaya kolektif dan proses kolaboratif. (4) kepentingan publik lebih merupakan hasil suatu dialog tentang nilai-nilai yang disetujui bersama daripada agregasi kepentingan pribadi para individu. (5) para pelayan publik harus memberi perhatian, tidak semata pada pasar, tetapi juga pada aspek hukum dan peraturan perundangan, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar profesional dan kepentingan warga masyarakat. (6) organisasi publik dan jaringan-jaringan yang terlibat akan lebih sukses dalam jangka panjang kalau mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan melalui kepemimpinan yang

menghargai semua orang. (7) kepentingan publik lebih baik dikembangkan oleh pelayan-pelayan publik dan warga masyarakat yang berkomitmen memberikan kontribusi terhadap masyarakat, daripada oleh manajer wirausaha yang bertindak seakan-akan uang adalah milik mereka.

Pelajaran penting yang dapat diambil dari paradigma NPS ini adalah bahwa birokrasi harus dibangun agar dapat memberi perhatian kepada pelayanan masyarakat sebagai warga negara (bukan sebagai pelanggan), mengutamakan kepentingan umum, mengikutsertakan warga masyarakat, berpikir strategis dan bertindak demokratis, memperhatikan norma, nilai dan standar yang ada, dan menghargai masyarakat.

#### ***d. New Public Administration (NPA)***

Paradigma *New Public Administration* pada dasarnya mengkritisi paradigma administrasi lama atau klasik yang terlalu menekankan pada parameter ekonomi. Menurut paradigma Administrasi Publik Baru, kinerja administrasi publik tidak hanya dinilai dari pencapaian nilai ekonomi, efisiensi, dan efektivitas, tapi juga pada nilai "keadilan sosial" (disebut sebagai pilar ketiga setelah nilai efisiensi dan efektivitas). Implikasi dari komitmen pada "keadilan sosial", maka administrator publik harus menjadi 'administrator yang proaktif', bukan sekedar birokrat yang apolitis. Fokus dari administrasi publik baru

meliputi usaha untuk membuat organisasi publik mampu mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal yang dilaksanakan dengan pengembangan sistem desentralisasi dan organisasi demokratis yang responsif dan partisipatif, serta dapat memberikan pelayanan publik secara merata.

Fokus dari administrasi publik baru meliputi usaha untuk mengorganisasikan, menggambarkan, mendesain, ataupun membuat organisasi dapat berjalan ke arah dan dengan mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal yang dilaksanakan dengan menggambarkan sistem desentralisasi dan organisasi-organisasi demokratis yang responsif dan mengundang partisipasi serta dapat memberikan secara merata jasa-jasa yang diperlukan masyarakat. Karakteristik administrasi negara baru, menurut Frederickson, menolak bahwa para administrator dan teori administrasi bersifat netral atau bebas nilai dan nilai-nilai sebagaimana dianut dalam berbagai paradigma tersebut di atas adalah relevan sekalipun terkadang bertentangan satu sama lain. Misalnya kemudian, penyesuaian politik dan administrasi bagaimana yang harus dilakukan untuk mendorong tercapainya nilai-nilai tersebut.

Pada tahun 1992 kemudian muncul paradigma yang sangat terkenal karena bersifat Reformatif yaitu "*Reinventing Government*" yang dicetuskan oleh David Osborne dan T. Gaebler (1992:72). Pada

dasarnya paradigma ini diinspirasi oleh Presiden Reagan melihat Pemerintahan bukanlah pemecahan masalah, justru beliau melihat sebagai masalah. Di dalam paradigma ini, pemerintah harus bersifat :

- a. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan: haruslah menjadi pengarah dari pada pelaksana. Misalnya pemerintah yang menentukan yang menjadi wajib pajak dan besarnya pungutan, selanjutnya yang memungut adalah pihak swasta.
- b. Pemerintah sebagai milik masyarakat, haruslah lebih memberdayakan masyarakat ketimbang terus-menerus melayani. Misalnya harus memberikan motivasi kepada masyarakat agar mampu mengurus keamanan lingkungannya dari pada memberikan fasilitas sepanjang masa.
- c. Pemerintah sebagai institusi yang hidup dalam kompetisi: haruslah menyuntikkan semangat persaingan kepada masyarakat untuk mengembangkan dirinya dengan menghadirkan lembaga swasta dalam menangani urusan-urusan yang biasanya dimonopoli pemerintah misalnya air minum.
- d. Pemerintah sebagai lembaga yang mempunyai misi: haruslah lebih memberi kebebasan kepada masyarakat untuk berkreasi, bukan mengaturnya dengan berbagai peraturan dan petunjuk pelaksanaan yang ketat.
- e. Pemerintah sebagai sebuah pabrik yang berorientasi kepada hasil dalam strategi pembiayaannya.
- f. Pemerintah sebagai pelayan masyarakat: haruslah lebih mementingkan kepuasan pelanggan, bukan hanya memenuhi apa yang menjadi kemauan birokrasi.
- g. Pemerintah sebagai badan usaha: harus pandai-pandai mencari uang bukan hanya pintar membelanjakannya.
- h. Pemerintah sebagai yang memiliki daya antisipatif: harus mencegah dari pada menanggulangi.
- i. Pemerintah sebagai pemegang kewenangan: harus menggeser pola kerja hirarki ke model kerja partisipasi dan kerja sama.
- j. Pemerintah sebagai pihak yang berorientasi kepada pasar : harus mendongkrak perubahan lewat penguasaannya terhadap mekanisme pasar.

Administrasi Publik adalah sebuah ilmu yang mempelajari suatu hubungan antara Masyarakat dengan Pemerintah untuk mencapai

tujuan. Administrasi Publik memuat aspek/dimensi strategis yaitu kebijakan publik dan manajemen publik. Dimensi kebijakan berkenaan dengan keputusan apa yang harus dikerjakan. Dan kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah (Keban, 2004:53). Dimensi manajemen berkenaan dengan bagaimana menerapkan prinsip-prinsip manajemen untuk mengimplementasikan kebijakan publik (Keban, 2004:83). Manajemen Publik Berdasarkan Hyde dan Shafritz 1991:11 dalam Pasalong (2008:83), mengemukakan bahwa manajemen publik dan kebijakan publik merupakan dua bidang administrasi publik yang tumpang tindih. Tapi untuk memberdakan keduanya secara jelas maka dapat dikemukakan bahwa kebijakan publik merefleksikan sistem otak dan syaraf, sementara manajemen publik merepresentasikan sistem otak dan sirkulasi dalam tubuh manusia. Dengan kata lain manajemen publik merupakan proses menggerakkan Sumber Daya Manusia dan *non* Sumber Daya Manusia sesuai perintah kebijakan publik.

## **B. Teori Strategi**

### **1. Pengertian Strategi**

Strategi berasal dari bahasa Yunani yaitu *strategia* yang artinya seni atau ilmu untuk menjadi seorang jenderal. Strategi juga bisa

diartikan suatu rencana untuk pembagian dan penggunaan kekuatan militer pada daerah – daerah tertentu untuk mencapai tujuan tertentu. Strategi adalah pendekatan secara keseluruhan yang berkaitan dengan pelaksanaan gagasan, perencanaan, dan eksekusi sebuah aktivitas dalam kurun waktu.

Menurut J. Salusu (2003.84) strategi adalah "seni menggunakan kecakapan dan sumber daya suatu organisasi untuk mencapai sasarnya melalui hubungannya yang efektif dengan lingkungan dalam kondisi yang paling menguntungkan"

Menurut J Salusu (2003.104) pada umumnya, ada 3 tingkatan strategi yang ada dalam lembaga publik sesuai dengan tingkatan manajemen yaitu manajemen tingkat atas, manajemen tingkat menengah, dan manajemen tingkat bawah. Ketiga tingkatan strategi itu ialah, (1) Strategi organisasi, yaitu **grand strategy**, misalnya merumuskan Visi, Misi, Nilai-nilai, rencana jangka panjang, dst. (2) Strategi departemental, mengatur bagaimana menghubungkan visi dengan rencana operasional dan mengatur koordinasi sebaik mungkin, dan (3) Strategi fungsional, biasa juga disebut strategi operasional, yang lebih memusatkan pada pemanfaatan sumber daya efektif dan seefisien mungkin.

Dari hal tersebut dapat dikatakan bahwa organisasi atau lembaga pendidikan juga memerlukan strategi yang dapat dijadikan

sebagai pijakan dalam kegiatan-kegiatan jangka panjang yang bertujuan untuk mencapai tujuan. Selain itu strategi juga diperlukan untuk memenangkan persaingan yang ada dalam segala bidang kehidupan. Tidak hanya dunia bisnis saja yang memiliki saingan dalam perkembangannya, Strategi diperlukan untuk menganalisis kelebihan dan kelemahan lembaga juga untuk menganalisis peluang yang dimiliki dengan respon lingkungannya sehingga dapat membuat perencanaan kegiatan yang tepat untuk mencapai tujuan dengan efektif dan efisien.

Menurut Kuncoro (2006:12), strategi adalah sejumlah keputusan dan aksi yang di tunjukan untuk mencapai tujuan (goal) dan menyesuaikan sumber daya organisasi dengan peluang dan tantangan yang di hadapi dalam lingkungan industrinya.

Menurut David (2011:18), strategi adalah sarana bersama dengan tujuan jangka panjang hendak dicapai. Strategi bisnis mencakup ekspansi geografis, diversifikasi, akuisisi, pengembangan produk, penetrasi pasar, pengetatan, divestasi, likuidasi dan usaha patungan atau *joint venture*.

Menurut Afin (2013:53), strategi yang baik adalah strategi yang sesuai dengan asas kehematan, yaitu jelas, sederhana, dan spesifik. Strategi tersebut akan memudahkan siapa saja yang akan menjadi pelaksana suatu proyek atau pekerjaan dalam sebuah organisasi

maupun perusahaan. Strategi yang ringkas dan jelas tersebut akan mudah dipublikasikan menjadi tugas dan wewenang masing-masing karyawan atau anggota sesuai dengan bidang kerja masing-masing. Dengan adanya strategi tersebut, tidak ada lagi kerancuan dan saling tumpang tindih dalam melaksanakan tugas yang seharusnya dikerjakan oleh bagian lainnya.

Menurut Kaplan dan Norton (2004:4-32), strategi mendeskripsikan bagaimana perusahaan bertujuan untuk menciptakan nilai bagi para pemangku kepentingan, pelanggan dan masyarakat. Strategi bukanlah proses manajemen yang berdiri sendiri, ini adalah salah satu langkah dalam sebuah kontinum yang logis yang menggerakkan organisasi dari pernyataan misi tingkat tinggi untuk pekerjaan yang dilakukan oleh karyawan baris depan dan belakang kantor. Strategi dikembangkan dan berevolusi dari waktu ke waktu untuk memenuhi perubahan kondisi yang ditimbulkan oleh lingkungan eksternal dan kemampuan internal. Beberapa prinsip strategi menurut Kaplan dan Norton (2004:4-32) :

1. Strategi menyeimbangkan kekuatan yang bertentangan
2. Strategi didasarkan pada proposisi nilai pelanggan yang berbeda
3. Nilai diciptakan melalui proses bisnis internal
4. Strategi terdiri dari tema yang melengkapinya secara bersamaan
5. Keselarasan strategis menentukan nilai aset tak berwujud

Menurut Michael Porter (Kaplan dan Norton, 2004:319), esensi dari strategi adalah kegiatan memilih untuk melakukan kegiatan yang berbeda dari saingan. Menurut Ismail (2012:24), pada awalnya konsep strategi didefinisikan sebagai berbagai cara untuk mencapai tujuan (*ways to achieve ends*). Konsep *generic* ini terutama sesuai dengan perkembangan awal penggunaan konsep strategi yang yang digunakan dalam dunia militer. Sejalan dengan perkembangan konsep manajemen strategis, strategi tidak didefinisikan hanya semata-mata sebagai cara untuk mencapai tujuan karena strategi dalam konsep manajemen strategis mencakup juga penetapan berbagai tujuan itu sendiri (melalui berbagai keputusan strategis yang dibuat oleh manajemen perusahaan) yang diharapkan akan menjamin terpeliharanya keunggulan kompetitif perusahaan.

Tiga strategi dapat diterapkan ke publik sektor (Johanson 2019:73-143). Yang dimaksud adalah a. Desain strategis, b. Pengamatan Strategis Internal dan c. Strategi Pemerintah

#### 1. Desain strategis.

Dalam mode desain strategis, strategi adalah model atau rencana. Ini terintegrasi tujuan dan kebijakan menjadi satu kesatuan yang utuh. Strategi menyebar sumber daya dengan cara yang unik dan layak. Strategi dibangun di atas kemampuan organisasi memperhitungkan perubahan yang diantisipasi dalam

lingkungan. Bahan dasar dari rencana strategis adalah visi (di mana?), misi (mengapa?), tujuan (apa?) dan sarana utama (bagaimana?) (Quinn 1980:10). Perencanaan strategis adalah perumusan strategi. Dia mendefinisikan apa itu organisasi dan mengapa melakukan apa yang dilakukannya. Strategis perencanaan tidak hanya mengekstrapolasi tren saat ini ke jauh masa depan; itu juga membutuhkan penemuan praktik baru dan pengembangan langkah-langkah untuk melacak kemajuan. Pentingnya pengukuran membawa manajemen strategis lebih dekat ke manajemen kinerja, yang pada dasarnya adalah menetapkan tujuan dan mengelola pencapaian tujuan tersebut; fokus pada tujuan berarti bahwa manajemen strategis terjadi pada tingkat operasi (dan tidak hanya perencanaan) (Poister 2010:246-254).

Desain strategis membahas aspek temporal untuk mencapai publik tujuan organisasi. Banyak alat dan prosedur yang diadopsi oleh badan publik digunakan untuk mengantisipasi keadaan di masa depan berdasarkan pada pengetahuan saat ini. Perbedaan antara mode desain strategis, pemindaian strategis internal dan mode tata kelola strategis dapat dilihat dalam siklus desain formal. Siklus ini bergerak antara perencanaan dan implementasi dan mengikuti serangkaian langkah yang telah ditentukan, dari strategi

penentuan melalui manajemen strategis untuk, akhirnya, dapat diidentifikasi hasil. Dimulai dengan analisis lingkungan dan kelembagaan dan fitur organisasi, yang mengarah pada perumusan rencana strategis dan isi strategi. Siklus kemudian bergerak ke tahap implementasi dengan program dan proyek yang lebih operatif; tugas individu karyawan didefinisikan di sini.

Setelah implementasi, organisasi menilai hasil dalam hal perubahan kapasitas dan pertunjukan. Dalam tinjauan literatur mereka tentang perencanaan strategis di sektor publik. Wolf dan Floyd (2017:154-177) menunjukkan bahwa telah terjadi penurunan tajam dalam publikasi tentang perencanaan strategis di jurnal akademik atas. salah satu dari topik utama di bidang ini adalah interaksi antara perencanaan strategis dan kinerja, tetapi hasil analisis ini tetap tidak meyakinkan. Beberapa ada bukti bahwa lingkungan yang sangat kompleks dan tidak stabil mendorong adopsi proses perencanaan jangka panjang yang lebih komprehensif. Temuan ini sangat menarik karena tidak mengesampingkan perencanaan strategis di lingkungan yang bergejolak. Namun, studi pada masyarakat dan sektor publik mengambil pendekatan yang sangat berbeda terhadap peran kinerja dalam manajemen strategis. Para peneliti di sektor publik telah terutama berusaha untuk membangun hubungan antara

manajemen strategis dan kinerja, tetapi di sektor publik, kinerja telah menarik sangat sedikit perhatian akademis (Bryson et al. 2010 :495-521).

Tabel dibawah ini menunjukkan fokus dan hasil studi tentang perencanaan strategis di sektor publik. Tidak ada alasan untuk meremehkan penelitian sebelumnya pada perencanaan strategis dan manajemen di sektor publik, tetapi volume penelitian sektor publik yang jauh lebih besar memberikan dasar untuk penelitian sektor publik, yang berfokus pada tindakan strategis internal dan pada hasil langsung daripada hasil yang jauh. Salah satu aspek penting dari pembuatan strategi yang hilang dari analisis sektor publik adalah kolaborasi antar organisasi. Meskipun ada diskusi tentang kolaboratif manajemen di sektor publik, sedikit pekerjaan yang telah dilakukan pada aspek strategis kolaborasi (Bryson 2010: 495-521).

Tabel 2 Studi perencanaan strategis di sektor publik

	Hasil terdekat	Hasil distal
Fokus internal	Kualitas pengambilan keputusan strategis, integrasi dan koordinasi, pemahaman bersama dan komitmen, pemikiran strategis dan kemunculan yang direncanakan	Kinerja organisasi, strategis perubahan dan pembaruan, terwujud strategi, pembelajaran organisasi dan kemampuan dinamis
Fokus eksternal	Strategi komunikasi dan pengesahan	Adaptasi dan legitimasi strategis

Sumber : Diadaptasi dari Wolf and Floyd (2017:154-177)

Asumsi mendasar dari desain strategis adalah bahwa organisasi dapat menghadapi keadaan masa depan dengan pemahaman mereka saat ini. Meskipun jelas bahwa strategi, pada dasarnya, menggabungkan perencanaan, mode desain strategis sangat bergantung pada predeterminasi: Masa depan dapat diprogram terlebih dahulu (Mintzberg 1994:945). Penggunaan desain strategis dimulai dengan menganalisis ancaman dan peluang di lingkungan. Antisipasi peristiwa masa depan dan program tindakan selanjutnya, pada intinya, adalah tugas yang sangat praktis yang tidak berbeda untuk berbagai jenis organisasi. Di sektor publik, manajemen strategis sering disamakan dengan perencanaan (Bryson et al. 2010: 495-521; Poister 2010:246-254).

Perencanaan strategis berakar pada pemeriksaan spasial lingkungan fisik, tetapi, yang paling penting, ia menawarkan perspektif

berorientasi tujuan pada perkembangan makro dan mikro di dalam pemerintah (Archibugi 2008:9). Misalnya, perencanaan ekonomi makro berkaitan dengan pemeliharaan dan pengembangan pasar, dan perencanaan sosial-lingkungan (tingkat makro lainnya) berkaitan dengan kebijakan sosial, kesehatan, dan pendidikan. Di tingkat mikro, desain strategis menciptakan strategi yang sudah ditentukan sebelumnya yang dapat menggabungkan tujuan alternatif dan sejumlah pendekatan teoretis. Sektor publik dan publik berbeda dalam tujuan yang diproyeksikan dari rencana dan program mereka. Kepentingan publik mencakup pemenuhan kebutuhan para pemangku kepentingan dan konstituensi, tidak seperti kepentingan pribadi, yang berfokus pada tuntutan pemegang saham.

## 2. Strategi Internal

Pemerintah atau organisasi berhasil karena kombinasi sumber dayanya yang unik. Dalam pemerintahan, reformasi administrasi adalah perwujudan eksperimen dengan kombinasi sumber daya baru. Administrasi publik baru, manajemen publik, layanan publik baru, manajemen nilai publik dan tata kelola publik baru merupakan upaya untuk menerapkan strategi tingkat makro pemerintah. Pada tingkat mikro, badan publik perlu memperhatikan kompilasi sumber daya berharga mereka untuk memenuhi mandat mereka dan menciptakan nilai bagi masyarakat dan, memang, untuk bertahan hidup.

Mengidentifikasi kekuatan internal organisasi adalah salah satu bagiannya.

Pengamatan strategis melihat kekuatan dan kelemahan internal daripada peluang dan ancaman dari luar, yang merupakan fokus dari desain strategis. Sumber daya dan kemampuan memberi organisasi bisnis keunggulan dibandingkan para pesaingnya (Barney et al. 2011 : 1299-1315), tetapi organisasi publik hampir tidak memiliki alasan untuk tidak berbagi praktik terbaik dan inovasi internal dengan badan publik lainnya.

### 3. Strategi Pemerintah

Mode ketiga pembentukan strategi, tata kelola strategis, peningkatan saling ketergantungan dunia pada global maupun nasional dan tingkat lokal (Kersbergen dan van Waarden 2004:143-171). Dan di sisi lain, perkembangan dalam berbagi pengetahuan dan tugas lintas batas organisasi (Dyer dan Singh 1998 :660-679). Strategis kerangka kerja pemerintahan mempertimbangkan kekuatan internal dan peluang lingkungan. Tidak ada tempat di mana kendali lengan atas pemerintah lebih jelas daripada dalam perluasan peraturan pemerintah (Gilardi et al. 2006:27) dan dalam munculnya bentuk-bentuk baru pengaturan mandiri dan ko-regulasi (Steurer 2013:387-410).

Peraturan-peraturan ini terdiri dari sebagian besar pemerintahan di tingkat makro pemerintahan. Dari sudut pandang mikro, jaringan memainkan peran penting dalam menghubungkan berbagai tingkat pemerintahan dan organisasi dalam berbagai struktur manajemen jaringan (Provan dan Kenis 2008:229-252) dan berbagai subjek penelitian (Borgatti dan Foster 2003:991-1013). Pertukaran ekonomi dari lingkungan bisnis tertanam dalam jejaring sosial (Granovetter 1985:481-510), dan jejaring merupakan bagian dari interaksi di antara lembaga-lembaga publik dalam lingkaran pemerintah (Johanson 2014:268-282). Membangun jaringan melibatkan tantangan serupa di pemerintahan, bisnis atau masyarakat sipil. Untuk saling menguntungkan dari tugas berbagi, networkers harus mengendurkan kendali atas tindakan mereka sendiri, yang dapat menjadi sulit karena kerahasiaan bisnis, kontrol demokratis atau takut kehilangan sumber daya.

#### 4. Tipe – Tipe Strategi

Tipe-tipe strategi menurut Kotter dalam J. Salusu (1994: 104-105) antara lain:

- a. *Corporate Strategy* (strategi organisasi) Strategi ini berkaitan dengan perumusan misi, nilai, tujuan, nilai-nilai inisiatif-inisiatif strategi yang baru pembahasan-pembahasan ini diperlukan, yaitu apa yang dilakukan dan untuk siapa.

- b. *Program Strategy* (strategi program) Strategi ini memberikan perhatian pada implikasi-implikasi strategi dari suatu program tertentu, apa dampaknya apabila suatu program tertentu dilancarkan, apa dampaknya bagi sasaran organisasi.
- c. *Resource Support Strategy* (strategi pendukung sumber daya) Strategi ini memusatkan perhatian pada maksimalisasi pemanfaatan sumber daya essential yang tersedia guna meningkatkan kualitas kinerja organisasi. Sumber daya itu dapat berupa tenaga, keuangan dan teknologi.
- d. *Institutional Strategy* (strategi institusi) Fokus dari strategi institusional ialah mengembangkan kemampuan organisasi untuk melaksanakan inisiatif-inisiatif strategis.

Menurut Rangkuti ( 2000:6-7 ) pada prinsipnya strategi dapat dikelompokkan berdasarkan 3 tipe strategi yaitu :

- a. Strategi Manajemen Meliputi strategi yang dapat dilakukan oleh manajemen dengan orientasi pengembangan strategi secara makro, misalnya : strategi pengembangan produk, penetapan harga, akuisisi, pengembangan pasar, dan sebagainya.
- b. Strategi Investasi Merupakan kegiatan yang berorientasi pada investasi, perusahaan ingin melakukan strategi

pertumbuhan yang agresif atau berusaha mengadakan penetrasi pasar, strategi bertahan, strategi pembangunan kembali suatu divisi baru atau strategi divestasi, dan sebagainya.

- c. Strategi Bisnis Sering juga disebut sebagai strategi bisnis secara fungsional karena strategi ini berorientasi pada fungsi-fungsi kegiatan manajemen, misalnya strategi pemasaran, strategi produksi atau operasional, strategi distribusi dan sebagainya.

## **5. Jenis- Jenis Strategi**

Di dalam buku Konsep Manajemen Strategis,. David (2011:5): menjelaskan bahwa ada beberapa jenis strategi alternatif. Berikut ini adalah jenis-jenis strategi alternatif yang dibagi ke dalam 3 (tiga) kelompok besar yaitu :

- a. Strategi Integrasi

Strategi Integrasi adalah jenis strategi yang memungkinkan sebuah perusahaan memperoleh kendali atas distributor, pemasok, dan atau pesaing. Jenis – jenis integrasi adalah sebagai berikut :

1) Integrasi ke depan

Integrasi ke depan adalah jenis integrasi yang berkaitan dengan usaha untuk memperoleh kepemilikan atau kendali yang lebih besar atas distributor atau peritel.

2) Integrasi ke belakang

Integrasi ke belakang adalah jenis integrasi yang mengupayakan kepemilikan atau kendali yang lebih besar atas pemasok perusahaan.

3) Integrasi horizontal

Integrasi horizontal adalah jenis integrasi yang mengupayakan kepemilikan atau kendali yang lebih besar atas pesaing.

b. Strategi Intensif

Strategi intensif adalah jenis strategi yang mengharuskan adanya upaya – upaya intensif jika posisi kompetitif sebuah perusahaan dengan produk yang ada saat ini ingin membaik.

1) Penetrasi pasar

Penetrasi pasar adalah jenis strategi yang mengusahakan peningkatan pangsa pasar untuk produk atau jasa yang ada di pasar saat ini melalui upaya – upaya pemasaran yang lebih besar.

## 2) Pengembangan pasar

Pengembangan pasar adalah jenis strategi yang memperkenalkan produk atau jasa saat ini ke wilayah geografis baru.

## 3) Pengembangan produk

Pengembangan produk adalah jenis strategi yang mengupayakan peningkatan penjualan melalui perbaikan produk atau jasa saat ini.

### c. Strategi Diversifikasi

Strategi diversifikasi adalah suatu jenis strategi dimana perusahaan menambah produk atau jasa baru untuk membantu meningkatkan penjualan perusahaan.

#### 1) Diversifikasi Terkait

Diversifikasi terkait adalah jenis strategi dimana perusahaan menambah produk atau jasa yang baru namun masih berkaitan dengan produk atau jasa perusahaan yang lama.

#### 2) Diversifikasi tak terkait

Diversifikasi tak terkait adalah jenis strategi dimana perusahaan menambah produk atau jasa yang baru namun tidak berkaitan sama sekali dengan garis bisnis perusahaan sebelumnya.

d. Strategi Defensif

Strategi Defensif adalah jenis strategi dimana kondisi perusahaan sedang mengalami penurunan sehingga harus melakukan restrukturisasi melalui penghematan biaya dan asset untuk meningkatkan kembali penjualan dan laba yang sedang menurun. Penciutan adalah strategi dimana dilakukan pengelompokan ulang (*regrouping*) melalui pengurangan biaya dan asset.

**6. Model Strategi**

Secara substansi strategi dirancang untuk memastikan tujuan organisasi dapat dicapai melalui implementasi yang tepat, sehingga dapat dikatakan bahwa strategi pada dasarnya merupakan rencana. Rahayu dalam Alma (2008: 60) menyatakan terdapat tiga model dalam penyusunan strategi untuk mencapai tujuan organisasi, yaitu :

a. Model Strategi *Market-Based*

Model *market-based* menyatakan bahwa kondisi dan karakteristik lingkungan eksternal merupakan *input* utama dan penentu strategi untuk mencapai tujuan organisasi. Pada model ini pencapaian tujuan organisasi lebih banyak ditentukan oleh karakteristik lingkungan eksternal dibandingkan lingkungan internal atau sumberdaya internal organisasi.

b. Model Strategi *Resource-Based*

Model *resource-based* menyatakan bahwa lingkungan internal atau sumberdaya internal merupakan *input* utama dalam penentu strategi untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam hal ini, lingkungan internal atau sumberdaya internal organisasi lebih penting dalam menentukan strategi untuk mencapai tujuan organisasi daripada lingkungan eksternal.

c. Model Strategi *Integrated-Based*

Model *integrated-based* merupakan kombinasi antara model *market-based* dengan model *resource-based* yang dirumuskan atas dasar bahwa persaingan yang berhasil mensyaratkan organisasi untuk memahami lingkungan eksternal dan lingkungan internalnya, sehingga pencapaian tujuan organisasi disertai dengan peningkatan kinerja dapat tercapai.

## **C. Teori Kebijakan Publik**

### **1. Pengertian Kebijakan Publik**

Istilah Kebijakan Publik (*Public Policy*) dalam administrasi negara menjadi sangat populer karena ruang lingkupnya sangat luas menangani aneka ragam cakupan substantif, di dalamnya terdapat suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai, dan praktek-praktek

yang terarah, yang merupakan praktik sosial. Pada hakekatnya kebijakan merupakan kajian terhadap peraturan atau program dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Kebijakan selalu dihubungkan dengan upaya penyelesaian masalah. Islamy (1997:17) mengemukakan konsep bahwa tujuan kebijakan memuat tiga (3) elemen, yaitu:

- a. Identifikasi dan tujuan yang ingin dicapai.
- b. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik dan strategi.

Para ahli memberikan pengertian tentang kebijakan publik yang berbeda, hal ini tergantung dari sudut mana mereka melihatnya, diantaranya Prewith (Iskandar, 2002:99) mengemukakan rumusannya sebagai berikut:

*“Policy is defined as a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide by it.”*

*Public Policy* menurut Dye (Islamy, 1998:24) adalah: “apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun tidak dilakukan (*whatever government choose to do or not to do*).” Pengertian kebijakan negara atau kebijakan publik secara ringkas adalah apapun yang dipilih pemerintah, baik yang dilakukan ataupun tidak dilakukan untuk mencapai suatu tujuan (Dye, 1974:2; Anderson, 1978:3; Henry,

1989:290; Islamy, 1997:15-21; Dunn, 1999:1-2 dan 22-25). *or not to do.*

Dye (1974:17-18) lebih lanjut menyatakan bahwa :

*“Understanding public policy as an art a craft. It is an art because it requires insight, creativity and imagination in identifying societal problem and describing them, in devising public policies which might allebiate them and then, in finding out whether these policies end up making things better or worse. It is a craft because these tasks usually require some knowledge of economics, political science, public administration, sociology, law and statistics. Policy analysis is really an applied subfield of these traditional academic disciplines.”*

Pernyataan di atas menegaskan bahwa disiplin *kebijakan publik* merupakan ilmu (*science*) dan seni/kiat (*art*). Keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya mengandalkan kemampuan intelektual para aktor ataupun pelaku kebijakan, tetapi ia juga ditentukan oleh bakat, keterampilan, pengalaman, serta kualitas para aktor tersebut.

Dengan demikian kebijakan publik sebagai tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Lebih lanjut Anderson dalam Thoha (1999:3) menyebutkan bahwa terdapat implikasi-implikasi dari adanya pengertian kebijakan publik tersebut, yaitu:

- a. bahwa kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi kepada tujuan.

- b. bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. bahwa kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
- d. bahwa kebijakan publik itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
- e. bahwa kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang penting didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa.

Dalam proses perumusan kebijakan, Singadilaga (2002:7) mengemukakan bahwa: Perumusan kebijakan merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan atau serangkaian tindakan (program) pemerintah untuk mengatasi/memecahkan suatu masalah tertentu.

Perumusan itu meliputi:

- a. Mengidentifikasi alternatif.
- b. Mengidentifikasi dan merumuskan alternatif.
- c. Menilai masing-masing alternatif yang tersedia.
- d. Memilih alternatif yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan.

Menurut Islamy (2000:17) mengemukakan bahwa:

“Kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.

Dalam rangka meningkatkan kemampuan untuk membuat rekomendasi-rekomendasi kebijakan yang meyakinkan, menurut Dunn

(1999:440) secara khusus perlu diarahkan kepada sejumlah pertanyaan yang saling berhubungan, seperti:

- a. Kebutuhan, nilai dan peluang apa yang tengah menjadi isu?;
- b. Alternatif-alternatif apa yang tersedia dan dapat memuaskan mereka?;
- c. Apa tujuan dan sasaran yang harus dicapai, dan bagaimana itu semua harus diukur?;
- d. Berapa besar biaya yang harus dikeluarkan untuk mencapai tujuan?;
- e. Jenis-jenis hambatan apa (keuangan, hukum, administrasi, politik) yang mungkin menghambat pencapaian tujuan?;
- f. Apakah ada efek samping, efek ganda dan akibat-akibat lain yang dapat dan yang tidak dapat diantisipasi yang harus dipertimbangkan sebagai biaya atau manfaat?;
- g. Seberapa jauh nilai dan manfaat dapat berubah setiap waktu?;
- h. Sejauhmana keyakinan terhadap peramalan tentang keluaran-keluaran berubah sepanjang waktu?; dan seberapa pasti hasil peramalan tersebut terjadi?;
- i. Akhirnya, apa yang harus dilakukan?.

Ruang lingkup kebijakan publik menurut Iskandar (2002:114) yaitu membangkitkan adanya partisipasi masyarakat untuk bersama-sama memikirkan cara-cara yang baik untuk mengatasi persoalan masyarakat. Partisipasi dalam kebijakan publik merupakan aktivitas yang dilakukan oleh warga negara, baik secara pribadi ataupun berkelompok.

## **2. Kebijakan Pariwisata**

Kebijakan pariwisata sebagai bagian dari kebijakan ekonomi. Kebijakan ekonomi berhubungan dengan struktur dan pertumbuhan

ekonomi yang biasanya diwujudkan dalam perencanaan pariwisata. Beberapa faktor kunci yang menjadi perhatian kebijakan ekonomi misalnya ketenagakerjaan, investasi dan keuangan, industri, dan perdagangan (Gee, 2000: 28).

Lebih lanjut Gee (2000:28) menjelaskan bahwa formulasi kebijakan pariwisata merupakan tanggung jawab penting yang harus dilakukan oleh pemerintah yang ingin mengembangkan atau mempertahankan pariwisata sebagai bagian yang integral dalam perekonomian. Gee (1997: 286) lebih tegas dijelaskan kebijakan umumnya mengacu pada rencana, keseluruhan tingkat tinggi yang mencakup tujuan dan prosedur. Untuk itu kebijakan publik, memperhitungkan hasil akhir yang diinginkan dari pemerintah dan metode untuk mencapai hasil tersebut. Kebijakan mewujudkan tujuan dan strategi yang telah diadopsi pemerintah sehubungan dengan pariwisata, pembangunan ekonomi, pekerjaan, hubungan politik, atau, kombinasi dari ketiganya. Karenanya keterlibatan sektor publik sangat penting dalam penentuan kebijakan pariwisata.

Menurut Gun and Var (2002: 106 ) menyebutkan ruang lingkup kebijakan pariwisata nasional telah menjadi alat promosi untuk menarik kunjungan wisatawan. Kebijakan yang dibuat semua untuk usaha peningkatan citra destinasi wisata. Dalam dekade terakhir kerjasama dan kolaborasi antar lembaga pemerintah dan publik

semakin kuat. Kebijakan pengembangan pariwisata perlu dilaksanakan oleh sektor publik serta sektor publik. Untuk itu sinergi antara pemerintah, pengusaha dan masyarakat sangat diperlukan dalam perencanaan dan pengembangan pariwisata.

Pemerintah, swasta, dan masyarakat harus memiliki pilihan untuk melakukan sesuatu yang konstruktif tentang kebijakan pariwisata. Hal ini merupakan peluang dan sekaligus kewajiban untuk membuat, mengimplementasikan dan memelihara dengan baik sebuah kebijakan yang dibuat. Hal yang paling penting adalah koordinasi dengan sektor publik dan pemerintah untuk menghindari kekhawatiran terhadap kesejahteraan publik (Gun and Var 2002: 117). Menurut Richter & Richter (Michael Hall, 2000;25) secara universal pemerintah menerima pariwisata yang memiliki dampak positif, sehingga kebijakan pariwisata di buat untuk memperluas industri pariwisata.

Salah satu kebijakan yang dapat dilakukan pemerintah adalah memberikan insentif keuangan untuk menarik investasi masuk. Insentif ini dapat berupa hibah atau pinjaman yang diberikan untuk proyek-proyek dengan kriteria tertentu. Menurut Theobald (2005:13), berbagai insentif yang tersedia di bidang pariwisata, dan ini mungkin secara luas diklasifikasikan sebagai berikut insentif keuangan;

pengurangan biaya modal; pengurangan biaya operasi, dan investasi keamanan.

Menurut Mill and Morrison (Michael Hall, 2000:27) ada lima bidang utama keterlibatan sektor publik dalam pariwisata yaitu koordinasi, perencanaan, perundang-undangan dan peraturan, kewirausahaan dan stimulasi. Koordinasi; pariwisata yang terdiri dari berbagai macam sektor sering menimbulkan konflik kepentingan, maka koordinasi dalam pemanfaatan sumber daya sangat penting. Selain itu penyeimbangan berbagai peran dalam proses pengembangan pariwisata menjadi tanggung jawab pemerintah. Perencanaan; perencanaan pariwisata terjadi dalam bentuk pengembangan, infrastruktur, promosi dan pemasaran, struktur (organisasi yang berbeda-beda) dan skala (internasional, nasional, lokal dan sektoral). Perencanaan pariwisata harus berjalan seiring dengan kebijakan pariwisata. Tetapi dalam pembentukan kebijakan, perencanaan merupakan proses politik yang hasilnya bisa menjadi dominasi bagi kepentingan dan nilai berbagai pihak. Peraturan dan perundang-undangan; pemerintah mempunyai kekuasaan hukum dan perundang-undangan yang secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan industri pariwisata. Keterlibatan pemerintah mulai dari kebijakan paspor dan visa, pemanfaatan lahan, tenaga kerja, upah dan lainnya. Stimulasi; pemerintah dapat melakukan stimulasi

pariwisata melalui insentif secara financial seperti pinjaman berbunga rendah (Theobald, 2005:13). Membiayai penelitian pariwisata, menstimulasi pariwisata melalui pemasaran, promosi, dan pelayanan pada pengunjung. Menurut Middleton (Michael Hall, 2000: 34), pemasaran merupakan fungsi dominan dalam kebijakan penyelenggaraan pariwisata.

Masalah Pariwisata menjadi suatu kebijakan yang terus akan berkembang searah dengan peningkatan dampak dari pariwisata dunia masa depan akibat pembangunan fasilitas dan tekanan fisik lingkungan (Edgell, Allen, Smith and Swanson, 2008:69-332). Dijelaskan pula bahwa pariwisata akan tetap menjadi isu perencanaan dan kebijakan pada tingkat internasional, regional dan nasional.

### **3. Pengertian Desentralisasi dan Otonomi Daerah**

Mengacu pada Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa , otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri

berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari undang-undang tersebut, dapat dikatakan di dalam pelaksanaan otonomi daerah, harus mendapat perhatian serius adalah bagaimana daerah otonom itu dapat mewujudkan, meningkatkan dan mempertahankan suatu kehidupan masyarakat yang demokratis. Hal ini mengingat tidak saja pada undang-undang ini, tetapi lebih karena hal ini sudah menjadi tuntutan zaman dan peradaban moderen, baik dalam pengelolaan pemerintahan maupun pemerataan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Secara harfiah istilah otonomi daerah berasal dari bahasa Yunani *autonomos/autonomia*, yang berarti “keputusan sendiri” (*self-ruling*). Mengutip pendapat (Syahda Guruh 2000:11), otonomi dapat mengandung beberapa pengertian, otonomi adalah :

- a. Suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol pihak lain ataupun kekuatan luar.
- b. Bentuk pemerintahan sendiri (*Self-Government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri (*The right of self government; Self-determination*).
- c. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun dalam mencapai tujuan hidup secara adil (*self-determination, self-sufficiency, self-reliance*).
- d. Pemerintahan otonomi memiliki supremasi/dominasi kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah.

Otonomi daerah sendiri dapat diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Sedangkan hakekat dari otonomi daerah adalah mengembangkan manusia-manusia Indonesia yang otonom, yang memberikan keleluasaan bagi terkuaknya potensi-potensi terbaik yang dimiliki oleh setiap individu secara optimal.

Individu-individu yang otonom menjadi modal dasar bagi perwujudan otonomi daerah yang hakiki. Oleh karena itu, penguatan otonomi daerah harus membuka kesempatan yang sama dan seluas-luasnya bagi setiap pelaku dalam rambu-rambu yang disepakati bersama sebagai jaminan terselenggaranya *social order*. Sarundanjang ( Nugroho, D. 2000 : 46).

Selanjutnya pengertian desentralisasi menurut Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999 Pasal 1, poin (g) adalah, penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan konsep desentralisasi menurut Webster (dalam prakoso, 1984 :77) memberikan rumusan desentralisasi sebagai berikut :

*To decentralize means to devide and distribute, as governmental administration, to withdraw from the center or concentration.* (Desentralisasi berarti membagi dan mendistribusikan, misalnya administrasi pemerintahan, mengeluarkan dari pusat atau tempat konsentrasi).

Kemudian pendapat lainnya dari Fortman (dalam Bryant, 1989 :215) menekankan bahwa :

Desentralisasi juga merupakan salah satu cara *untuk* mengembangkan kapasitas lokal. Kekuasaan dan pengaruh cenderung bertumpu pada sumber daya. Jika suatu badan lokal disertai tanggung jawab dan sumber daya, kemampuannya untuk mengembangkan otoritasnya akan meningkat. Jika pemerintah lokal semata-mata ditugaskan untuk mengikuti kebijakan nasional, para pemuka dan warga masyarakat akan mempunyai investasi kecil saja.

Selanjutnya mengutip pendapat Riggs (sarundanjang, 2000 :47),

menyatakan desentralisasi mempunyai dua makna : a) Pelimpahan wewenang (*delegation*) yang mencakup penyerahan tanggung jawab kepada bawahan untuk mengambil keputusan berdasar kasus yang dihadapi, tetapi pengawasan tetap berada ditangan pusat. b) Pengalihan kekuasaan (*devolution*) yakni seluruh tanggung jawab untuk kegiatan tertentu diserahkan penuh kepada penerima wewenang.

Otonomi daerah dan desentralisasi yang di angkat adalah kewenangan yang diberikan seluas-luasnya kepada pemerintah daerah kabupaten dan kota untuk mengelola sumber daya yang ada di daerah untuk membiayai pembangunan demi kesejahteraan masyarakatnya, seharusnya dikelola dengan sebaik-baiknya. Untuk itu maka pariwisata yang merupakan salah satu urusan yang diserahkan kepada daerah perlu dikelola secara optimal sehingga mendatangkan manfaat yang sebesar-besarnya bagi terlaksananya pembangunan di

daerah. Kewenangan otonomi yang lebih bersifat integral yang dilimpahkan kepada daerah, secara prinsip kewenangan untuk melakukan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan lebih berorientasi pada kondisi dan kebutuhan riil masyarakat daerah setempat.

Kewenangan otonomi merupakan kewenangan pusat dan mendasar yang memiliki fleksibilitas dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Dengan demikian, kewenangan otonomi juga merupakan sumber kewenangan perencanaan pembangunan daerah yang mampu menciptakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan pada suatu daerah, atas dasar pertimbangan-pertimbangan fisik, sosial, ekonomi, dan budaya setempat.

## **D. Teori Pengembangan Pariwisata**

### **a. Pengertian Pengembangan Pariwisata**

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia (2007:13) pengembangan adalah proses, cara, perbuatan mengembangkan. Ditambahkan oleh Poerwa Darminta (2002: 7) pengembangan adalah suatu proses atau cara menjadikan sesuatu menjadi maju, baik, sempurna, dan berguna. Pengembangan dalam penelitian ini diartikan sebagai proses atau perbuatan pengembangan dari belum ada, dari

yang sudah ada menjadi lebih baik dan dari yang sudah baik menjadi lebih baik, demikian seterusnya.

Tahapan pengembangan merupakan tahapan siklus evolusi yang terjadi dalam pengembangan pariwisata, sejak suatu daerah tujuan wisata baru ditemukan (*discovery*), kemudian berkembang dan pada akhirnya terjadi penurunan (*decline*). Menurut Butler (Pitana, 2005:95) ada tujuh fase pengembangan pariwisata atau siklus hidup pariwisata (*Destination Area Lifecycle*) yang membawa implikasi serta dampak yang berbeda, secara teoritis diantaranya:

- a. Fase *exploration* (eksplorasi/penemuan). Daerah pariwisata baru mulai ditemukan, dan dikunjungi secara terbatas dan sporadis, khususnya bagi wisatawan petualang. Pada tahap ini terjadi kontak yang tinggi antara wisatawan dengan masyarakat lokal, karena wisatawan menggunakan fasilitas lokal yang tersedia. Karena jumlah yang terbatas dan frekuensi yang jarang, maka dampak sosial budaya ekonomi pada tahap ini masih sangat kecil.
- b. Fase *involvement* (keterlibatan). Dengan meningkatnya jumlah kunjungan, maka sebagian masyarakat lokal mulai menyediakan berbagai fasilitas yang memang khusus diperuntukan bagi wisatawan. Kontak antara wisatawan dengan masyarakat dengan masyarakat lokal masih tinggi,

dan masyarakat mulai mengubah pola-pola sosial yang ada untuk merespon perubahan ekonomi yang terjadi. Disinilah mulainya suatu daerah menjadi suatu destinasi wisata, yang ditandai oleh mulai adanya promosi.

- c. Fase *development* (pembangunan). Investasi dari luar mulai masuk, serta mulai munculnya pasar wisata secara sistematis. Daerah semakin terbuka secara fisik, dan promosi semakin intensif, fasilitas lokal sudah tesusih atau digantikan oleh fasilitas yang benar-benar berstandar internasional, dan atraksi buatan sudah mulai dikembangkan, menambahkan atraksi yang asli alami. Berbagai barang dan jasa impor termasuk tenaga kerja asing, untuk mendukung perkembangan pariwisata yang pesat.
- d. Fase *consolidation* (konsolidasi). Pariwisata sudah dominan dalam struktur ekonomi daerah, dan dominasi ekonomi ini dipegang oleh jaringan internasional atau *major chains and franchises*. Jumlah kunjungan wisatawan masih naik, tetapi pada tingkat yang lebih rendah. Pemasaran semakin gencar dan diperluas untuk mengisi fasilitas yang sudah dibangun. Fasilitas lama sudah mulai ditinggalkan.

- e. Fase *stagnation* (kestabilan). Kapasitas berbagai faktor sudah terlampaui (diatas daya dukung, *carrying capacity*), sehingga menimbulkan masalah ekonomi, sosial dan lingkungan. Kalangan industri sudah mulai bekerja keras untuk memenuhi kapasitas dari fasilitas yang dimiliki, khususnya dengan mengharapkan repeater guest dan wisata konvensi/bisnis. Pada fase ini, atraksi buatan sudah mendominasi atraksi asli alami (baik budaya maupun alam), citra awal sudah mulai luntur, dan destinasi sudah tidak lagi populer.
- f. Fase *decline* (penurunan). Wisatawan sudah mulai beralih ke destinasi wisata baru atau pesaing, dan yang tinggal hanya "sisa-sisa", khususnya wisatawan yang hanya berakhir pekan. Banyak fasilitas pariwisata sudah beralih atau dialihkan fungsinya untuk kegiatan non-pariwisata, sehingga destinasi semakin tidak menarik bagi wisatawan. Partisipasi lokal mungkin meningkat lagi, terkait dengan harga yang merosot turun dengan melemahnya pasar. Destinasi bisa berkembang menjadi destinasi kelas rendah atau secara totalkehilangan jati diri sebagai destinasi wisata.
- g. Fase *rejuvenation* (Peremajaan). Perubahan secara dramatis bisa terjadi (sebagai hasil dari berbagai usaha dari

berbagai pihak), menuju perbaikan atau peremajaan. Peremajaan ini bisa terjadi karena inovasi dan pengembangan produk baru, atau menggali atau memanfaatkan sumber daya alam dan budaya yang sebelumnya.

Menurut Paturusi (2001:5-6) mengungkapkan bahwa pengembangan adalah suatu strategi yang dipergunakan untuk memajukan, memperbaiki dan meningkatkan kondisi pariwisata suatu objek dan daya tarik wisata sehingga dapat dikunjungi wisatawan serta mampu memberikan manfaat bagi masyarakat disekitar objek dan daya tarik wisata maupun bagi pemerintah. Selanjutnya Suwantoro (2002:88-89) pengembangan bertujuan untuk mengembangkan produk dan pelayanan yang berkualitas, seimbang dan bertahap. Sedangkan Poerwadarminta (2002:7). Lebih menekankan kepada suatu proses atau suatu cara menjadikan sesuatu menjadi maju, baik sempurna dan berguna.

Adapun beberapa kriteria sebagai arahan dalam pengembangan pariwisata menurut Grady (Soewantoro, 2002:88-89), adalah sebagai berikut.

- a. *Decision making about the form of tourism in any place must be made in consultation with the local people and be acceptable to them.*
- b. *A reasonable share of the profit derived from tourism must be returned to the people.*

- c. Tourism must be based on sound environment and ecological principles, be sensitive to local culture and religious traditions and should not place any members of the host community in a position of inferiority.*
- d. The number of tourism visiting an area should not be such that they over the local population and deny possibility of genuine human encounter.*

Di samping itu pengembangan pariwisata bertujuan untuk memberikan keuntungan bagi wisatawan maupun komunitas tuan rumah. Dengan adanya pembangunan pariwisata diharapkan mampu meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui keuntungan secara ekonomi yang dibawa ke kawasan tersebut. Dengan kata lain pengembangan pariwisata melalui penyediaan fasilitas infrastruktur, wisatawan dan penduduk setempat akan saling diuntungkan. Pengembangan tersebut hendaknya sangat memperhatikan berbagai aspek, seperti: aspek budaya, sejarah dan ekonomi daerah tujuan wisata. Pada dasarnya pengembangan pariwisata dilakukan untuk memaksimalkan keuntungan dan meminimalkan permasalahan (Mill, 2000:168). Pengembangan pariwisata secara mendasar memperhatikan beberapa konsep, seperti 1. Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan, 2. Pembangunan Wilayah Terpadu dan Pengembangan Produk Wisata; 3. Pembangunan Ekonomi Pariwisata; serta 4. Pengembangan Lingkungan.

Pengembangan adalah salah satu bagian manajemen yang menitikberatkan pada implementasi potensi daya tarik wisata harus

dilaksanakan dengan rentang waktu yang agak panjang sehingga di perlukan berapa langkah sistematis dalam penunjang pariwisata yang dapat mengarah pada pencapaian hasil, dan hasil yang dicapai diharapkan pada perencanaan manajemen dengan kegiatan yang sangat spesifik untuk mencapai tujuan visi, tujuan, dan sasaran dari rencana tersebut. Menurut Lanya (1995:20) definisi mengenai pengembangan yaitu, Pengembangan adalah memajukan dan memperbaiki atau meningkatkan sesuatu yang telah ada". Dalam bukunya berjudul "dasar-dasar pariwisata", Suwanto (2002:88-89), menyatakan pengembangan bertujuan untuk mengembangkan produk yang pelayanan yang berkualitas, seimbang, bertahan.

Berdasarkan definisi di atas, yang dimaksud dengan strategi pengembangan adalah upaya-upaya yang dilakukan dengan tujuan memajukan, memperbaiki, dan meningkatkan kondisi pariwisata suatu obyek dan daya tarik wisata sehingga mampu menjadi mapan dan ramai untuk dikunjungi oleh wisatawan serta mampu memberikan suatu manfaat baik bagi masyarakat di sekitar obyek dan daya tarik dan lebih lanjut akan menjadi pemasukan bagi pemerintah. Ada lima pendekatan dalam pengembangan, di antara lima pendekatan tersebut, yang titik beratkan (*the community approach*) empat. Empat kelompok pendekatan yang di identifikasikan Getz (1997:35) adalah:

- a. *Boosterm*: adalah suatu pendekatan sederhana yang melihat pariwisata sebagai suatu atridut positif untuk suatu tempat dan penghuninya masyarakat setempat tidak dilibatkan dalam proses perencanaan daya dukung wilayah tidak cukup dipertimbangkan.
- b. *The Economic-indusry approach*: adalah pendekatan pengembangan yang tujuan - tujuan ekonomi lebih didahulukan dari tujuan - tujuan sosial dan lingkungan, yaitu dengan menjadikan pengalaman-pengalamanpengunjung dan tingkat kepuasan sebagai sasaran-sasaran utama.
- c. *The Physical - Spatial Approach* : pendekatan ini didasarkan pada tradisi “penggunaan lahan” geografi. Strategi - strategi pengembangan berdasarkan perencanaan yang berbeda-beda melalui prinsip - prinsip keruangan digunakan di sini, misalnya pengelompokan pengunjung di satu kawasan, dan pemecahan–pemecah untuk menghindari kemungkinan terjadinya konflik. Hanya satu kritikan bagi pendekatan ini adalah masih kurang mempertimbangkan dampak sosial dan kultural dari pengembangan wisata.
- d. *The Comunity Approah*: pendekatan ini lebih menekankan padanpentingnya keterlibatan maksimal dari masyarakat setempat di dalam proses pengembangan. Pendekatan ini menganggap penting suatu pedoman pengembangan yang dapat diterima secara sosial (*socially acceptable*).

Perkembangan kegiatan pariwisata yang sangat cepat membawa implikasi terhadap pertumbuhan berbagai ragam produk pariwisata yang terbentuk dari hasil transformasi sumber daya yang memiliki muatan (*contents*), sistem nilai dan utilitas yang menjadi suatu tatanan produk dengan kapabilitas dan nilai tertentu (*product behaviour*) untuk dapat dinikmati oleh wisatawan dengan minat dan harapan yang dimiliki diberbagai wilayah atau wisata yang kaya akan

potensi sumber daya wisatanya. Perkembangan produk wisata yang marak tersebut, tentunya perlu diperhatikan dengan cermat agar kualitas produk dapat terjaga dan sekaligus memberikan dampak yang positif bagi perekonomian daerah setempat.

Tindakan-tindakan perencanaan dan pengembangan yang tidak tepat justru akan mengaburkan atau bahkan merusak tatanan produk yang dihasilkannya. Middleton (1988 : 79) menegaskan:

*“There is no natural or automatic harmony between components (attractions, facilities, accessibilities, price and image).”*

Lebih lanjut ditegaskan kembali oleh Middleton (1988:79), bahwa pembentukan produk wisata yang berinteraksi secara fungsional dan tidak terpisahkan dengan rangkaian yang dikonsumsi oleh wisatawan yaitu:

*“The product may be defined as a bundle or package of tangible and intangible components, based on activity at a destination. The package is perceived by the tourist as an experience available at price.”*

Salah satu masalah yang perlu menjadi perhatian dalam pembangunan pariwisata di daerah dewasa ini adalah “bagaimana mengemas berbagai potensi pariwisata yang dimiliki daerah secara lebih profesional, sehingga memiliki kemampuan untuk mendorong pasar untuk datang/berkunjung ke setiap daerah dan sekaligus mampu meningkatkan citra positif pariwisata di setiap daerah”.

Dalam rangka pengembangan pariwisata sebagai suatu destinasi wisata unggulan, maka dalam proses perencanaannya harus melibatkan berbagai pihak yang terkait satu dengan yang lainnya. Dengan kata lain diperlukan koordinasi yang baik antar *stakeholders* pariwisata maupun dengan pihak lain yang secara langsung maupun tidak langsung terkait dengan pengembangan pariwisata di wilayah ini. Selain itu, perencanaan dalam bidang pariwisata juga harus diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditentukan dengan tepat, yang sesuai dengan karakteristik daerah serta melibatkan seluruh *stakeholders* yang ada.

Perencanaan pariwisata mutlak dilaksanakan sehingga dapat mengoptimalkan *benefit* dari kegiatan dan menghindari atau meminimalkan masalah-masalah yang mungkin timbul. Selain itu, tujuan pengembangan pariwisata akan lebih mudah untuk dicapai secara efektif apabila perencanaan dilakukan secara tepat dan terintegrasi dengan rencana pembangunan daerah dan nasional secara keseluruhan. Namun demikian, perencanaan pariwisata harus dibuat sesuai dengan karakteristik pariwisata. Seperti yang diungkapkan (Inskip, 1991:28) :

*“Effective tourism planning utilizes those general planning concepts that have proven to be effective in meeting the challenges facing modern development processes, but adapted to the particular characteristics of tourism”*

Untuk itu perencanaan pariwisata yang akan dikembangkan tetap mengacu pada rencana umum pembangunan daerah namun harus bersifat berkelanjutan, inkremental, berorientasi pada sistem, komprehensif, terintegrasi, dan berwawasan lingkungan dengan fokus pada pencapaian tujuan pembangunan yang berkelanjutan dan melibatkan seluruh komponen masyarakat. Untuk dapat menghasilkan rencana pariwisata yang bersifat komprehensif dan terintegrasi, maka proses perencanaan yang bersifat koordinatif, komunikatif, dan sinergis merupakan kemutlakan yang harus dilakukan oleh setiap pihak yang terlibat sesuai dengan kapasitas, fungsi, tugas, dan tanggung jawab masing-masing. Secara definitif, menurut Rosenberg (1995:335) sinergi dapat diartikan sebagai berikut:

*“The feature of a system whereby, when the parts are properly interrelated and functioning, an output is achieved that is greater than or superior to the effect obtained when the parts function independently”*

Dari kompleksitas berbagai sumber daya serta melibatkan berbagai *stakeholders*, dan memiliki banyak titik singgung dengan berbagai kegiatan perekonomian dan sektor pembangunan lainnya, pengelolaan pariwisata memerlukan penanganan administratif yang mampu memposisikan dan mensinergikan segala sumber daya maupun *stakeholders* tersebut secara proporsional.

Untuk meningkatkan kunjungan wisatawan mencapai sasaran pengembangan pariwisata maka diperlukan penanganan melalui perencanaan stratejik pariwisata yang tepat, yang “mampu menemukan peluang-peluang dan ancaman-ancaman di masa datang sehingga mampu menyusun rencana-rencana untuk memanfaatkan ataupun menghindarinya” Burhan dalam Umar,(1997:25).

Dalam melakukan perencanaan kepariwisataaan diperlukan proses perencanaan integratif yang menyatukan persepsi *stakeholders* ke dalam suatu kerangka dan memiliki visi yang selaras. Getz (1991:133) menyatakan:

*“Tourism planning has involve as a poorly integrated collection of methods and approaches, based on the different and often conflicting perspective of business, government at all level and numerous special interest group”.*

Berbagai interpretasi dan kritik banyak diberikan agar proses perencanaan dapat meningkatkan sinergi *stakeholders* dan bersifat aplikatif sehingga dapat menjamin keberhasilan pelaksanaan pengembangan pariwisata . Pengembangan pariwisata adalah suatu pengembangan yang mencoba untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melestarikan lingkungan, meningkatkan pendapatan daerah, dan mempertahankan budaya yang melibatkan seluruh *stakeholders*-nya dalam suatu sinergi. Berdasarkan konsep tersebut, maka perencanaan yang harus dilakukan dalam rangka membangun

destinasi wisata, harus dilakukan dengan menggunakan pendekatan holistik yang menjamin terciptanya sinergi diantara bagian/sub satuan yang ada. Tuntutan penggunaan pendekatan holistik tersebut timbul dari kesadaran akan banyaknya *stakeholders* yang perlu diperhatikan dalam membangun destinasi pariwisata. Berbagai *stakeholders* yang terlibat, baik langsung maupun tidak langsung, dalam kegiatan tersebut harus diperhatikan aspirasinya, yang terkadang saling bertentangan satu dengan lainnya.

Dalam rangka pengembangan pariwisata suatu destinasi wisata unggulan, maka dalam proses perencanaannya harus melibatkan berbagai pihak yang terkait satu dengan lainnya. Dengan kata lain diperlukan koordinasi yang tinggi baik antar *stakeholders* pariwisata maupun dengan pihak lain yang secara langsung maupun tidak langsung terkait dengan pengembangan pariwisata di wilayah ini. Selain itu, perencanaan pariwisata juga harus diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditentukan dengan tepat, yang sesuai dengan karakteristik daerah serta melibatkan seluruh *stakeholders* yang ada. Salah satu tujuan tersebut adalah untuk meningkatkan kunjungan wisatawan, yang akan berdampak pada pendapatan daerah yang berarti pula peningkatan pendapatan masyarakat. Perencanaan didefinisikan oleh Murphy (1985:156) dengan mengutip definisi dari Hall (1994:4) sebagai berikut:

*"Planning is concerned with anticipating and regulating change in a system, to promote orderly development so as to increase the social, economy, and environmental benefits of the development process. To do this, planning becomes an ordered sequence of operations, designed to lead the achievement of either a single goal or to a balance between several goals."*

Perencanaan pariwisata mutlak dilaksanakan sehingga dapat mengoptimalkan benefit dari kegiatan dan menghindari atau meminimalkan masalah-masalah yang mungkin timbul. Selain itu, tujuan pengembangan pariwisata akan lebih mudah untuk dicapai secara efektif apabila perencanaan dilakukan secara tepat dan terintegrasi dengan rencana pengembangan daerah dan nasional secara keseluruhan. Namun demikian, perencanaan pariwisata harus dibuat sesuai dengan karakteristik pariwisata. Seperti yang diungkapkan (Inskoop, 1991:28) :

*"Effective tourism planning utilizes those general planning concepts that have proven to be effective in meeting the challenges facing modern development processes, but adapted to the particular characteristics of tourism."*

Untuk itu perencanaan pariwisata yang akan dikembangkan tetap mengacu pada rencana umum pengembangan daerah namun harus bersifat berkelanjutan, *incremental*, berorientasi pada sistem, komprehensif, terintegrasi, dan berwawasan lingkungan dengan fokus pada pencapaian tujuan pengembangan yang berkelanjutan dan melibatkan masyarakat. Untuk dapat menghasilkan rencana pariwisata yang bersifat komprehensif dan terintegrasi, maka proses

perencanaan yang bersifat koordinatif, komunikatif, dan sinergis merupakan kemutlakan yang harus dilakukan oleh setiap pihak yang terlibat sesuai dengan kapasitas, fungsi, tugas dan tanggung jawab masing-masing.

*Stakeholders* sebagaimana telah dijabarkan pada latar belakang penelitian adalah seluruh pihak yang diuntungkan atau dibebani dalam suatu proses. Dalam suatu proses yang berskala luas seperti pengembangan pariwisata, *stakeholders* mencakup banyak entitas, menurut Steiner (1997:14-15) yang dibagi dalam dua kategori yaitu:

*"Primary stakeholders have an immediate, continuous, and powerful impact on affirm. Secondary stakeholders include a wide range of entities that have less power to influence the firm's activities, but that affected or are affected by its operations."*

Sedangkan *stakeholders* pariwisata secara definitif dapat diartikan sebagai pihak-pihak yang memegang posisi kunci (sebagai pelaku utama) dalam proses; pengembangan pariwisata; dan di tingkat destinasi terdapat tiga *stakeholders* utama pariwisata yaitu pemerintah, publik dan masyarakat Lumsdon, (Bahar, 2003:100).

Dari kompleksitas industrinya yang mencakup berbagai sumber daya serta melibatkan berbagai *stakeholders*, dan memiliki banyak titik singgung dengan berbagai kegiatan perekonomian dan sektor pengembangan lainnya, pengelolaan pariwisata memerlukan

penanganan administratif yang mampu memposisikan dan mensinergikan segala sumber daya maupun *stakeholders* tersebut secara proporsional. Sejalan dengan berlakunya otonomi daerah, peran aktif pemerintah daerah dituntut untuk lebih tinggi dalam mengelola sektor-sektor pengembangan daerah, serta dalam melaksanakan administrasi pembangunan.

Berbagai macam fasilitas dapat disediakan untuk menarik pengusaha, dalam bidang pariwisata pemerintah daerah dapat mempromosikan tema atau kegiatan khusus di objek wisata tertentu. Pitana dan Gayatri (2005:33-43), mengemukakan pemerintah daerah memiliki peran untuk mengembangkan potensi pariwisata daerahnya, sebagai :

- a. *Motivator*, dalam pengembangan pariwisata, peran pemerintah daerah sebagai motivator diperlukan agar geliat usaha pariwisata terus berjalan. Investor, masyarakat, serta pengusaha di bidang pariwisata merupakan sasaran utama yang perlu untuk terus diberikan motivasi agar perkembangan pariwisata dapat berjalan dengan baik.
- b. *Fasilitator*, sebagai fasilitator pengembangan potensi pariwisata peran pemerintah adalah menyediakan segala fasilitas yang mendukung segala program yang diadakan oleh pemerintah. Adapun pada prakteknya pemerintah bisa

mengadakan kerja sama dengan berbagai pihak, baik itu publik maupun masyarakat.

- c. *Dinamisor*, dalam pilar *good governance*, agar dapat berlangsung pembangunan yang ideal, maka pemerintah, publik dan masyarakat harus dapat bersinergi dengan baik. Pemerintah daerah sebagai salah satu *stakeholder* pembangunan pariwisata memiliki peran untuk mensinergikan ketiga pihak tersebut, agar diantaranya tercipta suatu simbiosis mutualisme demi perkembangan pariwisata.

Menurut Yoeti (2001:75) ada tiga hal yang mendasar yang dianggap penting dapat mempengaruhi, mengapa diperlukan suatu organisasi pariwisata yang efektif pada suatu daerah, yaitu sebagai berikut.

- a. Adanya penyebaran arus lalu lintas pariwisata ke arah luar dari pusat-pusat pariwisata yang menyebabkan ketidaksiapan daerah untuk memberikan fasilitas dan kenyamanan yang memuaskan bagi wisatawan.
- b. Meningkatnya kebutuhan daerah, sehingga industri pariwisata diharapkan bisa menjadi katalisator pembangunan dan dapat meningkatkan Pendapatan Asli

Daerah, sehingga memerlukan suatu organisasi yang dapat diandalkan mengelola pariwisata sebagai suatu industri.

- c. Kebutuhan wisata yang dimiliki setiap orang menyebabkan pariwisata semakin berkembang pesat, sehingga diperlukan organisasi pariwisata yang dapat meningkatkan pelayanan kepada wisatawan yang datang berkunjung pada suatu daerah.

Ketiga hal tersebut mempunyai implikasi penting bagi pembangunan fisik. Selain fisik, maka koordinasi dan manajemen organisasi pariwisata sangat diperlukan demi terwujudnya pariwisata yang profesional dan bisa memberikan kepuasan terhadap wisatawan. Terkadang ada destinasi pariwisata di suatu daerah yang sangat potensial, tetapi organisasi pariwisata tidak mampu mengelola dengan baik sehingga destinasi pariwisata tersebut akan kurang diminati oleh wisatawan.

Disinilah Organisasi Pariwisata Daerah dapat memainkan peran penting, terutama melakukan koordinasi terhadap semua potensi dan sumber-sumber daya yang terdapat di daerah itu, sehingga harapan terhadap pariwisata sebagai katalisator bagi pembangunan daerah dapat menjadi kenyataan dan dapat meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah itu. Menurut Burkard dan Medik dalam Yoeti

(2001:75) kegiatan pokok yang dapat dilakukan oleh suatu organisasi pariwisata, di antaranya adalah sebagai berikut.

- a. Melakukan koordinasi dalam menyusun strategi pengembangan dan perencanaan pemasaran pariwisata di saerahnya dengan melibatkan pihak-pihak terkait dengan kegiatan pariwisata di daerah itu.
- b. Mewakili kepentingan daerah dalam pertemuan-pertemuan yang menyangkut kepentingan pengembangan pariwisata, baik di tingkat nasional maupun internasional.
- c. Mendorong pembangunan fasilitas dan kualitas pelayanan yang sesuai dengan selera wisatawan yang terdiri dari bermacam-macam segmen pasar.
- d. Menyusun perencanaan pemasaran dengan mempersiapkan paket-paket wisata yang menarik bersama dengan para perantara, meningkatkan kualitas pelayanan dan penyebarluasan informasi kepada wisatawan secara periodik.

Organisasi pariwisata di daerah sangat ideal kalau dapat menyusun Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPDA) yang diharapkan dapat dijadikan pedoman pengembangan dan perencanaan pemasaran strategis bagi daerah itu sebagai daerah

tujuan wisata yang mengharapkan lebih banyak wisatawan berkunjung ke daerah tersebut.

Menurut Yoeti (2001:78), organisasi yang telah diberikan wewenang dalam pengembangan pariwisata di wilayahnya harus dapat menjalankan kebijakan yang paling menguntungkan bagi daerah dan wilayahnya karena fungsi dan tugas dari organisasi pariwisata pada umumnya, adalah sebagai berikut.

- a. Berusaha memberikan kepuasan kepada wisatawan dengan segala fasilitas dan potensi yang dimilikinya.
- b. Melakukan koordinasi diantara bermacam-macam usaha, lembaga, instansi dan jawatan yang ada dan bertujuan untuk mengembangkan industry pariwisata.
- c. Mengusahakan memasyarakatkan pengertian pariwisata pada orang banyak, sehingga mereka mengetahui untung dan ruginya bila pariwisata dikembangkan sebagai suatu industri.
- d. Mengadakan program riset yang bertujuan untuk memperbaiki prosuk wisata dan pengembangan produk-produk baru guna dapat menguasai pasaran di waktu-waktu yang akan datang.
- e. Menyediakan semua perlengkapan dan fasilitas untuk kegiatan pariwisata.

- f. Merumuskan kebijakan tentang pengembangan pariwisata berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan secara teratur dan berencana.

## **b. Konsep Pariwisata**

Salah satu alternatif potensial yang dimiliki negara berkembang dalam melaksanakan pembangunan, antara lain adalah industri pariwisata. Potensi tersebut dapat dikembangkan sebagai aktivitas ekonomi negara yang dapat menjadi sumber penghasil devisa yang sifatnya "*quick yielding*", bahan baku tak terbatas bagi industri pariwisata sebagai suatu industri karena seolah-olah tidak pernah habis, seperti dikemukakan oleh Koswara (1993:44) sebagai berikut:

"Banyak sektor yang dihadapkan pada tersedianya sumber daya yang terbatas bagi pertumbuhan ekonomi dan investasi di suatu negara yang potensial untuk menghasilkan devisa dan untuk meningkatkan pendapatan nasional, lapangan kerja, serta pembangunan regional yang sebanding atau lebih besar yaitu sektor dari wisata. Adalah logis untuk suatu negara mulai membangun sektor pariwisata untuk menentukan bagaimana layaknya memasukkan ke dalam rencana pembangunan nasional."

Dewasa ini negara-negara yang menggalakkan pembangunan industri pariwisata dihadapkan pada tantangan tertentu akibat dari pertumbuhannya yang mengalami peningkatan sangat besar, bahkan cenderung melampaui pertumbuhan ekonomi. Tantangan itu mendorong pemikiran akan kebijakan untuk mengantisipasi agar

industri pariwisata itu mampu berperan sebagai katalisator pembangunan bagi sektor lain sehingga dapat mendukung perekonomian negara.

Pariwisata sebagai industri menuntut rancangan mekanisme yang terpadu dari berbagai unsur untuk menjadi suatu sistem, seperti dijelaskan oleh Mill & Morrison (1985:16) sebagai berikut: Sistem pariwisata terdiri dari empat bagian yaitu pasar wisata, perjalanan wisata, tempat tujuan, dan pemasaran pariwisata. Tujuan untuk melakukan perjalanan atau menjadi seorang wisatawan dapat dipahami melalui suatu pengujian bagian pasar dari sistem tersebut. Keputusan untuk melakukan perjalanan terjadi apabila individu menghendaki kepuasan atas kebutuhan tertentu yang dapat dipenuhi dengan melakukan perjalanan wisata.

Sistem industri pariwisata mencakup empat bagian pokok, yaitu

1. Pasar wisata, yang merupakan suatu pendekatan terhadap tingkah laku wisatawan sebagai konsumen guna menekankan tingkat permintaan serta memperkirakan pengaruh internal dan eksternal dari pariwisata.
2. Perjalanan wisata yang merupakan suatu gambaran dan jurnalistik mengenai segmen perjalanan wisata utama, alur perjalanan wisata dan jenis transportasi yang digunakan.
3. Tempat tujuan yang merupakan pengidentifikasian terhadap tujuan wisata yang mencakup penelitian, rencana, peraturan, pengembangan dan aktivitas

pelayanan pariwisata. 4. Pemasaran pariwisata yang merupakan suatu pengujian dari suatu proses dengan menawarkan atraksi di daerah tujuan wisata serta produk dan jasa wisata yang potensial kepada para wisatawan dengan menekankan pada penggunaan secara efektif saluran distribusi.

Penerimaan devisa dari sektor industri pariwisata dapat dihasilkan dalam waktu yang relatif singkat dibandingkan dengan devisa dari pembangunan sektor industri barang modal. Pertumbuhan ekonomi dapat dicapai melalui perkembangan usaha akomodasi (*hotel*), makanan dan minuman (*bar and restaurant*), pengangkutan wisatawan, (*tourist transportation*), perencana perjalanan (*tour operator*), pramuwisata (*tourist guide*), tenaga terlatih (*school of tourism*). Pariwisata juga memerlukan prasarana ekonomi, seperti jalan, jembatan, terminal, lapangan udara, *public utilities* (pembangkit tenaga listrik, air bersih), fasilitas olah raga, kantor pos dan telekomunikasi, bank, *money changer*, dan perusahaan asuransi.

Pariwisata adalah suatu industri jasa yang digolongkan sebagai industri ketiga yang memiliki peranan cukup penting dalam memberikan kesempatan kerja. Apalagi penciptaan kesempatan kerja yang permanen merupakan suatu faktor yang selalu perlu dipertahankan.

Menurut Hunziker dan Kraff (Haimin, 1999:51) mengenai pariwisata, Pariwisata adalah sebagai total hubungan dan fenomena yang dihubungkan dengan tinggalnya orang asing di suatu tempat tertentu untuk sementara waktu dan bukan untuk tujuan mencari nafkah, dengan meninggalkan aktivitas utamanya di tempat tinggal asal.

Batasan pengertian pariwisata yang lain seperti yang dikemukakan oleh Boniface dan Cooper (1987:2) menekankan akan pengerahan orang, yaitu sebagai berikut:

Pariwisata adalah pergerakan temporer dari orang-orang ke suatu tempat tujuan tertentu dengan meninggalkan tempat tinggalnya dan tempat kerjanya, aktivitas yang dilakukan selama mereka berada di tempat tujuan wisata adalah menikmati fasilitas-fasilitas yang dibuat untuk memenuhi kebutuhan mereka. Tentu saja pariwisata itu sendiri hanya merupakan bagian dari spektrum perjalanan yang telah disusun dari kegiatan sehari-hari, atau untuk berbelanja, bermigrasi, di mana pelaku perjalanan bermaksud untuk tinggal sementara di tempat lain.

Namun pengertian pariwisata modern seperti sekarang ini, dapat dikatakan bahwa semua perjalanan dianggap perjalanan wisata. Pendapat ini bertitik tolak dari pemikiran bahwa kebanyakan orang selalu mengandalkan, bila perjalanan dinas selesai, sebagian waktunya untuk melihat dan menyaksikan obyek dan atraksi wisata di tempat yang dikunjungi. Wisatawan pada prinsipnya harus diartikan

sebagai orang-orang yang sedang melaksanakan perjalanan wisata, yang oleh Pendit (1987:33-34) dijelaskan sebagai berikut:

- a. Orang-orang yang sedang mengadakan perjalanan untuk bersenang-senang, untuk keperluan pribadi, untuk keperluan kesehatan, dan sebagainya.
- b. Orang-orang yang sedang mengadakan perjalanan untuk maksud menghadiri pertemuan, konferensi, musyawarah, atau di dalam hubungan sebagai utusan berbagai badan/organisasi (ilmu pengetahuan, administrasi, diplomatik, olah raga, keagamaan, dan sebagainya).
- c. Orang-orang yang sedang mengadakan perjalanan dengan maksud bisnis.
- d. Pejabat pemerintah dan orang-orang militer beserta keluarganya yang diposkan di suatu negara lain hendaknya jangan dimasukkan dalam kategori ini; tetapi apabila mereka mengadakan perjalanan ke negara lain, maka hal ini dapat digolongkan sebagai wisatawan.

Pendit (1987:24) mengelompokkan secara terpisah antara bentuk dan jenis pariwisata, tetapi Wahab (1975:10-11) tidak mengelompokkan bentuk dan jenis pariwisata, yang dikaitkan dengan tujuh kategori berikut:

1. *According to the number of people traveling:*
  - a. *Individual tourism;*
  - b. *Group tourism.*
2. *According to the purpose served by travel:*
  - a. *Recreational tourism or leisure tourism;*
  - b. *Cultural tourism;*
  - c. *Health tourism;*
  - d. *Sport tourism;*
  - e. *Conference tourism.*
3. *According to the means of transport:*
  - a. *Land tourism;*
  - b. *Sea and river tourism;*

- c. *Air tourism.*
- 4. *According to geographical locality:*
  - a. *National domestic tourism;*
  - b. *Regional tourism;*
  - c. *International Tourism.*
- 5. *According to age:*
  - a. *Youth tourism;*
  - b. *Adult tourism.*
  - c. *According to sex:*
  - d. *Masculine tourism;*
  - e. *Feminine tourism.*
- 6. *According to prices and social class:*
  - a. *Deluxe tourism;*
  - b. *Middle – class tourism;*
  - c. *Social tourism.*

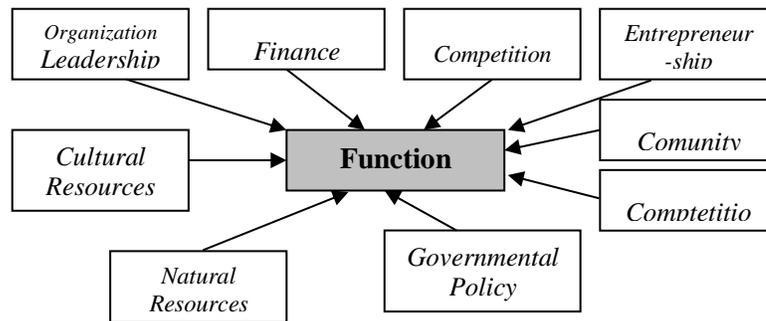
Pariwisata itu dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu pariwisata perorangan (*individual tourism*) dan pariwisata kolektif (*organized collective tourism*) yang diorganisasikan secara baik. Kategori pertama, meliputi seseorang atau kelompok orang (teman atau keluarga) yang mengadakan perjalanan wisata dengan melakukan sendiri pilihan daerah tujuan wisata maupun programnya, sehingga bebas pula mengadakan perubahan setiap waktu yang dikehendaki; mereka melakukan sendiri semua persiapan. Kategori kedua, meliputi biro perjalanan (*travel agent atau tour operator*) yang menjual suatu program perjalanan menurut jadwal waktu yang telah ditentukan. Biro perjalanan menawarkan kepada siapa saja yang berminat dengan membayar sejumlah uang yang telah ditentukan untuk keperluan tersebut. Peserta *organized tour* ini dibebaskan dari

segala macam pengurusan, karena perlengkapan dan jasa atau pelayanan lain yang diperlukan telah disediakan oleh penyelenggara perjalanan. Alternatif lain yang biasa diberikan ialah ada biro perjalanan yang mengorganisasi *individual trips* dan peserta boleh ikut serta dalam kelompok *organized tour* tersebut. Mungkin juga biro perjalanan mengorganisasi *affinity groups* atau kelompok gabung, dalam memanfaatkan kemungkinan keringanan biaya udara (*incentive fares*). Kelompok perjalanan dapat juga diorganisasikan untuk keperluan anggota-anggota dari asosiasi yang tidak mencari keuntungan, seperti organisasi profesional, serikat dagang atau bagi staf perusahaan.

Pembagian pariwisata menurut lamanya perjalanan dibedakan atas pariwisata jangka panjang, yaitu suatu perjalanan yang berlangsung beberapa minggu atau bulan. Perjalanan seperti ini mempunyai arti penting bagi tempat-tempat yang dikunjungi, lebih-lebih pada jenis *recreation* dan *cultural tourism*. Selama ini terdapat *pleasure tourism* sebagai akibat dari peningkatan mobilitas wisatawan modern sekarang, terutama mereka yang melakukan perjalanan dengan kendaraan bermotor. *Pleasure trips* dalam kategori jangka waktu manapun pada umumnya mencakup kunjungan ke berbagai daerah yang disinggahi dalam waktu jangka pendek di setiap kota atau daerah yang dikunjungi.

Pariwisata jangka pendek atau “*short term tourism*” mencakup perjalanan yang berlangsung antara tujuh sampai sepuluh hari. Bentuk perjalanan itu yang seringkali dilakukan oleh mereka yang tidak dapat mengambil liburan panjang. *Ekskursi* atau “*excursionist tourism*” adalah suatu perjalanan wisata yang tidak lebih dari 24 jam dan tidak menggunakan fasilitas akomodasi, cukup dengan istirahat sambil makan. Ada berbagai bentuk pariwisata menurut alat angkutan yang dipakai, sedangkan wisatawan yang berjalan kaki atau *pedestrian tourism (hikers)* sampai sekarang masih banyak penggemarnya. Bentuk ini patut diperhatikan terutama dalam kebijaksanaan investasi dari berbagai bidang.

Pembangunan sektor pariwisata harus merupakan pembangunan yang berencana secara menyeluruh, sehingga diperoleh manfaat yang optimal bagi masyarakat, baik dari segi ekonomi, sosial, dan kultural. Dalam konteks perencanaannya, pembangunan pariwisata harus mengintegrasikan pengembangan pariwisata ke dalam suatu program pembangunan ekonomi, fisik, dan sosial dari suatu pemerintahan. Di samping itu, rencana tersebut harus mampu memberikan kerangka kerja kebijakan pemerintah untuk mendorong dan mengendalikan pengembangan pariwisata, seperti terlihat dalam gambar di bawah ini:



Gambar 1  
Hal yang mempengaruhi Peranan dari Sistem Pariwisata  
Sumber: Gunn (Marpaung, 2002:56)

Implementasi kebijakan pemerintah dalam pembangunan sektor pariwisata dalam bentuk pengembangan daerah wisata, dapat menimbulkan dampak positif atau negatif terhadap tatanan kultural masyarakat setempat. Positif, jika pengembangan itu bisa merangsang perhatian lebih besar terhadap nilai-nilai budaya mereka sendiri. Negatif, jika pengembangan tadi melunturkan nilai-nilai budaya yang sudah ada karena penduduknya lebih terangsang untuk mengadopsi nilai-nilai budaya asing tanpa menghayati esensinya.

Pengembangan daerah pariwisata pasti menimbulkan perubahan-perubahan sosial di kalangan masyarakat setempat. Untuk mencegah perubahan itu menuju ke arah yang negatif dan demi keberhasilan pengembangan tersebut, maka harus dirancang beberapa usaha pengembangan yang dapat memaksimalkan dampak positif dan meminimalkan dampak negatif. Selain itu, masyarakat

harus diikutsertakan dalam perencanaan dan pengembangan. Pada masyarakat harus dibangkitkan perasaan dan ditanamkan pemahaman bahwa mereka mempunyai kepentingan terhadap keberhasilan daerah pariwisata yang bersangkutan, sehingga secara tidak langsung di masyarakat telah tertanam persepsi bahwa pariwisata akan menguntungkan bagi mereka.

Spillane (1997:136) mengemukakan bahwa pariwisata masa kini merupakan produk dari kemajuan sosial. Dengan pengelolaan yang sehat dan tepat, pariwisata merupakan wahana yang baik dalam mencapai kemajuan sosial. Dalam rangka mencapai kemajuan sosial ini, maka para pelaku usaha wisata dalam menjalankan usahanya harus mengefektifkan kinerjanya, seperti dengan meningkatkan pelayanan terhadap konsumen wisata mereka, dan melakukan usaha promosi yang intensif. Dalam konteks ini, pemerintah berkewajiban untuk membantu dan memberdayakan para pelaku usaha wisata dalam meningkatkan kinerja usahanya, demi tercapainya tujuan kebijakan pariwisata itu sendiri, yang pada gilirannya akan mewujudkan cita-cita terbangunnya kemajuan sosial di daerah pariwisata yang bersangkutan.

Diharapkan pengembangan pariwisata tidak asal-asalan, melainkan diterapkan dengan pengendalian dan strategi yang akan dapat membantu semua pihak dalam pemanfaatan aset baik fisik maupun non fisik, dari kegiatan yang kurang tepat. Dari cita-cita rakyat sudah jelas tujuan dan arahnya, kemudian diselaraskan dengan cita-cita daerah yang menjadi tujuan wisata, belum terwujud secara optimal, antara lain indikatornya:

- a. Khusus arus wisatawan mancanegara, belum memenuhi target, sebesar sejuta orang pertahun.
- b. Lama tinggal, belum mencapai target antara lima sampai tujuh hari.
- c. Atraksi wisata budaya, khususnya pada malam hari belum tersedia secara berkala.
- d. Atraksi seni budaya yang menonjol belum dikelola dengan baik.

Berkembangnya kegiatan pariwisata di suatu daerah akan memberikan pengaruh dan mendorong pembangunan sektor-sektor lainnya, khususnya dalam hal memperluas lapangan kerja dan peluang untuk berusaha seperti jaringan listrik, telepon, air minum dan sebagainya. Dimana hal ini sejalan dengan pendapat Middleton (1988:79) yang mengatakan:

*“The product may be defined as a bundle or package of tangible and intangible component, based on activity at a destination. The package is perceived by the tourist as an experience available at price“*

Jika dikaitkan dengan keharusannya suatu konsep pengembangan pariwisata sebagai salah satu andalan kegiatan perekonomian, jika dilihat perkembangan penunjang pariwisata di Kabupaten Bulukumba seperti halnya perhotelan, restoran, dan pengembangan tempat atau objek objek wisata sebagian besar mengalami stagnasi atau kemandegan. Kabupaten Bulukumba dengan segala potensi alamnya merupakan salah satu sasaran investasi bagi para investor baik lokal maupun internasional dengan menawarkan peluang bisnis yang sangat menguntungkan, baik bidang manufaktur maupun pariwisata .

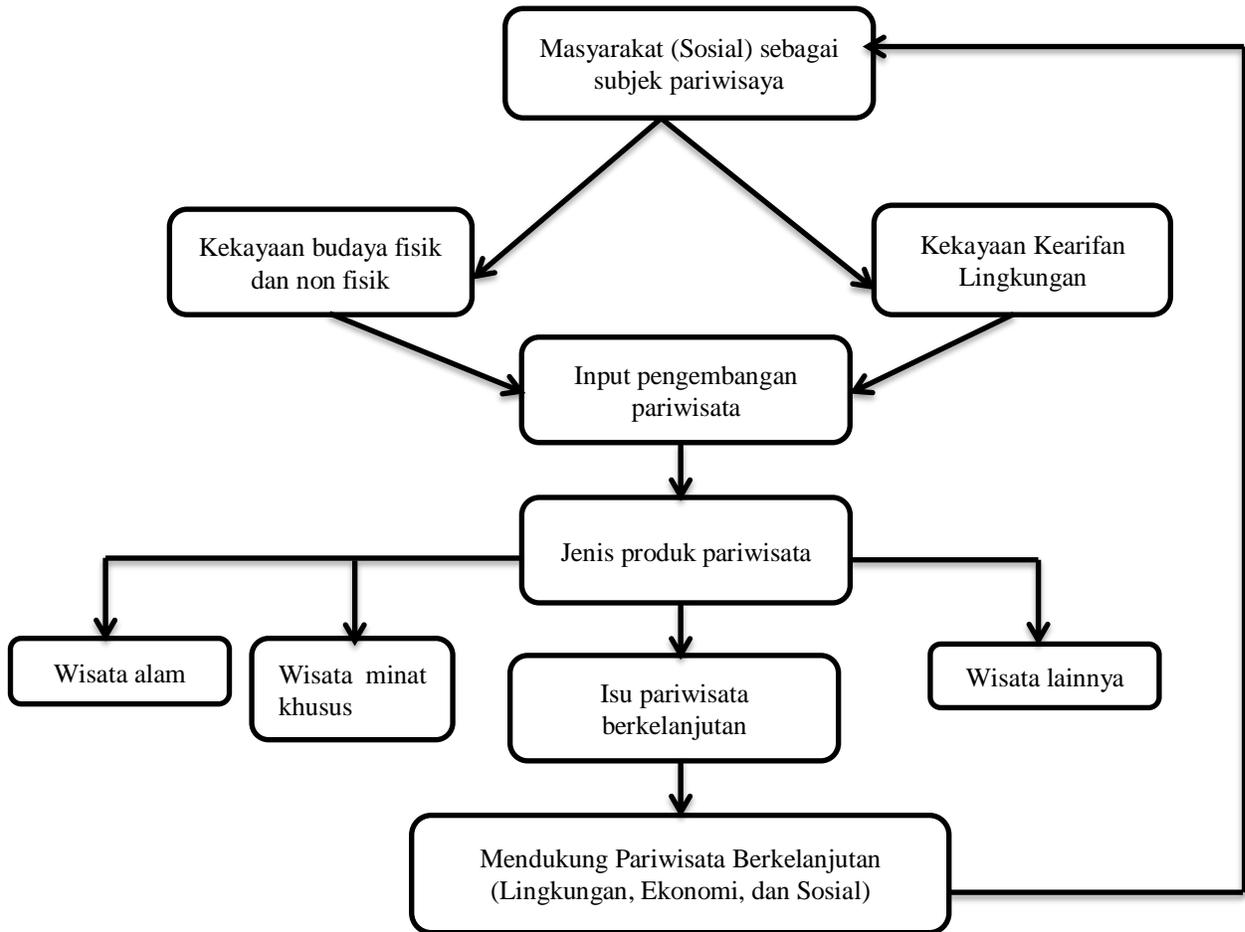
Melchers (1988:70), menyimpulkan bahwa para pengusaha dalam sektor pariwisata memerlukan sikap baru atau inovasi dalam berbagai kegiatan bisnis. Pendidikan kepada mereka, tidak akan banyak gunanya tanpa disertai perubahan sikap itu. Kesulitan lain adalah masalah sistem nilai. Bila nilai yang dianut masyarakat kurang menghargai perdagangan, maka kewirausahaan di bidang pariwisata jarang atau sangat sulit untuk tercapai. Jadi tidaklah benar kalau semuanya akan beres bila pendidikan kewirausahaan diberikan (Melchers, 1988:92). Pengusaha, tidak semata-mata hanya mencari

keuntungan tetapi juga ada hal-hal lainnya yang berhubungan dengan moral, yaitu moral untuk memberikan kemudahan bagi masyarakat. Hal yang menjadi persoalan, adalah pengusaha bagaimana yang dibutuhkan oleh Bangsa Indonesia guna mempercepat pembangunan, sehingga bahan mentah yang tersedia dapat ditingkatkan pelayanannya terutama yang menunjang terhadap sektor pariwisata .

Sebenarnya pengusaha yang dibutuhkan dalam bidang pariwisata itu adalah pengusaha yang memiliki pendidikan yang luas, kesadaran, dan keterlibatan sosialnya yang tinggi, sangat percaya akan kemampuan diri sendiri dalam menangani lingkungan sosial dan berorientasi ke masa depan. Kegiatan wirausaha ini disebut dengan kegiatan wirausaha tanpa asas (*opportunistic*), yang dapat berkembang dan mempunyai jangkauan masa depan yang tinggi, percaya kepada kemampuan sendiri, pantang menyerah terhadap situasi lingkungan. Dengan demikian kewirausahaan adalah kegiatan manusia menciptakan sumber daya dari posisi yang produktivitas dan hasilnya rendah, ke posisi yang produktivitas dan hasilnya lebih tinggi, serta mempunyai resiko Saladin,( Sariyun 1997:6).

## **E. Model Pengembangan Pariwisata**

Menurut Try Haryanto (2012:43) Model pengembangan pariwisata ditujukan untuk pemerintah daerah dan publik yakni dengan detailnya adalah Model yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk penyusunan pedoman pengembangan kawasan pariwisata yang berdaya saing dan berkelanjutan di dalam sebuah daerah. Sedangkan Model pengembangan yang digunakan oleh sektor publik dalam menentukan kebijakan pengembangan bisnis, penyediaan ruang usaha kawasan pariwisata, dan formulasi strategi pengembangan kawasan pariwisata yang lebih kompetitif dan berkelanjutan.



Gambar 2 Try Haryanto (2012:33)  
Model Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan

Model pengembangan di atas sebagai sebuah kebijakan bagi pengembangan pariwisata berkelanjutan. Model Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan tersebut nantinya akan disusun berdasarkan penggolongan Empat Elemen yaitu:

1. Menjadikan isu Pembangunan Berkelanjutan sebagai visi dan tujuan utama dari pola pengembangan dan pengelolaan wisata, disebut sebagai Elemen Utama;

2. Berbentuk wisata yang berbasis masyarakat sebagai Elemen Produk Pariwisata; .
3. Memiliki pilar pelestarian lingkungan, pelestarian budaya, pengayaan atraksi, pendidikan berbasis partisipasi, keeratan masyarakat, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat lokal sebagai Elemen Kriteria;
4. Didukung sepenuhnya oleh seluruh stakeholders dan shareholder baik masyarakat, pengunjung, pengelola, perguruan tinggi, pemerintah pusat, pemerintah daerah maupun pengusaha pariwisata sebagai Elemen Pendukung.

## **F. Faktor Penunjang dan Penghambat Pengembangan Pariwisata**

### **1. Faktor Penunjang**

Faktor Penunjang adalah hal atau kondisi yang dapat mendorong atau menumbuhkan suatu kegiatan, usaha atau produksi (Wibowo, 2016:86-88). Menurut Wibowo,( 2016:86-88)), suatu daerah atau tempat hanya dapat menjadi tujuan wisata kalau kondisinya sedemikian rupa, sehingga ada yang dikembangkan menjadi atraksi wisata. Apa yang dikembangkan menjadi atraksi wisata itulah yang disebut modal atau sumber pariwisata. Modal pariwisata itu mengandung potensi untuk dikembangkan menjadi atraksi wisata,

sedang atraksi wisata itu sudah tentu perlu komplementer dengan motif perjalanan wisata.

Maka untuk menemukan potensi pariwisata suatu daerah perlu berpedoman kepada apa yang dicari oleh pengunjung. Modal atraksi yang menarik kedatangan pengunjung ada tiga yaitu:

- a. Potensi Alam; alam merupakan salah satu faktor pendorong seorang melakukan perjalanan wisata karena ada orang berwisata hanya sekedar menikmati keindahan alam, ketenangan alam, serta ingin menikmati keaslian fisik flora dan faunanya.
- b. Potensi Kebudayaannya; potensi kebudayaan disini merupakan kebudayaan dalam arti luas bukan hanya meliputi seperti kesenian atau kehidupan kerajinan dan lain-lain. Akan tetapi meliputi adat istiadat yang ada dan segala kebiasaan yang hidup di tengah-tengah kehidupan masyarakat. Sehingga diharapkan pengunjung bisa tertahan dan dapat menghabiskan waktu di tengah-tengah masyarakat dengan kebudayaannya yang dianggap menarik.
- c. Potensi Manusia; manusia dapat dijadikan atraksi wisata yang berupa keunikan-keunikan adat istiadat maupun kehidupannya namun jangan sampai martabat dari manusia

tersebut direndahkan sehingga kehilangan martabatnya sebagai manusia.

## **2. Faktor Penghambat**

Dalam pengembangan suatu daya tarik wisata tidak terlepas dari kondisi maupun pihak yang dapat menghambat keberlangsungan pengembangan pariwisata yang ada disuatu daerah maupun negara. Faktor penghambat adalah hal atau kondisi yang dapat menghambat atau menggagalkan suatu kegiatan, usaha atau produksi (Wibowo, 2016:86-88). Menurut Heri (2011:25), pengembangan daya tarik wisata pasti tidak terlepas dari faktor-faktor berikut ini :

- a. Kurangnya peran serta masyarakat dalam sektor pariwisata
- b. Kurangnya prioritas pembangunan pemerintah kabupaten terhadap sektor pariwisata
- c. Kurangnya kuantitas dan spesialisasi sumber daya manusia pada dinas terkait
- d. Kurangnya kerja sama dengan investor
- e. Belum terdapat sistem promosi yang menarik
- f. Keterbatasan sarana dan prasarana kerja pada dinas terkait dan objek wisata
- g. Keterbatasan dan kurangnya perawatan fasilitas penunjang objek wisata

Faktor penghambat pengembangan daya tarik wisata juga berdasarkan pada letak geografis suatu daya tarik wisata seperti wisata alam kadang mengalami permasalahan dengan bencana alam juga mengenai status kepemilikan lahan yang akan menghambat program-program pengembangan daya tarik wisata, kurangnya kerja sama dengan investor (pihak ketiga) yang menawarkan kerja sama

dengan pemerintah daerah dalam mengembangkan pariwisata di daerah. Hal ini menjadi kendala karena jika adanya kerja sama maka akan membantu dalam masalah dana karena dana merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan dalam melakukan program-program yang telah dirumuskan bersama (Nurhadi dkk, 2013:33).

### **G. Penelitian/Kajian Terdahulu Yang Relevan**

1. Ian Asriandy (2016) dengan Judul Strategi Pengembangan Obyek Wisata Air Terjun Bissapu di Kabupaten Bantaeng. Kesimpulan yang di peroleh Terkait dimensi-dimensi strategi yakni : Tujuan, Kebijakan dan Program yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan kabupaten Bantaeng termasuk strategi sebagai rencana yang implementasinya antarlain : a. Pengembangan yang dilakukan terfokus pada satu titik agar pengembangan yang dilakukan akan terlihat hasilnya, b. Melibatkan semua elemen-elemen yang terkait dengan pengembangan yang akan dilakukan sehingga hasil pengembangan sesuai dengan yang diharapkan, c. Mengidentifikasi secara menyeluruh obyek yang akan dikembangkan agar dapat menyusun segala perencanaan dengan sebaik-baiknya, d. Melakukan pelatihan-pelatihan baik pemandu wisata, pelaku wisata dan pengelola

wisata, e. Koordinasi yang terus dilakukan kepada pemerintah dan sekitar kawasan obyek wisata.

a. Persamaan penelitian ini dan penelitian yang akan dilakukan yaitu sama-sama meneliti tentang strategi dalam pengembangan pariwisata.

b. Perbedaan penelitian ini dan penelitian yang akan dilakukan yakni penelitian ini berfokus pada Strategi dalam pengembangan pariwisata dilihat dari aspek implementasinya.

2. Wardana (2017) "Potensi dan Strategi Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Pesisir Barat". Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dinas Pariwisata Kabupaten Pesisir Barat mempunyai strategi untuk mengembangkan potensi pariwisata di Kabupaten Pesisir Barat. Strategi pengembangan yang dilakukan adalah sebagai berikut; Man, untuk memaksimalkan SDM di Dinas Pariwisata Kabupaten Pesisir Barat mengingat dari segi kuantitas masih belum maksimal, Dinas Pariwisata bekerja sama dengan stakeholder seperti komunitas, agent, blogger dan membentuk badan promosi pariwisata guna menunjang pemasaran pariwisata. Penelitian menggunakan metode deskriptif kualitatif.

1. Persamaan penelitian ini dan penelitian yang akan dilakukan yaitu sama-sama meneliti tentang strategi pengembangan pariwisata.

2. Perbedaan dari penelitian ini adalah dimana penelitian fokus pada SDM di Dinas Pariwisata Kabupaten Pesisir Barat
3. Rina Masruroh, (2016) dengan judul Strategi Pengembangan Pariwisata Dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Di Kabupaten Kuningan Rumusan masalah Potensi Pariwisata di Kabupaten Kuningan Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang bersumber dari Dinas Pendapatan Kabupaten Kuningan, Dinas Pariwisata Kabupaten Kuningan dan Perusahaan Daerah Aneka Usaha data potensi pariwisata, data Pendapatan Asli daerah, data Objek wisata, serta literatur-literatur lain yang Berkaitan dengan topik penelitian ini Kabupaten Kuningan yang meliputi Kabupaten Kuningan harus memiliki kawasan unggulan destinasi wisata yang menjadi prioritas pengembangan dengan pertimbangan multiplier efek secara ekonomi.
  - a. Persamaan penelitian ini dan penelitian yang akan dilakukan yaitu sama-sama meneliti tentang strategi pengembangan pariwisata.
  - b. Perbedaan dari penelitian ini adalah dimana penelitian fokus Strategi Pengembangan Pariwisata Dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Asli Daerah.
4. Asrina Dewi Narullah, 2016 “Strategi pengembangan objek wisata pemandian air panas lejja dalam meningkatkan kunjungan wisatawan di Kabupaten Soppeng Sulawesi Selatan”, penelitian ini bertujuan

untuk : (1) memperoleh data perihal faktor-faktor pendorong dan penghambat pengembangan objek wisata pemandian air panas lejja, dan (2) mengkaji strategi pengembangan apa saja yang harus dilakukan pemerintah kabupaten soppong dalam pengembangan objek wisata pemandian air panas lejja dalam meningkatkan kunjungan wisata. Metode analisis data yang digunakan adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif kemudian untuk memperoleh strategi pengembangan dilakukan pula analisis SWOT. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor pendorong pengembangan wisata pemandian air panas lejja yaitu panorama alam, tersedia sumber air panas, kondisi keamanan, keramahan masyarakat, sarana dan prasarana, keanekaragaman atraksi wisata dan suasana yang kenyamanan. Sedangkan faktor penghambatnya adalah keterbatasan dana, kurangnya tenaga kerja profesional, promosi yang kurang, jalan yang kurang baik, lokasi jauh dari pusat kota, program pengembagngan yang masih sederhana. Jaringan telekomunikasi, termasuk dalam kawasan hutan konservasi/lindung.

- a. Persamaanya yaitu kedua penelitian sama sama mengkaji tentang srategi pengembangan yang dilakukan pengelola guna meningkatkan kunjungan wisatawan.
- b. Perbedaan penelitian ini dengan peneliltian yang penulis teliti yaitu penelitian ini berfokus pada peningkatan kunjungan wisatanya.

5. Hogo Itamar (2016) dengan judul Strategi Pengembangan Pariwisata di kabupaten Tana Toraja. Kesimpulan yang diperoleh yakni strategi untuk pengembangan pariwisata yang direncanakan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan kabupaten Tana Toraja ada 7 strategi pokok yaitu : 1. Strategi dasar yang bersifat multiplier effect atau strategi dengan berbagai efek, 2. Strategi terkait dengan pengelolaan interest pariwisata, 3. Strategi keterkaitan dan pengembangan produk, 4. Strategi pemantapan pemasaran, 5. Strategi pengembangan sumber daya manusia, 6. Strategi spasial pengembangan wisata, 7. Strategi pengembangan pariwisata bidang distribusi.
  - a. Adapun kesamaan dari penelitian ini yakni seperti yang sebelumnya bahwa sama-sama meneliti strategi yang dilakukan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan dalam pengembangan obyek wisata.
  - b. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang penulis teliti yaitu penelitian ini berfokus pada peningkatan objek wisatanya.
6. Siswanto (2011), yang berjudul “Strategi Pengembangan *Ecotourism* Taman Nasional Baluran di Kabupaten Situbondo”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Taman Nasional Baluran di Kabupaten Situbondo memiliki potensi wisata yang unik dan menarik, berupa: potensi sumber daya alam hayati (SDAH), keindahan alam sekitar, jenis-jenis hutan, keanekaragaman flora, satwa khas Baluran serta tipe

ekosistemnya. Dilihat dari potensi yang dimiliki Taman Nasional Baluran, maka sangat layak untuk dikembangkan sebagai daya tarik ecotourism yang merupakan jenis pariwisata ramah lingkungan dan memberikan dampak positif terhadap pemberdayaan masyarakat lokal.

- a. Adapun kesamaan dari penelitian ini yakni seperti yang sebelumnya bahwa sama-sama meneliti strategi pengembangan Pariwisata
- b. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang penulis teliti yaitu penelitian ini berfokus pada strategi pengembangan Pariwisata *ecotourism*.

7. Dos Santos Guterres (2014), yang berjudul “Pengembangan Daya Tarik Wisata Berbasis Masyarakat di Pantai Vatuvou, Distrik Liquisa, Timor Leste”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat Desa Vatuvou turut berpartisipasi dalam pengembangan Pantai Vatuvou yang dimulai dari tahap perencanaan, pengembangan, dan tahap evaluasi kegiatan yang telah dilaksanakan.

- a. Adapun kesamaan dari penelitian ini yakni seperti yang sebelumnya bahwa sama-sama meneliti pengembangan Pariwisata
- b. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang penulis teliti yaitu penelitian ini berfokus pada pengembangan Pariwisata berbasis masyarakat.

8. Eka Wardana, Haedar Akib, Didi (2021) “Strategi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Pantai Punaga di Kabupaten Takalar Punaga” Berdasarkan hasil penelitian adapun untuk tiga kriteria yang kurang baik diantaranya kriteria sumber daya aparatur, sarana dan prasarana, serta finansial. Untuk Menganalisis Strategi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Pantai Punaga di Kabupaten Takalar Punaga. Deskriptif kualitatif dengan metode wawancara.
- a. Adapun kesamaan dari penelitian ini yakni Sama-sama meneliti tentang strategi kebijakan pengembangan pariwisata.
  - b. Perbedaan Penelitian ini berfokus pada Sumber daya aparatur, Sarana dan prasarana serta Finansial (Anggaran).

**Tabel. 3**  
**Penelitian Terdahulu yang Relevan**

NO	Peneliti / Masalah	Hasil Penelitian	Tujuan penelitian	Metode Penelitian	Persamaannya	Perbedaannya
1	Ian Asriandy (2016) dengan Judul Strategi Pengembangan Obyek Wisata Air Terjun Bissapu di Kabupaten Bantaeng.	Tujuan, Kebijakan dan Program yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan kabupaten Bantaeng termasuk strategi sebagai rencana yang implementasinya	Untuk mengetahui Strategi Pengembangan Obyek Wisata Air Terjun Bissapu di Kabupaten Bantaeng..	Deskriptif kualitatif dengan metode wawancara	Sama-sama berbicara tentang Strategi Pengembangan Pariwisata	Penelitian ini berfokus pada Strategi dalam pengembangan pariwisata dilihat dari aspek implementasinya.
2.	Wardana (2017) “Potensi dan	Dinas Pariwisata Kabupaten	Untuk mengetahui potensi dan	Deskriptif kualitatif dengan	Sama-sama berbicara tentang	Penelitian fokus pada SDM di Dinas

	Strategi Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Pesisir Barat”	Pesisir Barat mempunyai strategi untuk mengembangkan potensi pariwisata di Kabupaten Pesisir Barat	Strategi Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Pesisir Barat	metode wawancara	Strategi Pengembangan Pariwisata	Pariwisata Kabupaten Pesisir Barat
3	Rina Masrurroh, (2016) dengan judul Strategi Pengembangan Pariwisata Dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Di Kabupaten Kuningan	Kabupaten Kuningan harus memiliki kawasan unggulan destinasi wisata yang menjadi prioritas pengembangan dengan pertimbangan multiplier efek secara ekonomi	Penelitian ini mengarahkan masalah Potensi Pariwisata di Kabupaten Kuningan	Deskriptif kualitatif dengan metode wawancara	Sama-sama meneliti tentang Strategi Pengembangan Pariwisata	fokus Strategi Pengembangan Pariwisata Dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Asli Daerah.
4	Asrina Dewi Narullah, 2016 “Strategi pengembangan objek wisata pemandian air panas lejja dalam meningkatkan kunjungan wisatawan di kabupaten Soppeng Sulawesi Selatan”	Menunjukkan bahwa faktor pendorong pengembangan wisata pemandian air panas lejja yaitu panorama alam, tersedia sumber air panas, kondisi keamanan, keramahan masyarakat, sarana dan prasarana, keanekaragaman atraksi wisata dan suasana yang kenyamanan	Penelitian ini bertujuan untuk : mengkaji strategi pengembangan apa saja yang harus dilakukan pemerintah kabupaten soppeng dalam pengembangan objek wisata pemandian air panas lejja dalam meningkatkan kunjungan wisata	Deskriptif kualitatif dengan metode wawancara	Sama-sama meneliti tentang Strategi Pengembangan Pariwisata	Penelitian ini berfokus pada peningkatan kunjungan wisatanya
5	Hogo Itamar (2016) dengan	Strategi untuk pengembangan	Untuk menganalisis	Deskriptif kualitatif	Sama-sama meneliti	Penelitian ini berfokus

	judul Strategi Pengembangan Pariwisata di kabupaten Tana Toraja	pariwisata yang direncanakan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan kabupaten Tana Toraja ada 7 strategi pokok. 1. Strategi dasar, 2. Strategi terkait dengan pengelolaan interest pariwisata, 3. Strategi pengembangan produk, 4. Strategi pemantapan pemasaran, 5. Strategi pengembangan sumber daya manusia, 6. Strategi spasial pengembangan wisata, 7. Staretgi pengembangan pariwisata bidang distribusi.	Strategi Pengembangan Pariwisata di kabupaten Tana Toraja	dengan metode wawancara	tentang Strategi Pengembangan Pariwisata	pada peningkatan objek wisatanya
6	Siswanto (2011), yang berjudul "Strategi Pengembangan Ecotourism Taman Nasional Baluran di Kabupaten Situbondo".	Menunjukkan bahwa Taman Nasional Baluran di Kabupaten Situbondo memiliki potensi wisata yang unik dan menarik, berupa: potensi sumber daya alam hayati (SDAH), keindahan alam sekitar, jenis-jenis hutan,	Untuk menganalisis Strategi Pengembangan Ecotourism Taman Nasional Baluran di Kabupaten Situbondo".	Deskriptif kualitatif dengan metode wawancara	Sama-sama meneliti tentang Strategi Pengembangan Pariwisata	penelitian ini berfokus pada strategi pengembangan Pariwisata <i>ecotourism</i> .

		keanekaragaman flora, satwa khas Baluran serta tipe ekosistemnya				
7	Dos Santos Guterres (2014), yang berjudul "Pengembangan Daya Tarik Wisata Berbasis Masyarakat di Pantai Vatuvou, Distrik Liquisa, Timor Leste".	menunjukkan bahwa masyarakat Desa Vatuvou turut berpartisipasi dalam pengembangan Pantai Vatuvou yang dimulai dari tahap perencanaan, pengembangan, dan tahap evaluasi kegiatan yang telah dilaksanakan.	Untuk menganalisis Pengembangan Daya Tarik Wisata Berbasis Masyarakat di Pantai Vatuvou, Distrik Liquisa, Timor Leste	Deskriptif kualitatif dengan metode wawancara	Sama-sama meneliti tentang Strategi Pengembangan Pariwisata	Penelitian ini berfokus pada pengembangan Pariwisata berbasis masyarakat.
8	Eka Wardana, Haedar Akib, Didi (2021) "Strategi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Pantai Punaga di Kabupaten Takalar Punaga"	Berdasarkan hasil penelitian evaluasi Adapun untuk tiga kriteria yang kurang baik diantaranya kriteria sumber daya aparatur, sarana dan prasarana, serta finansial	Untuk Menganalisis Strategi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Pantai Punaga di Kabupaten Takalar Punaga	Deskriptif kualitatif dengan metode wawancara	Sama-sama meneliti tentang strategi kebijakan pengembangan pariwisata	Penelitian ini berfokus pada Sumber daya aparatur, Sarana dan prasarana serta Finansial (Anggaran)

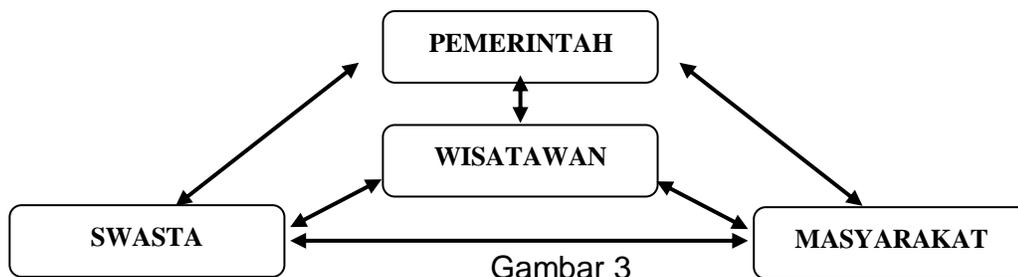
Adapun perbedaan dengan penelitian sebelumnya hanya fokus pada aspek pembangunan Sumber Daya, Sarana dan prasarana serta potensi dayak tarik wisata, sedangkan penelitian ini fokus dua aspek pada desain strategi dan strategi pemerintah dalam pengembangan pariwisata.

## H. Kerangka Pikir

Mengacu kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dan sebagai konsekuensinya daerah kota dan kabupaten perlu meningkatkan kinerjanya untuk menggali sumber-sumber pendapatan daerah sendiri yaitu dari sektor pariwisata

Sinergitas peran pemerintah, pengusaha, dan masyarakat sebagai bagian dari dinamika administrasi negara dapat memanfaatkan teori manajemen. Oleh karena itu sinergitas peran pemerintah, pengusaha, dan masyarakat yang berpegang kepada prinsip-prinsip manajemen lebih menjamin pencapaian tujuan. Dari uraian mengenai peran *stakeholders* dalam pengembangan pariwisata, terlihat bahwa tiap pelaku memiliki peran berbeda. Namun demikian, terdapat bidang-bidang dimana diperlukan peran dan tanggung jawab bersama antara pemerintah, publik, dan masyarakat dalam melaksanakan pengembangan pariwisata, yang salah satunya diperuntukkan bagi pariwisata.

Salah satu indikator keberhasilan pengembangan pariwisata adalah sejauhmana tingkat kepuasan wisatawan dalam melakukan kegiatan wisata. Untuk melihat pola hubungan antara *stakeholders* pariwisata , dapat dilihat pada gambar berikut ini :



Gambar 3  
Pola Hubungan *Stakeholders* Pariwisata  
Sumber: Bahar (2003:97)

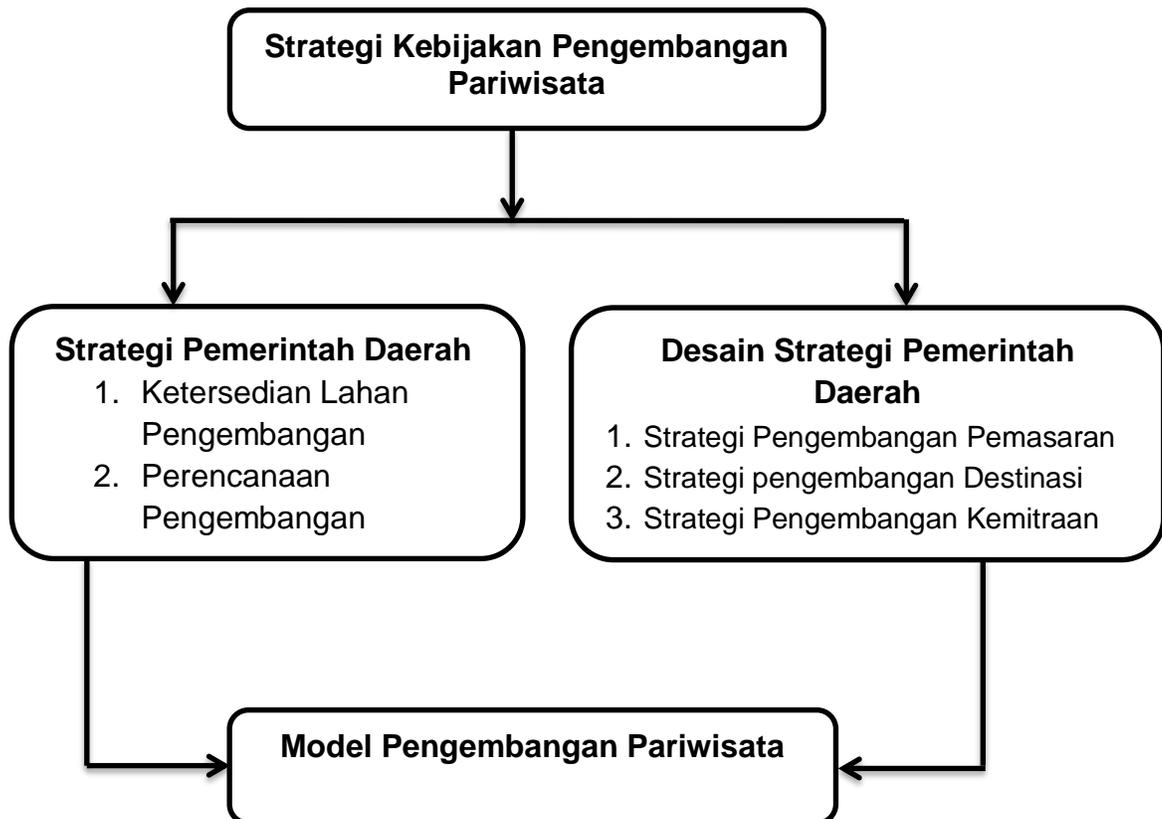
Bila pengembangan pariwisata dilaksanakan dengan baik dalam arti memperhatikan berbagai kepentingan semua pihak yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung terhadap kehidupan pariwisata, maka jelas hal ini akan memberikan manfaat bagi masyarakat sebagai salah satu sumber kehidupannya dan bagi pemerintah daerah merupakan sumber pendapatan yang dapat diandalkan. Namun bila dalam pengembangan pariwisatanya dilaksanakan tidak sesuai dengan kaidah-kaidah yang berlaku, akan mengakibatkan suatu yang menyangkut kerusakan lingkungan dan terpengaruhnya kehidupan sosial budaya masyarakat setempat.

Atas dasar inilah sehingga penulis tertarik menggunakan teori Desain strategi dan strategi pemerintah untuk melihat Strategi kebijakan pengembangan pariwisata Tanjung Bira di Kabupaten Bulukumba. Adapun kedua teori tersebut dapat liat sebagai berikut : 1. Strategi Pemerintah dalam pengembangan pariwisata adalah cara pemerintah daerah dalam mengembangkan potensi daerah, dari aspek a.

**Ketersediaan Lahan Pengembangan, b. Perencanaan Pengembangan.**

**2. Desain strategi** dalam pengembangan pariwisata adalah rancangan pemerintah daerah dalam mengembangkan potensi wisata untuk mencapai tujuan yang jangka panjang, dari aspek a. Strategi Pengembangan Pemasaran, b. Strategi Pengembangan Destinasi Wisata, c. Strategi pengembangan Kemitraan 3. Model pengembangan yang digunakan oleh pemerintah untuk penyusunan pedoman pengembangan kawasan sesuai dengan *masterplan* yang ada saat ini.

**I. Skema Kerangka Pikir**



**Gambar 4. Kerangka Pikir**  
Sumber : Johanson (2019:73-143)