

TESIS

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGEMBANGAN
PARIWISATA DI KABUPATEN POLEWALI MANDAR**

Disusun dan diajukan oleh:

ANDI MUSADDAD MUKHLIS

E012171027



PROGRAM PASCA SARJANA

PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK (S2)

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGEMBANGAN PARIWISATA DI
KABUPATEN POLEWALI MANDAR**

Disusun dan diajukan oleh

ANDI MUSADDAD MUKHLIS

E012171027

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
pada tanggal 05 FEBRUARI 2021
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,



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

Pembimbing Pendamping,



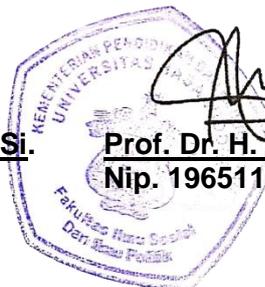
Dr. Ali Fauzy Ely, M.Si.
Nip. 195603171984031002

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,



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

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,

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

ABSTRAK

Andi Musaddad Mukhlis Partisipasi Masyarakat dalam Pengembangan Pariwisata di Kabupaten Polewali Mandar (dibimbing oleh Muh. Akmal Ibrahim dan Ali Fauzy Ely).

Penelitian ini bertujuan menganalisis bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level kekuasaan warga dalam pengembangan kawasan objek pariwisata dan bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level partisipasi warga dalam pengembangan kawasan objek pariwisata serta untuk dan menganalisis bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level nonpartisipasi dalam pengembangan kawasan objek pariwisata di Kabupaten Polewali Mandar.

Pengamatan dilakukan untuk mendapatkan data partisipasi masyarakat dan didukung oleh studi pustaka dan dokumen .

Hasil penelitian menunjukkan bahwa bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level kekuasaan warga dalam pengembangan kawasan objek pariwisata di Kabupaten Polewali Mandar sangat berperan penting dalam pengembangan wisata Kalibiru. Pihak pemerintah daerah tidak berperan dalam pengembangan wisata Kalibiru. Bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level partisipasi semu dalam pengembangan kawasan objek pariwisata di Kabupaten Polewali Mandar. Masyarakat desa wisata Kalibiru melaksanakan kegiatan dalam pengembangan wisata Kalibiru, walaupun pemerintah daerah selalu melakukan kegiatan dan sosialisasi mengenai pengembangan wisata tetapi yang berperan masyarakat desa wisata Kalibiru. Bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level nonpartisipan, dalam pengembangan kawasan objek di Kabupaten Polewali Mandar, masyarakat memiliki antusias dalam pengembangan wisata Kalibiru, sementara pemerintah daerah tidak memiliki inisiatif dalam pengembangan wisata Kalibiru.

Kata kunci: *Partisipasi, Pengembangan Wisata , Masyarakat*



ABSTRACT

Andi Musaddad Mukhlis. The Community Participation in Tourism Development at Polewali Mandar Regency (supervised by Muh. Akmal Ibrahim and Ali Fauzy Ely).

The research aims at investigating and analysing: the community participation based on people's authority level in the tourism object development, the community participation based on the people's participation level in the tourism object development, and the community's participation based on the non-participation level in the tourism object development at Polewali Mandar Regency.

The research used the qualitative approach. Data were collected using the interviews with the informants consisting of various community levels, observations during the research was being conducted and after the research had been conducted in the field, and documentations (Miles, Huberman in Saidana, 2014: 14). The observations were conducted to obtain the community participation data which were supported by the library and documentary studies. The data were analysed using the qualitative analysis.

The research result indicates that: The community, based on the people's authority level in the tourism object development at Polewali Mandar Regency, plays a very important role in the tourism development of Kalibiru, while the local government does not have much role in the tourism development of Kalibiru. The rural community based on the pseudo participation level in the tourism object development carries out the activities in the tourism development of Kalibiru, the local government always conducts the socialisation activities about the tourism development, but the rural community plays an important role in carrying out the tourism development of Kalibiru. Based on the non-participation level, the community has the enthusiasm in the tourism object development, whereas the local government does not have much initiative in the tourism development of Kalibiru at Polewali Mandar Regency .

Key words: *Participation level, tourism development, community*



KATA PENGANTAR

Allhamdulillah Robbil Alamin, Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT karena atas berkat dan rahmatNya karya tulis ilmiah ini yang berjudul **PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGEMBANGAN PARIWISATA DI KABUPATEN POLEWALI MANDAR** dapat diselesaikan pada waktu yang tepat. Sholawat dan salam kepada Baginda Nabi Muhammad SAW yang telah membawa ummatnya menuju ke alam yang penuh dengan ilmu pengetahuan seperti sekarang ini.

Tesis ini merupakan syarat yang harus dipenuhi oleh penulis untuk menyelesaikan pendidikan pada sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin, jenjang Magister pada Program Studi Administrasi Publik. sekiranya dalam penulisan tesis ini terdapat banyak kekurangan, penulis memohon maaf dengan sebesar-besarnya atas hal tersebut, dikarenakan keterbatasan kemampuan penulis dalam menyelesaikan karya ilmiah ini.

Dalam penyusunannya karya tulis ilmiah ini, penulis mendapat banyak dukungan, masukan dari berbagai pihak. Untuk itu, melalui pada kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya dan setulus tulusnya kepada bapak Prof.Dr.Muh.Akmal Ibrahim. M.Si., selaku Pembimbing I dan Bapak Dr.Ali Fauzy Ely,M.Si., selaku Pembimbing II. Terima kasih atas arahan dan bantuannya dalam penyelesaian penulisan ini, sehingga penulis terbantu dalam penyelesaian studi tepat pada waktunya.

Penulis juga mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A, selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan Staf.

2. Bapak Prof. Dr. H. Armin, M.Si., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin dan staf.
3. Bapak Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si., selaku Ketua Program Studi S2 Administrasi Publik Sekolah Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin.
4. Seluruh dosen pengajar Program Studi S2 Administrasi Publik FISIP Universitas Hasanuddin, yang telah turut memberikan dukungan dan motivasi kepada penulis untuk dapat menyelesaikan studi ini.
5. Seluruh staf akademik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang turut membantu penulis dalam pengurusan berkas akademik selama masa studi.
6. Kepada Kedua orang tua saya Drs.H.Mukhlis Hannan MM,dan Hj.Andi Trijumiati Mukhlis.S.Pd,yang selama ini tidak ada hentinya memberikan, doa',support,dan motivasi kepada saya sehingga bisa berada pada penyusunan tesis ini.
7. Teman teman mahasiswa angkatan 2017 pacasarjana Administrasi Publik UNHAS.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kata sempurna, hanya Allah SWT lah pemilik kesempurnaan itu semata. Dan bersyukurlah orang-orang yang beruntung dapat menempuh pendidikan formal ketingkat tertinggi dan cukuplah Allah SWT yang memberkahi orang-orang yang turut membantu penulis hingga pendidikan ini dapat diselesaikan. Akhir kata, cukupkan ilmu untuk bermanfaat, dan pastaskan diri untuk selalu memberi manfaat kepada orang-orang disekitar yang membutuhkan, semoga kita semua selalu dalam pertolongan dan Rakhmat Allah SWT. Amin YRA.

Wassalamu Alaikum warahmatullahi Wabarakatuh !!!

Makasaar,11 Januari 2021

Penulis,

Andi Musaddad Mukhlis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	vii
LEMBAR PENGESAHAN TESIS.....	ii
ABSTRAK.....	iii
ABSTRACT.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	Error!
Bookmark not defined.	
DAFTAR GAMBAR.....	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	20
C. Tujuan penelitian.....	20
D. Manfaat Penelitian.....	21
1. Manfaat Teoritis.....	21
2. Manfaat Praktis.....	21
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	22
A. Tinjauan Tentang Administrasi Publik.....	22
1. Administrasi Publik.....	22
2. Tinjauan Tentang Partisipasi Masyarakat.....	26
3. Bentuk-bentuk partisipasi.....	35
4. Gagasan partisipasi.....	39
5. Tipe-tipe partisipasi.....	40
6. Macam-macam partisipasi.....	41
7. Tingkatan Partisipasi.....	42
8. Pentingnya partisipasi.....	43
9. Kebijakan Partisipatif.....	44
10. Kebijakan kepentingan masyarakat.....	45
11. Kebijakan Sebagai Proses Sosial Marketing.....	47
12. Hakekat Partisipasi dalam kebijakan.....	50
B. Tinjauan tentang Pengembangan Pariwisata.....	53
1. Pengembangan Pariwisata sebagai Kebijakan Publik.....	53
2. Pengertian Pariwisata.....	59
3. Pelaku Pariwisata.....	65
4. Norma-Norma Yang berlaku dalam Pengembangan Pariwisata.....	70
C. Teori Partisipasi.....	71
D. Penelitian Terdahulu.....	84
E. Kerangka Pikir.....	87
BAB III METODE PENELITIAN.....	90
A. Jenis Penelitian.....	90
B. Defenisi Oprasional.....	91
C. Lokasi Penelitian.....	93

D. Deskripsi Fokus.....	94
E. Sumber Data.....	95
1.Data Primer.....	95
2.Data Sekunder.....	95
F. Teknik Pengumpulan Data.....	95
1.Observasi.....	96
2.Wawancara.....	96
3.Dokumentasi.....	97
G. Instrumen Penelitian.....	97
1.Instrumen Utama (Peneliti).....	97
2.Instrumen Bantu (Pedoman Wawancara).....	98
H. Teknik Analisis Data.....	98
I. Teknik Keabsahan Data.....	100
BAB IV DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN.....	102
A. Gambaran umum Kabupaten Polewali Mandar.....	102
B. Wilayah Administrasi.....	104
C. Topografi Kabupaten Polewali Mandar.....	106
D. Potensi Pengembangan Wilayah.....	111
E. Deskripsi Potensi Objek Daya Tarik Wisata (ODTW) di Kabupaten Polewali mandar.....	116
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	130
A. Hasil Penelitian.....	130
1.Bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level kekuasaan warga dalam pengembangan pariwisata.....	130
2.Bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level partisipasi Semu dalam pengembangan pariwisata.....	139
3.Bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level non partisipasi dalam pengembangan pariwisata.....	146
B. Pembahasan Penelitian.....	150
1.Bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level kekuasaan warga dalam pengembangan pariwisata.....	150
2.Bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level Partisipasi Semu dalam pengembangan pariwisata.....	152
3.Bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level non partisipasi dalam pengembangan pariwisata.....	154
BAB VI PENUTUP.....	156
A. Kesimpulan.....	156
B. Saran.....	157
DAFTAR PUSTAKA.....	158
LAMPIRAN.....	161

DAFTAR TABEL

Tabel 1: Tipologi Partisipasi Masyarakat Berdasarkan Jenis Partisipasi Dan Tingkat Keterwakilan.....	33
Tabel 2. Definisi Pariwisata Menurut Para Ahli.....	60
Tabel 3. Level Partisipasi menurut Arnstein.....	78
Tabel 4. Klasifikasi Partisipasi Masyarakat Menurut Tangga partisipasi Arnstain.....	81
Tabel 5. Penelitian Terdahulu.....	84
Tabel 6. Defenisi Oprasional.....	92
Tabel 7. Luas Wilayah Menurut Kecamatan di Kabupaten Polewali Mandar.....	106
Tabel 8. Luas Penyebaran Kelas Topografi dan Kelas Lereng Kabupaten Polewali Mandar.....	107
Tabel 9. DAS (Daerah Aliran Sungai) Kabupaten Polewali Mandar...	109
Tabel 10. Potensi Dan Aset Objek Wisata Di Kabupaten Polewali Mandar.....	117
Tabel 11. Kunjungan Wisatawan 2017 s/d 2019 Kabupaten Polewali Mandar.....	118

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Kerangka Pikir Penelitian.....	89
Gambar 2. Komponen-komponen Analisis Data Model Interaktif Sumber: Miles dan Huberman (Miles, Huberman and Saldana, 2014: 14)99	
Gambar 3. Triangulasi dengan Sumber yang Banyak (Multiple Sources) Sumber: Yusuf (2014).....	101
Gambar 4. Peta Administrasi Kabupaten Polewali Mandar.....	105
Gambar 5. Peta Geologi Kabupaten Polewali Mandar.....	108
Gambar 6. Peta Kawasan Hutan Kabupaten Polewali Mandar.....	111
Gambar 7. Peta Polewali mandar Tourism.....	116
Gambar 8. Objek Wisata Alam Rawa Bangun Kabupaten Polewali Mandar.....	119
Gambar 9. Objek wisata Pantai Palippis Kabupaten Polewali Mandar.	120
Gambar 10. objek Wisata Limbong Kumandang Kabupaten Polewali Mandar.....	120
Gambar 11. Objek wisata Gusung Toraja Kabupaten Polewali Mandar.	121
Gambar 12. Objek wisata Air terjun Indo rannuang Kabupaten Polewali Mandar.....	122
Gambar 13. Objek wisata Pantai Gonda. Kabupaten Polewali Mandar. .	123
Gambar 14. Objek wisata alam bendungan Sekka sekka Kabupaten Polewali Mandar.....	124
Gambar 15. Objek wisata situs sejarah Kabupaten Polewali Mandar.	126
Gambar 16. Event Tahunan Pariwisata Kabupaten Polewali Mandar	128

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan masyarakat yang demokratis sekaligus pemerintahan yang stabil merupakan *the core problem* (negara berkembang yang sedang menuju ke arah sistem demokrasi). Penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dalam kerangka sistem demokrasi merupakan suatu keniscayaan yang tak dapat dielakkan. Hal ini disebabkan karena demokrasi itu sendiri merupakan sebuah sistem nilai dan sistem politik yang telah teruji dan diakui sebagai yang paling realistis dan rasional untuk mewujudkan tatanan sosial (Afif Abdullah, 2008 :146). Sistem penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan berbasis sistem demokrasi diyakini yang paling sesuai dengan kebutuhan masyarakat modern dewasa ini. Inti dari demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat. Semua pemerintahan apapun bentuknya pasti berasal dari rakyat.

Hanya pemerintah oleh rakyatlah yang murni mencerminkan demokrasi, demokrasi yang kuat adalah demokrasi yang bersumber dari hati nurani rakyat untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan rakyat. Pemerintahan yang demokratis sebagai pilihan terbaik. Konsekuensi logis dari pemerintahan yang demokratis adalah setiap penyelenggaraan pemerintahan harus melibatkan partisipasi rakyat.

Samuel P. Huntington dalam bukunya "*Political Order in Changing Societies*" bahwa perkembangan demokrasi telah meningkatkan

partisipasi politik masyarakat dalam kehidupan bernegara, termasuk dalam setiap proses implementasi suatu kebijakan publik. Pelibatan partisipasi rakyat dalam suatu implementasi kebijakan publik ini merupakan suatu keterlibatan dari perkembangan demokrasi. Proses implementasi suatu kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh partisipasi masyarakat.

Perlunya keterlibatan masyarakat dianggap sangat penting, karena *policy implementation* yang terlalu menekankan peranan pemerintah birokrasi bercirikan (*top down*) mendapat kritikan tajam, dimana kurang peka terhadap kebutuhan lokal. Lebih dari itu, implementasi kebijakan publik sebagai wujud dari pelaksanaan pembangunan berarti memberikan peluang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengarahkan sumber daya, potensi, merencanakan serta membuat keputusan dan mengevaluasi suatu kebijakan yang akan mensejahterakan masyarakat, sehingga mereka berdaya.

Peraturan Pemerintah No 45 tahun 2017 tentang partisipasi masyarakat dalam Penyelenggaraan pemerintahan daerah menjelaskan bahwa untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, perlu dilakukan berbagai upaya peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (P.R.Indonesia,2017).

Hal ini menjadi materi pokok pengaturan partisipasi masyarakat dalam Peraturan Pemerintah ini sebagaimana diamanatkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disahkan

dalam Undang-undang pemerintahan daerah ditegaskan mana yang menjadi tugas dan kewenangan pusat dan mana yang merupakan tugas dan kewenangan daerah. Pasal 9 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota (Kusnadi & Ibrahim, 2014).

Konsep partisipasi merupakan suatu konsep yang luas, dan penting, karena salah satu indikator keberhasilan suatu pembangunan adalah adanya partisipasi masyarakat. Dengan kata lain, partisipasi dalam suatu kebijakan publik selalu berkaitan dengan masyarakat sebagai objek yang dituju dari suatu kebijakan, karena secara esensial kebijakan itu dilahirkan dalam kerangka dari, oleh dan untuk kepentingan masyarakat. Perwujudan kepentingan masyarakat ini tidak lain merupakan ekspresi dari penghargaan terhadap hak asasi manusia dari setiap individu masyarakat sebagai subjek pembangunan.

Tikson (2001) berpendapat bahwa partisipasi merupakan sebuah proses dimana masyarakat sebagai stakeholders, terlibat mempengaruhi dan mengendalikan pembangunan ditempat mereka masing-masing. masyarakat turut serta secara aktif dalam memprakarsai kehidupan mereka, melalui proses pembuatan keputusan dan perolehan sumber daya dan penggunaannya (Tikson, 2001).

Sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah nomor 45 Tahun 2017 tentang partisipasi masyarakat dalam sebuah

penyelenggaraan pemerintahan daerah memberikan pengertian ketentuan umum tentang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah yang selanjutnya disebut partisipasi masyarakat adalah peran serta masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (P. R. Indonesia, 2017).

Partisipasi masyarakat dalam bidang pariwisata sangat berperan penting karena pertama partisipasi masyarakat adalah suatu alat guna memperoleh atau mendapatkan informasi mengenai kebutuhan, kondisi, dan sikap masyarakat, tanpa adanya masyarakat program pembangunan dan juga proyek-proyek tidak akan berhasil. Alasan kedua yaitu bahwa rakyat akan lebih percaya terhadap program pembangunan jika mereka merasa dilibatkan dalam proses perencanaan dan persiapannya karena mereka juga akan tahu asal muasal dari proyek tersebut dan juga akan mempunyai rasa memiliki kepadapekerjaan tersebut. Alasan ketiga yang akan mendorong adanya partisipasi yang bersifat umum di banyak daerah yaitu karena timbul pemikiran bahwa merupakan sebuah demokrasi bila kelompok masyarakat juga dilibatkan untuk pembangunan atau kemajuan masyarakat mereka sendiri.

Era otonomi daerah sebagai implikasi dari berlakunya UU No. 32 tahun 2004, memberikan peluang bagi setiap Pemerintah Kabupaten / Kota untuk merencanakan dan mengelola pembangunan daerahnya sendiri, serta tuntutan bagi partisipasi aktif masyarakat dalam proses

pembangunan dari perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. Masyarakat sebagai komponen utama dalam pembangunan pariwisata berbasis masyarakat mempunyai peranan penting dalam menunjang pembangunan pariwisata daerah yang ditujukan untuk mengembangkan potensi lokal yang bersumber dari alam, sosial budaya ataupun ekonomi masyarakat (R. Indonesia, 2004). Undang-undang No.10 tahun 2009 tentang kepariwisataan juga telah mengatur bahwa masyarakat didalam dan disekitar destinasi pariwisata mempunyai hak prioritas menjadi pekerja/buruh dan pengelolaan.

Sehingga pengembangan pariwisata di Kabupaten Polewali Mandar seharusnya bisa membawa manfaat ekonomi bagi peningkatan mutu hidup masyarakat sekitar dalam bentuk karya seni kerajinan tangan, souvenir, snack khas daerah, jas quide, jasa transportasi darat dan pulau, restaurant dan lain-lain yang akan menambah pendapatan bagi masyarakat setempat (R. Indonesia, 2009).

Menurut Nurhayati (2005) pengembangan wisata alam dan wisata budaya dalam perspektif kemandirian lokal merupakan perwujudan interkoneksi dalam tatanan masyarakat yang dilakukan secara mandiri oleh tatanan itu sendiri guna meningkatkan kualitas tatanan dengan tetap memelihara kelestarian alam dan nilai-nilai budaya lokal, serta obyek wisata alam dan wisata budaya yang ada (dan Parawisata, 2007). Selama ini pengembangan pariwisata daerah ditujukan untuk mengembangkan potensi lokal yang bersumber dari alam, sosial budaya

ataupun ekonomi guna memberikan kontribusi bagi pemerintah daerah, sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Berkaitan dengan hal tersebut saat ini perencanaan pengembangan pariwisata menggunakan *community approach* atau *community based development*. Dalam hal ini masyarakat lokal yang akan membangun, memiliki dan mengelola langsung fasilitas wisata serta pelayanannya, sehingga dengan demikian masyarakat diharapkan dapat menerima secara langsung keuntungan ekonomi dan mengurangi urbanisasi (Nurhayati, 2005). Usaha-usaha pengembangan pariwisata yang berorientasi pada masyarakat lokal masih minim, dikarenakan masyarakat tidak memiliki kemampuan secara finansial dan keahlian yang berkualitas untuk mengelolanya atau terlibat langsung dalam kegiatan pariwisata yang berbasis alam dan budaya. Sehingga perlunya partisipasi aktif masyarakat untuk menjadi tuan rumah yang baik, menyediakan sesuatu yang terbaik sesuai kemampuan, ikut menjaga keamanan, ketentraman, keindahan dan kebersihan lingkungan, memberikan kenangan dan kesan yang baik bagi wisatawan dalam rangka mendukung program sapta pesona, serta menanamkan kesadaran masyarakat dalam rangka pengembangan desa wisata (Putra & Larasdiputra, 2020).

Partisipasi masyarakat didalam pembangunan dimaksudkan sebagai penyelenggaraan konsistensi pembangunan yang akan diarahkan pada sebuah keberhasilan program yang sudah ditetapkan termasuk

didalamnya kesungguhan agar mencapai tanggung jawab pemerintah, masyarakat dan swasta.

Kecenderungan permasalahan dalam pembangunan partisipasi masyarakat dalam pelibatan pada proses program pembangunan baik pada kebijakan nasional maupun regional. Pergeseran paradigma pada orde baru sebelumnya masyarakat merupakan objek dari pembangunan, untuk itu masyarakat bersama dengan pemerintah dan swasta merupakan motor pembangunan untuk itu masyarakat merupakan subjek dari pembangunan itu sendiri sesuai dengan semangat otonomi daerah (Bakari et al., 2018)

Pariwisata pada masa kini merupakan sebuah kebutuhan mutlak bagi manusia, baik yang sedang melakukan perjalanan wisata ataupun juga masyarakat daerah sekitar tujuan wisata. Wisatawan perlu dipuaskan kemauannya, sementara itu juga rakyat disekitar lokasi pariwisata yang berharap akan memperoleh dampak positif yaitu berupa peningkatan kesejahteraan dan pendapatan ekonomi. Fenomena ini juga harus menjadi perhatian oleh para penyampai kebijakan karena sebagaimana yang telah diamanatkan bahwa pembangunan atau kemajuan kepariwisataan daerah diarahkan menjadi sektor unggulan dan andalan secara meluas dan akan dimaksudkan sebagai pemasukan devisa terbesar yang juga akan meningkatkan pendapatan daerah, mendorong pertumbuhan ekonomi, memperluas lapangan kerja dan

memberdayakan perekonomian masyarakat, serta kesempatan berusaha masyarakat sekitar (Gelgel, 2006).

Perhatian dari pemerintah terhadap sektor pariwisata telah diwujudkan dari berbagai kebijakan pemerintah daerah, dan salah satunya yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah pada Tahun 2014-2019, telah mengemukakan bahwa salah satu yang menjadi sasaran untuk meningkatkan disektor *non* migas yaitu dengan meningkatkan tarif akomodasi pariwisata dalam perolehan pemasukan devisa sehingga disektor pariwisata bisa diharapkan akan mampu menjadi sebuah pemasukan yang terbesar dari daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2010 tentang perusahaan pariwisata alam di zona pemanfaatan taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam mengatur mengenai perusahaan pariwisata alam.

Berdasarkan itu, maka kebijakan pengembangan atau pembangunan kepariwisataan diarahkan agar meningkatkan efektifitas atau respon pemasaran melalui kegiatan pembangunan dan promosi produk wisata dan juga meningkatkan sinergi dalam hal jasa pelayanan pariwisata. Sebagai sebuah industri yang prospektif, upaya mengembangkan pariwisata agar mendorong kemajuan ekonomi daerah dan untuk mendorong kemajuan ekonomi nasional dilakukan berbagai wilayah tak terkecuali Kabupaten Polewali Mandar, Program untuk pengembangan pariwisata telah menjadi salah satu program yang sudah utama di Sulawesi Barat yang kedepannya akan menjadi perhatian mutlak

pemerintah Provinsi serta menjadi andalan Pemerintah kabupaten untuk memulihkannya dari kondisi krisis negeri (Nomor, 36 C.E.).

Posisi sektor pariwisata saat ini telah menjadi sektor andalan yang dipercaya dapat meningkatkan pendapatan asli daerah sebagai pendukung produksi komoditi lainnya yang ada didaerah Kabupaten Polewali Mandar. Pengembangan sector pariwisata dilakukan dengan alasan karena akan mampu memberikan pemasukan atau kontribusi yang besar dalam penerimaan pendapatan daerah juga disamping itu dengan kegiatan pariwisata merupakan hal yang berhubungan erat dengan sumberdaya unik dari sebuah tujuan wisata yaitu adanya bentuk daya Tarik budaya dan alam suatu daerah.

Dalam usaha untuk menjalankan program pengembangan pariwisata yang sedang rajin-rajinnnya direncanakan oleh pemerintah daerah, maka Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar sedang berusaha meningkatkan citra baik atau positif daerah dalam pengelolaan dan pemanfaatan potensi atau sumber daya pariwisata yang sudah dimiliki. Selain dengan upaya pembangunan daya tarik dan obyek wisata dan kegiatan promosi dalam mensukseskan program di sektor pariwisata, diperlukan juga fasilitas pelayanan untuk wisatawan yang baik, seperti akomodasi yang nyaman, keamanan, sarana transportasi, kesehatan serta hal lainnya yang dianggap penting untuk menunjang tempat dan program pariwisata tersebut sebagai mana yang tertuang di dalam RIPPDA Kabupaten Polewali Mandar.

Pada dasarnya untuk pengembangan sektor pariwisata ini sangat ditentukan oleh pengembangan bentuk-bentuk nyata serta tidak nyata dari promosi produk dan program wisata itu sendiri. Salah satu contohnya adalah pengembangan wisata alam, wisata sejarah dan budaya, wisata minat khusus yang di maksud disini adalah kawasan mangrove dan kawasan agro kebun kakao, serta wisata event/kegiatan pariwisata.

Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar mengembangkan berbagai destinasi wisata dan berbagai unit usaha masyarakat untuk menambah kebutuhan ekonomi masyarakat. Otonomi daerah adalah titik tolak bagi suatu daerah dalam mengelola dan mengembangkan potensi atau aset-aset sumber daya yang dimiliki untuk kepentingan pembangunan ekonomi di daerah. Jadi, daerah perlu melihat lebih jelas sektor-sektor strategis yang dianggap memiliki potensi yang kuat untuk menopang pembangunan yang ada di daerahnya.

Sektor strategis yang dimiliki oleh Kabupaten Polewali Mandar adalah sektor pariwisata. Sektor pariwisata ini dipandang perlu dikelola secara maksimal agar mampu untuk meningkatkan kunjungan wisata supaya dapat memberikan efek multiplier berupa peningkatan Pendapatan Asli Daerah, devisa Negara, pendapatan masyarakat, memperluas lapangan kerja dan pemerataan kesempatan berusaha serta mendorong kegiatan ekonomi industri pariwisata yang diharapkan bertahan lama, tidak hanya mengandalkan kepada pembangunan fisik saja seperti infrastruktur

aksesibilitas berupa penyeberangan atau pelabuhan, jalan raya, dan bandara. Akan tetapi secara terpadu ini dilakukan bersama dengan pengembangan kualitas yang dimiliki individu sebagai pelaku kepariwisataan dan tanggapan positif masyarakat sekitarnya.

Kepariwisata sebagai sebuah kegiatan dalam pembangunan yang diupayakan dapat sejalan dengan prinsip dan konsep pembangunan yang berkelanjutan. Pembangunan pariwisata daerah yang berkelanjutan perlu menerapkan beberapa kaidah seperti:

1. Pengembangan pariwisata jangka panjang dan menyeluruh (*holistic*) tidak hanya memanfaatkan akan tetapi sekaligus melestarikan daya tarik dan obyek wisata yang memberikan manfaat secara adil dan menyeluruh,
2. Pembangunan pariwisata yang direncanakan sesuai dengan kondisi lingkungan, social, dinamika budaya, dan karakter wilayah.
3. Menciptaka sinergitas yaitu antara kebutuhan wisatawan dan semua penyediaan yang dilakukan oleh masyarakat lokal pada umumnya, yang memunculkan hubungan saling menghargai dan *feedback*, warisan budaya, dan adat istiadat suatu daerah.
4. Pemanfaatan berbagai sumber daya pariwisata yang sudah di perhitungkan kemampuan pelestariannya.
5. Pengelolaan dalam kegiatan pariwisata yang peka dan cepat tanggap terhadap perubahan yang terjadi dari kedua sisi penawaran produk dan permintaan pasar.

Selama ini perumusan dan penentuan masalah ditentukan oleh beberapa ahli yang mempergunakan metode *survey* yang sifatnya berat sebelah kearah penelitian, sehingga biasanya tidak sesuai dengan permasalahan yang sesungguhnya sedang dihadapi oleh masyarakat. Pada akhirnya justru mereka tidak mendapatkan keuntungan apapun dari program pembangunan di wilayahnya baik itu sifatnya social budaya serta peningkatan pada taraf ekonomi.

Polewali Mandar berstatus sebagai Kabupaten namun dalam pengembangan pariwisatanya terbentuk bermula dari keinginan yang sama antar masyarakat setempat. Masyarakat sering melakukan kumpul antar RT, antar RW, dan kumpul pengajian antar warga. Dari pertemuan tersebut warga sepakat untuk menjadikan Kabupaten Polewali Mandar sebagai kawasan destinasi pariwisata dengan memanfaatkan potensi potensi yang ada dan menata tempat agar menjadi tempat wisata yang digemari wisatawan.

Kabupaten Polewali Mandar, dari hasil lapangan menyimpulkan terdapat beberapa permasalahan yang timbul pada peningkatan partisipasi masyarakat, selama ini masyarakat setempat kurang atau sangat minim untuk diikuti sertakan dalam menyusun program pembangunan terkhusus dalam pembangunan pariwisata. *Pertama*, ialah masyarakat selama ini sudah cenderung dijadikan sebagai obyek dan bahkan tidak terlibat dalam perumusan, beberapa masalah dan menyusun beberapa program pembangunan pengembangan pariwisata

daerah untuk dirinya sendiri. *Kedua*, dalam menerapkan kebijakan yang bersifat membangun masyarakat akan lebih banyak menjadi sebagai penerima juga bukan sebagai pelaku utama terhadap pembangunan yang pada awalnya ditujukan untuk mereka sendiri pula yang olehnya itu didalam pengembangan pariwisata dengan melakukan partisipasi perlu mendapatkan perhatian yang cukup, terutama dalam konsep untuk pengembangan pariwisata jangka panjang.

Pariwisata merupakan salah satu kegiatan industri pelayanan dan jasa yang menjadi andalan Indonesia dalam rangka meningkatkan devisa negara di sektor nonmigas. Pada hakekatnya kekayaan alam, seni budaya, tradisi masyarakat dan keanekaragaman potensi kepariwisataan berupa berbagai fasilitas yang dimiliki daerah dapat menjadi modal dasar pengembangan dan pembangunan kepariwisataan. Perkembangan pariwisata saat ini demikian pesat, dan merupakan fenomena global dengan melibatkan jutaan manusia baik dikalangan masyarakat maupun penggunanya..

Dengan demikian, sangat diharapkan sektor pariwisata yang ingin dikembangkan melalui partisipasi masyarakat mampu menjadi sebuah lokomotif perekonomian di Kabupaten Polewali Mandar. Sebab dalam pengembangan sektor ini mempunyai keterkaitan erat bersama sektor lainnya, serta dapat menjangkau berbagai macam elemen baik pemerintah, pihak swasta, masyarakat, pers, maupun dari kalangan akademisi.

Hal ini lah yang menjadi dasar bahwa perlunya sebuah partisipasi masyarakat dalam bentuk partisipasi seperti bidang sarana dan prasarana serta bidang promosi pariwisata dan partisipasi masyarakat terhadap pengembangan pariwisata yang dapat diadopsi dalam sebuah proses implementasi pariwisata di Kabupaten Polewali Mandar yang belum optimal pengembangannya sangat diperlukannya partisipasi masyarakat agar adanya kesinambungan atau sinergitas pemerintah dan masyarakat di dalam sebuah regulasi kepariwisataan sehingga dapat meningkatkan ketertarikan / minat wisatawan untuk berkunjung ke Kabupaten Polewali Mandar.

Padahal didalam Peraturan Daerah Kabupaten Polewali Mandar Nomor 8 Tahun 2014 Tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah sebagai pedoman bagi pelaksanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Polewali Mandar yang dapat digunakan oleh semua komponen pariwisata daerah dalam menentukan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian kepariwisataan di daerah.

Tujuan RIPPDA ini untuk menjadikan Kabupaten POLMAN sebagai gambaran komprehensif mengenai pengembangan potensi pariwisata daerah yang meliputi obyek daya tarik wisata ,usaha sarana wisata dan usaha jasa pariwisata, serta yang diindikasikan dengan terciptanya ekonomi kreatif masyarakat yang berdampak pada peningkatan ekonomi masyarakat sehingga mendorong terwujudnya masyarakat yang

sejahtera. Sedangkan sasaran yang hendak dicapai oleh RIPPDA ini adalah:

- a) Tersusunnya suatu konsep pengembangan kepariwisataan daerah
- b) Teridentifikasinya kawasan wisata unggul daerah dan obyek wisata unggul daerah sesuai kriteria yang ditetapkan
- c) Tersusunnya arah kebijakan dan strategi pengembangan kepariwisataan daerah serta
- d) Indikasi program pengembangan kepariwisataan di setiap kawasan wisata unggulan daerah. (PERDA Nomor 8 2014).

Berbagai sasaran-sasaran program tersebut akan berjalan dengan baik apabila masyarakat lebih memiliki keterlibatan secara langsung maupun tidak langsung dalam pemeliharaan dan peningkatan prasarana. Upaya dalam peningkatan peran serta kualitas keterlibatan masyarakat dan juga stakeholders dalam pengembangan pariwisata dengan pembentukan berbagai kelompok yang sadar wisata sebagai pelaku atau motivator utama dalam pengembangan budaya sapta pesona untuk masyarakat disekitar daya tarik dan obyek wisata, meningkatkan komunikasi antara *stakeholders* dan masyarakat dengan pihak yang terkait dalam mendorong tumbuhnya kemampuan masyarakat dan dapat mengetahui apa yang menjadi kesulitannya dan bagaimana cara mengatasi masalah tersebut dengan cara bersama sehingga ada atau tanpa bantuan fasilitas maka pemerintah dapat meningkatkan mutu keterlibatannya dalam pengembangan pariwisata, melalui

penyelenggaraan persatuan kelompok masyarakat sebagai stakeholders bidang kepariwisataan di Kabupaten Polewali Mandar. mendorong perkuatan kelembagaan dan asosiasi kepariwisataan serta pelaku pariwisata.

Dari ulasan masalah yang peneliti dapatkan diatas, maka salah satu pendekatan yang relevan untuk mengukur partisipasi masyarakat dalam konteks administrasi pembangunan, dikenal konsep klasik untuk merepresentasikan fenomena tingkatan atau kadar partisipasi yang dikemukakan oleh Sherry R. Arnstein (1969,1971) sebagai *ladder of participation* (tangga partisipasi). Apabila Teori ini diadopsi dalam upaya melihat bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level mana kekuasaan warga, dan pada level partisipasi semu serta berdasarkan pada level non partisipasi dalam pengembangan pariwisata maka Salah satu cara untuk memahami partisipasi adalah dengan menggunakan “tangga partisipasi” yang dapat memperlihatkan relasi antara warga dengan pemerintah dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan publik. Menurut Arnstein terdapat tiga (**three**) **level** partisipasi yang kemudian dirinci kembali kedalam delapan (**Eight**) tingkatan anak tangga partisipasi. **Level** yang terendah adalah **non partisipasi**. Kegiatan partisipasi yang terjadi pada tingkatan ini sebenarnya merupakan distorsi partisipasi. Tujuan sebenarnya partisipasi hanya bertujuan untuk mendidik, menatar masyarakat serta adanya komunikasi antar warga namun masih bersifat terbatas, inisiatif dari pemerintah dan hanya

komunikasi satu arah, partisipasi masyarakat telah didengar hanya masyarakat tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan dari pertimbangan mereka yang akan di pertimbangkan atau tidak oleh pengambil keputusan (Pemerintah) dalam partisipasi masyarakat. ini hanya memiliki kemungkinan relatif kecil untuk menghasilkan perubahan dalam tatanan pembangunan Pariwisata (Arnstein, 1969).

Beberapa peneliti yang telah dilakukan sebelumnya di antaranya dengan lokus partisipasi masyarakat dalam pengembangan pariwisata di Indonesia termasuk di kabupaten Polewali Mandar Ketersediaan literature untuk melihat sejauh mana transformasi partisipasi masyarakat dalam merespon masalah yang dihadapi dalam proses pengembangan pariwisata dengan Peningkatan partisipasi masyarakat masih belum optimal sehingga melalui penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pada konsep,model, atau teori yang digunakan dalam melihat realitas serupa (*body of knowledge*).

Studi tentang partisipasi masyarakat dalam pengembangan pariwisata yang dilakukan Irwan dian sari (2007),dengan judul Peran ekowisata dalam konsep pengembangan pariwisata berbasis masyarakat mengkaji sejauh mana ekowisata berpengaruh dalam menggerakkan peran serta masyarakat dan berhasilmengetahui karakter produkdan pasar yang berbasismasyarakat.

Selanjutnya penelitian Yuyun farah Mega (2015) yang berjudul Model masyarakat dalam pengembangan desa wisata Nglinggo,

Pagerharjo, Samigaluh, Kulon Progo, Yogyakarta yang bertujuan untuk mengetahui bentuk dan model partisipasi masyarakat desa wisata Nglinggo.

Untuk mengatasi permasalahan pengembangan pariwisata diperlukan peran Pemerintah Daerah Kabupaten Polewal Mandar sendiri yang lebih optimal dalam mengelola sektor pariwisata. Hal lain yang mesti diperhatikan ialah pada konteks tatanan global, persaingan didunia pariwisata sudah semakin ketat, sehingga diperlukan inovasi, arah kebijakan pengembangan pariwisata yang tepat yang dapat mendobrak kemampuan dan kesanggupan untuk bersaing dengan beberapa daerah tujuan wisata lain baik ditingkat regional, nasional, maupun global. pemberdayaan masyarakat diwilayah tersebut akan turut menentukan sejauh mana keberhasilan pengembangan sektor pariwisata didalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Tahapan pengembangan pariwisata lewat pendekatan adalah satu mesin pendobrak pertumbuhan ekonomi didaerah. olehnya itu, pemerintah daerah perlu memperhatikan tentang masalah infrastruktur fisik yang tentunya sangat penting sebagai penunjang pertumbuhan dalam industri dan dunia usaha pariwisata yang berbasis kepada masyarakat.

Pengertian ini mengandung bahwa pemerintah daerah sudah dapat menyediakan fasilitas atau jasa khusus agar terpenuhinya keinginan industry atau dunia usaha pariwisata, khususnya yang bisa menunjang pemberdayaan masyarakat. Didalam sebuah kebijakan pembangunan

daerah, pemerintah Kabupaten Polewali Mandar menetapkan sektor wisata pesisir sebagai salah satu sector unggulan yang mendorong pembangunan di Kabupaten Polewali Mandar. Kontribusi yang dapat diandalkan pada pembangunan ekonomi Kabupaten Polewali Mandar pada sektor pariwisata, diantaranya di industri pariwisata dan jasa-jasa, dapat menciptakan lapangan kerja baru lagi untuk masyarakat secara langsung yang mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Untuk mencapai tujuan tersebut Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar melakukan pengembangan kawasan obyek wisata yang ada. Kegiatan pemasaran atau promosi ini sudah menjadikan daerah ini untuk dikunjungi oleh wisatawan baik wisatawan lokal maupun wisatawan Nusantara dan Mancanegara. Namun kegiatan promosi tersebut akan menjadi kurang berarti apabila masyarakat lokal itu sendiri tidak ikut berpartisipasi dalam sector pariwisata di Polman. Partisipasi dari masyarakat adalah langkah dasar untuk membangun kerjasama yang baik antara Pemerintah dalam hal ini Dinas pemuda olahraga, dan pariwisata yang berperan sebagai pembuat kebijakan bersama dengan masyarakat sebagai pendorong suksesnya sebuah kebijakan tersebut dalam rangka perkembangan pariwisata.

Sehubungan dengan itu maka penulis Mengangkat sebuah Karya Ilmiah yang berkaitan dengan masyarakat yaitu “***Partisipasi Masyarakat Dalam Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Polewali Mandar.***”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang, terkait dengan partisipasi masyarakat dalam pengembangan pariwisata di Kabupaten Polewali Mandar maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level kekuasaan warga dalam pengembangan pariwisata
2. Bagaimana bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level partisipasi semu dalam pengembangan pariwisata
3. Bagaimana bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level non partisipasi dalam pengembangan pariwisata

C. Tujuan penelitian.

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level kekuasaan warga dalam pengembangan pariwisata
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level partisipasi warga dalam pengembangan pariwisata
3. Untuk mengetahui dan menganalisis bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level non partisipasi dalam pengembangan pariwisata

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Dengan memahami pengembangan pariwisata berbasis masyarakat maka penelitian ini dapat memperkaya khasanah bidang keilmuan administrasi publik khususnya terkait bagaimana membangun konsep Pariwisata yang mampu memberi kontribusi bagi perkembangan keilmuan (*intellectual merit*) terkait *governance* ketika dipraktikkan dalam konteks lokalitas.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini menawarkan sebuah alternatif solusi yang dapat menjadi acuan bagi Pemerintah dan Pemerintah daerah untuk menangani berbagai persoalan terkait pariwisata.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Administrasi Publik

Partisipasi masyarakat/publik dalam penyelenggaraan negara jika ditinjau dari perspektif Ilmu Administrasi Publik dapat ditelusuri dari pergeseran dan pemaknaan terhadap paradigma dalam Ilmu Administrasi Publik. Pergeseran paradigma tersebut diakui, dalam tataran praktis pun, memiliki implikasi nyata terhadap praktik penyelenggaraan administrasi publik untuk mendukung penguatan kapasitas birokrasi pemerintahan dalam melakukan perubahan guna menjalankan perannya menuju tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) bagi kesejahteraan masyarakat. Untuk menjelaskan dan memaknai perkembangan nilai dan pendekatan partisipasi serta kebermaknaannya dalam administrasi publik maka penelusuran pergeseran paradigma dalam Ilmu Administrasi Publik menjadi sesuatu yang harus dilakukan. Hal itu bertujuan untuk memotret sejauh mana pengaplikasian nilai dan pendekatan partisipasi publik dalam mengatur dan mengurus urusan atau persoalan publik (*public affairs*) yang menjadi lokus dari administrasi publik.

1. Administrasi Publik

Chandler dan Plano, (dalam Pasolong, 2010:7), mengatakan bahwa administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan

personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan dan meng implementasikan dan mengelola (***manage***) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik (Chandler & Plano, 1988).

Menurut L. Lyod G.Nigro (dalam Pasolong, 2004:8) mendefinisikan administrasi publik adalah suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan yang meliputi 3 cabang pemerintahan, yakni eksekutif, legislatif, dan serta hubungan di antara mereka, mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan karenanya merupakan bagian dari proses politik, sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat (Nigro et al., 2012).

Administrasi publik, menurut Chandler dan Plano dalam (Keban 2008:4) adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Selain itu, Keban juga menyatakan bahwa istilah Administrasi Publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak

yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah (Chandler & Plano, 1988).

Teori Administrasi menjelaskan upaya-upaya untuk mendefinisikan fungsi universal yang dilakukan oleh pimpinan dan asas-asas yang menyusun praktik kepemimpinan yang baik. Henry Fayol (1841-1925) menggunakan pendekatan atas manajemen administrasi, yaitu suatu pendekatan dari pimpinan atas sampai pada tingkat pimpinan terbawah (Fayol, 1916).

Fayol melahirkan tiga sumbangan besar bagi administrasi dan manajemen yaitu (1) aktivitas organisasi, (2) fungsi atau tugas pimpinan, (3) prinsip-prinsip administrasi atau manajemen. Selanjutnya Fayol mengemukakan prinsip-prinsip administrasi yaitu :

- a) Pembagian pekerjaan, prinsip ini sama dengan pembagian tenaga kerja menurut Adam Smith, spesialisasi meningkatkan hasil yang membuat tenaga kerja lebih efisien.
- b) Wewenang. Manajer harus memberi perintah, wewenang akan membuat
- c) mereka melakukan dengan baik
- d) Disiplin. Tenaga kerja harus membantu dan melaksanakan aturan yang ditentukan oleh organisasi.
- e) Kesatuan komando. Setiap tenagakerja menerima perintah hanya dari yang berkuasa.

- f) Kesatuan arah. Beberapa kelompok aktivitas organisasi yang mempunyai tujuan yang sama dapat diperintah oleh seorang manajer menggunakan satu rencana.
- g) Mengarahkan kepentingan individu untuk kepentingan umum.
- h) Kepentingan setiap orang, pekerja atau kelompok pekerja tidak dapat diutamakan dari kepentingan organisasi secara keseluruhan.
- i) Pemberian upah. Pekerja harus dibayar dengan upah yang jelas untuk pelayanan mereka.
- j) Pemusatan. Berhubungan pada perbandingan yang mana mengurangi keterlibatan dalam pengambilan keputusan.
- k) Rentang kendali. Garis wewenang dari manajemen puncak pada tingkatan di bawahnya merepresentasikan rantai skalar.
- l) Tata tertib. Orang dan bahan-bahan dapat ditempatkan dalam hal yang tepat dan dalam waktu yang tepat.
- m) Keadilan. Manajer dapat berbuat baik dan terbuka pada bawahannya.
- n) Stabilitas pada jabatan personal, perputaran yang tinggi merupakan ketidakefisienan.
- o) Inisiatif. Tenaga kerja yang menyertai untuk memulai dan membawa rencana akan menggunakan upaya pada tingkat tinggi.
- p) Rasa persatuan. Kekuatan promosi tim akan tercipta dari keharmonisan dan kesalahan dalam organisasi.

Sedangkan Herbert Simon dalam Pasolong (2011:14) membagi empat prinsip administrasi yang lebih umum yaitu :

- a) Efisiensi administrasi dapat ditingkatkan melalui spesialisasi tugas dikalangan kelompok.
- b) Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan anggota kelompok dalam suatu hirarki yang pasti
- c) Efisiensi administrasi dapat ditingkatkan dengan membatasi jarak pengawasan pada setiap sektor didalam organisasi sehingga jumlahnya menjadi kecil
- d) Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan mengelompokkan pekerjaan, untuk maksud-maksud pengawasan berdasarkan tujuan, proses, langganan, tempat (Simon, 2013)

2. Tinjauan Tentang Partisipasi Masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan diyakini banyak pihak telah menjadi kata kunci dalam pengembangan pembangunan di era otonomi daerah sekarang ini. Pembangunan yang melibatkan partisipasi masyarakat ternyata telah gagal menciptakan keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Partisipasi merupakan jembatan penghubung antara pemerintah sebagai pemegang kekuasaan, kewenangan, dan kebijakan dengan masyarakat yang memiliki hak sipil, politik dan social ekonomi masyarakat (eko, 2003:8).

Dengan partisipasi masyarakat, posisi tawar masyarakat dimata pemerintah menjadi meningkat, masyarakat tidak selalu di dikte dan di dominasi oleh pemerintah dalam memenuhi kebutuhan atau keputusan dalam pembangunan lingkunganya namun selalu dilibatkan dalam pengambilan keputusan maupun dalam pelaksanaanya. Sedangkan Bintoro Tjokroamidjojo (2001:207-208) memberikan pendapat bahwa partisipasi masyarakat adalah keterlibatan dalam memikul beban dan tanggung jawab dalam pelaksanaan program pembangunan”

Menurut Cohen dan Uphoff (1977:8) menyatakan partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat penerima program pembangunan terdiri dari :

1. Pengambilan keputusan.
2. Implementasi
3. Pemanfaatan (Benefits)
4. Evaluasi Program Pembangunan

Untuk memahami secara jelas dan terperinci mengenai tahapan-tahapan partisipasi masyarakat dalam perspektif kebijakan publik penulis akan menguraikan tahapan partisipasi dimaksud sebagai berikut

- 1) Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan.

Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan sangat penting, karena masyarakat dituntut untuk menentukan arah dan

strategi pembangunan disesuaikan dengan sikap dan budaya masyarakat setempat. Partisipasi dalam pengambilan keputusan merupakan suatu proses dalam memilih alternatif yang diberikan oleh semua unsur masyarakat, lembaga-lembaga sosial dan lain-lain (Siagian, 1972:108).

Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dalam proses rencana pembangunan, biasanya dilakukan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat, bertujuan untuk memilih alternatif dalam perencanaan pelaksanaan pembangunan.

2) Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan.

Berhasilnya suatu program pembangunan tergantung dari keikutsertaan masyarakat dalam berpartisipasi seluruh .Koentjaraningrat, menyatakan bahwa partisipasi rakyat, terutama rakyat pedesaan dalam pembangunan sebenarnya menyangkut dua tipe yang pada prinsipnya berbeda yaitu :

- a) Partisipasi dalam aktivitas-aktivitas bersama dalam proyek pembangunan yang kusus. Dalam tipe yang pertama, rakyat pedesaan diajak, diperintahkan untuk mengerjakan pekerjaan yang sifatnya fisik. Kalau rakyat ikut sertaberdasarkan atas keyakinanya bahwa proyek itu akan bermanfaat baginya, maka mereka akan berpartisipasi dengan semangat dan spontanitas, tanpa mengharap upah yang tinggi. Sebaliknya, kalau mereka hanya diperintah dan dipaksa oleh atasan untuk

menyumbangkan tenaga atau harta bendanya kepada proyek tadi maka mereka tidak akan turut berpartisipasi dengan semangat tadi. Contoh. Partisipasi orang desa dalam pembangunan jalan, membuat saluran irigasi.

b) Partisipasi sebagai individu diluar aktivitas-aktivitas bersama dalam pembangunan. Dalam tipe partisipasi ini tidak ada proyek aktivitas bersama yang khusus, tapi masih termasuk proyek pembangunan, tidak bersifat fisik dan tidak memerlukan perintah atau paksaan dari atasannya, tetapi berdasarkan kemauan mereka sendiri.

3) Partisipasi dalam menerima hasil atau manfaat pembangunan.

Menurut Cohen dan Uphoff (1977:47) banyak cara untuk mengklarifikasikan dan menganalisis manfaat-manfaat dari hasil pembangunan. Dari segi distribusi dapat dilihat pada jumlah maupun kualitas manfaat. Dari segi lain dapat dibedakan antara material benefit dan social benefits. Material benefits dalam menganalisa akan berhubungan dengan konsumsi atau pendapatan, kekayaan, sedangkan *social benefits* seperti pendidikan, pelayanan kesehatan, air bersih, jalan-jalan, fasilitas transportasi

4) Partisipasi masyarakat dalam menilai pembangunan.

Menurut Cohen dan Uphoff (1977: 56-58) membedakan tiga jenis evaluasi :

a. *Project Centered Evaluation*.

b. *Political Activities*.

c. *Public Opinion Efforts*.

Project Contered Evaluation, bila evaluasi ini dipandang sebagai proses evaluasi formal, sedangkan dalam *Political Activities* berkaitan dengan pemilihan anggota - anggota parlemen rakyat setempat atau pemimpin setempat. *Public Opinion Efforts* opini publik dalam mengevaluasi suatu program tidak secara langsung, melainkan mempengaruhi melalui mass media/surat kabar. Misal : melalui surat pembaca dalam mengungkapkan beberapa gagasan.

Pemahaman makna partisipasi berikutnya sebagaimana diungkapkan oleh Davis (1962:427) yang menegaskan bahwa Partisipasi dapat didefinisikan sebagai keterlibatan mental/pikiran dan emosi/perasaan seseorang didalam situasi kelompok yang mendorongnya untuk memberikan sumbangan kepada kelompok dalam usaha mencapai tujuan serta turut bertanggung jawab terhadap usaha yang bersangkutan. Pandangan Davis seperti yang telah diungkapkan dapat dipahami bahwa keterlibatan jasmani, mental atau pikiran akan dapat mendorong dan menjadikan partisipan berlangsung dengan hasil yang optimal atau dapat memberikan sumbangan secara optimal dalam rangka mencapai tujuan, sekaligus akan memunculkan kepercayaan masyarakat yang tinggi, rasa ikut bertanggung jawab dan rasa memiliki.

Selanjutnya Tjokrowinoto (1993) menegaskan bahwa partisipasi secara aktif dalam pembangunan di lingkungan masyarakat pedesaan sangat dibutuhkan bahkan sudah menjadi mitos dari pembangunan itu sendiri, sehingga hampir semua negara mengumumkan secara luas kebutuhan partisipasi dalam semua proses pembangunan. Partisipasi masyarakat merupakan hak dan kewajiban setiap warganegara untuk memberikan kontribusi kepada kegiatan bersama dengan maksud dan tujuan untuk mencapai tujuan kelompok, sehingga mereka diberikan kesempatan dalam berpartisipasi mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, pengawasan dan mengevaluasi pelaksanaan pembangunan dengan mengembangkan kreatifitas yang ada dalam pola pikir dan mata hati mereka, yang akan disampaikan dalam musyawarah (Tjokrowinoto, 1993:48).

Berdasarkan beberapa pengertian partisipasi masyarakat seperti yang telah diungkapkan maka penulis berpendapat bahwa partisipasi masyarakat adalah keterlibatan dan kontribusi aktif secara fisik dan smental dalam berbagai kegiatan bersama, sebagai realisasi akan hak dan kewajiban setiap warga Negara dalam rangka mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Untuk itu, setiap membahas mengenai partisipasi masyarakat tidak dapat dilepaskan dari:

- a) Ada keterlibatan dan kontribusi aktif
- b) Secara fisik dan mental
- c) Dalam kegiatan bersama

d) Menunaikan hak dan kewajiban

e) Mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Oleh karena pentingnya partisipasi atau dukungan atau kontribusi atau keikutsertaan masyarakat maka partisipasi menjadi kunci segala sesuatu, termasuk sukses atau tidaknya pelaksanaan pembangunan. Apabila partisipasi ada di manamana dan dilakukan oleh banyak orang maka tidak ada pekerjaan yang tidak sukses. Di sisi lain, hasil bisa lebih optimal, semua biaya menjadi lebih ringan, pekerjaan akan menjadi lebih lancar, sekaligus partisipasi dalam hal ini akan dapat menumbuhkan rasa tanggung jawab dan memiliki terhadap hasil pekerjaan.

Persoalan yang muncul dalam 15 (lima belas) tahun terakhir adalah ada penurunan yang signifikan tingkat partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan pembangunan. Mengapa fenomena ini terjadi dan faktor apa penyebabnya. Pertanyaan ini harus dapat dijawab oleh administrasi pembangunan karena salah satu tugas pokok dan fungsi administrasi pembangunan adalah membangun partisipasi masyarakat.

Ada pula pandangan bahwa salah satu ruang lingkup Administrasi Pembangunan adalah pembangunan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu dapat ditegaskan bahwa tercapainya pembangunan di suatu negara bukan hanya tanggung jawab administrator pembangunan, melainkan menjadi tugas dan tanggung jawab bersama semua elemen masyarakat (anak bangsa) dan pemerintah. Penegasan ini penting karena makna luas dari negara itu sendiri merupakan hubungan antara pemerintah dan masyarakatnya. Namun biasanya

(seperti terjadi di Indonesia) ketidak harmonisan antara pemerintah dan rakyat menjadikan proses pembangunan menjadi terhambat atau terganggu.

Bisa saja hal ini dikarenakan masalah egosentrisme, etnis, dan masalah-masalah perbedaan kepentingan dari kedua belah pihak. Keterhambatan proses pembangunan juga dapat terjadi akibat keterbatasan pengadaan faktor pendukung fisik seperti peralatan, perlengkapan, teknologi, dan sumber daya yang tidak memadai.

Tabel 1: Tipologi Partisipasi Masyarakat Berdasarkan Jenis Partisipasi Dan Tingkat Keterwakilan

Jenis Keterwakilan	Tingkat keterwakilan sempit	Tingkat keterwakilan Luas
<i>Palsu</i>	<i>Keputusan:</i> kurang transparan dibuat oleh pejabat publik <i>Partisipasi:</i> simbolik, hanya segelintir orang yang terlibat	<i>Keputusan:</i> dibuat oleh pejabat publik <i>Partisipasi:</i> simbolik, meskipun melibatkan berbagai kelompok dalam masyarakat.
<i>Parsial</i>	<i>Keputusan:</i> dibuat oleh sekelompok elit pemerintah dengan mempertimbangkan masukan dari kelompok	<i>Keputusan:</i> dibuat oleh pejabat pemerintah dengan pengaruh yang sangat sedikit dari

	<p>kepentingan yang terbatas</p> <p>Partisipasi: hanya melibatkan kelompok kepentingan yang memiliki pengaruh, sedangkan sebagian masyarakat tidak mempunyai kesempatan sama sekali</p>	<p>partisipasi masyarakat</p> <p>Partisipasi: melibatkan berbagai kelompok kepentingan namun peluang berpartisipasi disediakan dalam sesi yang sangat terbatas</p>
Penuh	<p>Keputusan: dibuat oleh pejabat pemerintah dan kelompok kepentingan yang terpilih</p> <p>Partisipasi:melibatkan kelompok kepentingan yang mempunyai pengaruh, namun sebagian besar warganegara tetap kurang memiliki kesempatan</p>	<p>Keputusan: dibuat oleh pejabat pemerintah dengan pengaruh yang sangat kuat dari partisipasi masyarakat</p> <p>Partisipasi: masyarakat luas terlibat dalam diskusi yang cukup intensif dengan pemerintah</p>

Sumber data: Diadopsi dari Erman I. Rahim Jurnal Partisipasi dalam kebijakan publik: 5

3. Bentuk-bentuk partisipasi

Berdasarkan bentuknya partisipasi dibedakan menjadi dua, yaitu partisipasi fisik dan partisipasi *non fisik* (Siti Irene,2015).

Menurut Aprilia Theresia (2014) jika diidentifikasi berdasarkan bentuk-bentuk kegiatannya partisipasi masyarakat dapat berupa:

- a) Menjadi kelompok-kelompok
- b) Melibatkan diri pada diskusi kelompok
- c) Melibatkan diri pada kegiatan-kegiatan organisasi untuk menggerakkan partisipasi-partisipasi masyarakat lain
- d) Mengambil bagian dalam proses pengambilan keputusan
- e) Memanfaatkan hasil-hasil yang dicapai dari kegiatan masyarakatnya

Sherry Arnstein menjelaskan bentuk-bentuk partisipasi warga dalam pengembangan pariwisata, Arnstein membagi partisipasi menjadi (*Eight Rungs on Ladder of Citizen Participation*) delapan tahap dan kedelapan tahap tersebut adalah alat analisis untuk mengidentifikasi partisipasi masyarakat.(Arnstein 1969 :216-224).

Arnstein menjelaskan partisipasi masyarakat yang didasarkan kepada kekuatan masyarakat untuk menentukan suatu produk akhir, tiap tangga dibedakan berdasarkan sesuai dengan tingkat kekuasaan warga negara dalam menentukan rencana Pengembangan atau program (*corresponding to the extent of citizen's power in determining theplan and/or program*). Arnstein membagi partisipasi menjadi 8

tangga tahapan dan kedelapan tahapan tersebut termuat dalam 3

Level yaitu:

- a) *Non Participation*, meliputi Manipulasi (*Manipulation*), Terapi (*Therapy*)
 - b) *Degress of Tokenism*, meliputi Peredaman kemarahan (*Placation*), Konsultasi (*Consultation*), Penyampaian informasi (*Informing*),
 - c) *Degress of Citizen Power*, meliputi Pengawasan masyarakat (*Citizen Control*), Pendelegasian kekuasaan (*Delegated Power*) kemitraan (*Partnership*).
- *Non participation* (Tidak Partisipatif) Meliputi :
 - 1) *Manipulation* (Manipulasi)Tangga pertama atau tingkatan yang paling terendah dalam teori “tingga partisipasi” yang memposisikan warga/masyarakat hanya digunakan sebagai salah satu pihak (kelompok) yang dapat memberikan persetujuan berbagai badan penasehat. Dalam hal ini bahwa tidak ada sama sekali partisipasi masyarakat yang sebenarnya, dan aspirasi masyarakat di selewengkan serta di gunakan sebagai alat publikasi dari pihak penguasa.
 - 2) *Therapy* (Terapi)Tangga kedua yakni terapi (perbaikan), bentuk partisipasi yang dilakukan dengan berkedok melibatkan warga / masyarakat dalam perencanaan dan memperlakukan warga / masyarakat sebagi proses meskipun masyarakat terlibat langsung

dalam kegiatan serta lebih banyak untuk mendapatkan masukan dari masyarakat demi kepentingan pemerintah.

- *Degress of Tokenism*, Meliputi

3). *Informing* (Penyampaian informasi) Tangga ketiga yakni penekanan bentuk partisipasi dalam pemberian informasi satu arah yang diberikan pemerintah kepada masyarakat, tanpa disediakan umpan balik dan kekuatan untuk negosiasi. Seringkali informasi disampaikan terlambat dibanding perencanaannya. Masyarakat hanya memiliki sedikit kesempatan untuk mempengaruhi sebuah rencana

4). *Consultation* (Konsultasi). Tangga keempat yakni konsultasi masyarakat diberi kesempatan dalam memberikan opini mereka, tapi tidak dikombinasikan dengan kepastian bahwa perhatian dan ide mereka akan diperhitungkan meskipun sudah terjalin dialog dua arah, akan tetapi cara ini tingkat keberhasilannya rendah karena tidak memiliki jaminan tentang ide, gagasan, serta kepedulian masyarakat akan di perhatikan.

5) *Placation* (Peredaman Kemarahan / Rujukan).Tangga kelima yakni peredaman kemarahan atau penentraman adalah masyarakat mulai memiliki tingkat pengaruh melalui kecenderungan melakukan sesuatu hanya untuk formalitas saja (tokenism) jelas terlihat, tapi pelaksanaan partisipasi masyarakat tersebut tergantung pelaksanaan dari prioritas yang ditetapkan golongan elit seperti

memasukkan anggota masyarakat kedalam struktur instansi pemerintah karena dianggap mampu melaksanakan program, walaupun usulan masyarakat diperhatikan sesuai kebutuhan namun aspirasi masyarakat seringkali disepelihkan karena kedudukan masyarakat sangat rendah.

- *Degress of Citizen Power*, Meliputi :

6) *Partnership* (Kerjasama).Tangga keenam yakni kemitraan adanya kesepakatan dan telah ada kesamaan kepentingan antara pemerintah dan warga / masyarakat untuk berbagai perencanaan dan tanggung jawab pembuatan keputusan melalui struktur kerjasama kebijaksanaan, komite perencanaan dan mekanisme yang memecahkan persoalan.

7) *Delegated Power* (Pelimpahan kekuasaan dan pengawasan). Tangga ketujuh yakni masyarakat diberikan pelimpahan kewenangan untuk memutuskan suatu perencanaan dan program tertentu kebudian ditetapkan rencana tersebut oleh Pemerintah.

8).*Citizen Control* (Pengawasan Masyarakat). Pada bagian inilah yang disebut dengan partisipasi atau menurut istilah Arnstein yakni sebagai kekuasaan masyarakat, dimana masyarakat memiliki kekuatan untuk mengatur program atau kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingan warga /masyarakat.Serta mempunyai kewenangan bernegosiasi dengan pihak-pihak luar yang hendak melakukan perubahan, dalam hal ini usaha bersama

warga dapat langsung berhubungan dengan sumber dana untuk mendapatkan bantuan pinjaman modal secara langsung tanpa melalui pihak pihak yang lain Vendor(pihak ke 3) jadi masyarakat memiliki kekuasaan.(data diolah dari (Arnstein, 1969)

4. Gagasan partisipasi

Partisipasi merupakan hal yang penting bagi sebuah kepemimpinan yang efektif. Partisipasi mengandung potensi yang luar biasa untuk membina kerja sama dalam sebuah tim, akan tetapi hal ini sulit untuk dipraktikan dan bisa saja gagal apabila tidak diterapkan dengan baik. Ada tidak gagasan penting dalam definisi hakekat partisipasi dalam sebuah organisasi yaitu: keterlibatan, kontribusi, dan tanggung jawab.

- 1) Keterlibatan mental dan emosional, yang paling penting dari sebuah partisipasi adalah keterlibatan mental dan emosional daripada aktivitas fisik. Keterlibatan ini bersifat psikologis daripada tindakan secara fisik. Seseorang yang berpartisipasi terlibat egonya dari pada terlibat tugas. Sebagai pemimpin kurang benar jika memandang keterlibatan dalam pelaksanaan tugas sebagai partisipasi yang sesungguhnya.
- 2) Motivasi Kontribusi, gagasan yang kedua dalam partisipasi adalah bahwa ia dapat memberikan motivasi orang-orang untuk memberikan kontribusi. Mereka diberikan kesempatan untuk menyalurkan sumber inisiatif dan kreatifnya guna mencapai tujuan

organisasi, sama seperti yang dikemukakan oleh teori Y, dengan demikian dapat disimpulkan bahwa partisipasi berbeda dengan “keepakatan”. Praktik kesepakatan hanya menggunakan ide yang dimiliki pemimpin untuk diajukan kepada kelompok untuk mereka sepakati. Maka dari itu, disini kelompok hanya bersifat menyepakati tidak ada kontribusi padahal partisipasi tidak hanya sekedar upaya untuk memperoleh kesepakatan akan tetapi pertukaran sosial dua arah diantara orang-orang, daripada sebuah prosedur untuk mengalirkan gagasan dari atas. Partisipasi sangat bernilai karena memanfaatkan kreativitas seluruh anggotanya.

- 3) Terima tanggung jawab, gagasan ketiga ini menjelaskan bahwa partisipasi mendorong orang-orang untuk menerima tanggung jawab partisipasi membantu mereka menjadi kelompok yang bertanggung jawab dari sekedar pelaksana bagaikan mesin yang tidak bertanggung jawab (Davis, 1985:179-180)

5. Tipe-tipe partisipasi

Pada konteks masyarakat pedesaan dalam pembangunan ekonomi, masalah yang dihadapi sebenarnya adalah bagaimana pemerintah dapat meyakinkan masyarakat pedesaan bahwa dengan ikut berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi, mereka akan mampu untuk meningkatkan taraf hidup. Dalam hal ini terdapat keterkaitan yang erat antara partisipasi dan intensif. Tanpa suatu intensif maka partisipasi menjadi berubah maknanya, dari sebuah

keinginan untuk ikut serta secara sukarela menjadi sebuah tindakan paksaan.

Menurut John M Chohen dan Uohoff (dalam Yulian, 2013) terdapat empat tipe partisipasi yaitu:

- 1) Partisipasi dalam membuat sebuah keputusan (membuat beberapa pilihan dari banyaknya kemungkinan untuk kemudian menyusun rencana rencana yang bisa dilaksanakan dan layak untuk dilaksanakan).
- 2) Partisipasi dalam implementasi (kontribusi sumber daya, administrasi, dan koordinasi kegiatan yang menyangkut tenaga kerja, biaya, dan informasi).
- 3) Partisipasi dalam kegiatan yang memberikan keuntungan.
- 4) Partisipasi dalam kegiatan evaluasi dan keterlibatan dalam proses yang sedang berjalan.

6. Macam-macam partisipasi

Menurut Aprellia Theresia (2014) ada empat macam partisipasi, yaitu:

- 1) Partisipasi dalam pengambilan keputusan. Dalam partisipasi pengambilan keputusan ini, untuk menumbuhkan partisipasi maka perlu dibuka sebuah forum yang memungkinkan masyarakat didalamnya mampu berpartisipasi langsung di dalam proses pengambilan keputusan.

- 2) Partisipasi dalam kegiatan. Partisipasi ini dapat diartikan sebagai pemerataan sumbangsih masyarakat dalam bentuk tenaga kerja, uang tunai, dan atau beragam bentuk pengorbanan lain yang sepadan dengan apa yang akan diterima. Selain itu, partisipasi dalam kegiatan juga bisa dilihat pada saat pemeliharaan proyek ataupun pada progam-progam yang telah berhasil diselesaikan.
- 3) Partisipasi dalam pemantauan evaluasi. Partisipasi ini untuk mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan perkembangan kegiatan serta perilaku aparat yang terlibat dalam proyek atau progam yang bersangkutan.
- 4) Partisipasi dalam pemanfaatan hasil. Partisipasi yang dimaksud dalam hal ini adalah partisipasi dalam pemanfaatan hasil proyek atau progam. Pemanfaatan hasil proyek atau progam ini akan mampu merangsang kemauan dan kesukarelaan masyarakat untuk selalu berpartisipasi dalam progam-progam yang akan dilaksanakan berikutnya.

7. Tingkatan Partisipasi

Menurut Aprilia Theresia (2014) ada lima tingkatan dalam partisipasi, yaitu:

- 1) Memberikan informasi, Dalam konteks ini masyarakat memberikan informasi sebagai bahan masukan dalam sebuah kegiatan.

- 2) Konsultasi, Pada tahap ini masyarakat mampu menyampaikan pendapatnya, mendengar yang baik untuk memberikan umpan balik akan tetapi dalam tingkatan partisipasi ini masyarakat tidak terlibat dalam implementasi ide dan gagasan tersebut.
- 3) Pengambilan keputusan bersama, pada tingkatan ini masyarakat memberikan dukungan terhadap gagasan, pilihan-pilihan serta mampu mengembangkan peluang untuk mengambil keputusan.
- 4) Bertindak bersama, dalam tingkatan ini masyarakat tidak sekedar ikut dalam pengambilan keputusan akan tetapi juga ikut terlibat dan menjalin kemitraan dalam pelaksanaan kegiatan.
- 5) Memberikan dukungan, pada tingkatan ini masyarakat menawarkan pendanaan, nasihat, dan dukungan lain untuk mengembangkan agenda kegiatan.

8. Pentingnya partisipasi

Menurut Conyers (dalam Dicky, 2003) Ada tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat sangat penting:

- 1) Alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat setempat. Tanpa adanya partisipasi masyarakat program pembangunan/proyek-proyek akan mengalami kegagalan.
- 2) Menumbuhkan rasa percaya untuk masyarakat. Dengan melibatkan masyarakat secara langsung dalam proses persiapan dan perencanaan proyek pembangunan mereka akan lebih mengetahui

- 3) roseluk beluk proyek tersebut dan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut.
- 4) Suatu hak demokrasi apabila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan di wilayah mereka sendiri, peran serta dari sudut pandang pemerintah adalah melakukan sesuatu dengan biaya yang semurah mungkin sehingga sumber dana yang terbatas dapat dipakai untuk kepentingan yang sebanyak mungkin.

Yoeti (2008) mengungkapkan bahwa keterlibatan masyarakat yang berpendapatan rendah dalam progam-progam pengembangan objek wisata melalui pemanfaatan hasil kerajinan tangan, hasil pertanian, peternakan, perikanan, perkebunan, produk hasil seni dan budaya tradisonal serta pengembangan desa wisata dapat berfungsi sebagai “katalisator” dalam pembangunan dan sekaligus menjadi penggerak dan mempercepat proses pembangunan itu sendiri.

9. Kebijakan Partisipatif

Dalam literatur kebijakan publik mengidentifikasi adanya dua model kebijakan yang kiranya konstruktif untuk mengkerangkai pemikiran tentang mekanisme pembuatan kebijakan publik: yakni model ‘kebijakan sebagai perjuangan kepentingan masyarakat’ dan model ‘kebijakan sebagai pses *social marketing*’. Keduanya akan dipaparkan sebagai berikut;

10. Kebijakan kepentingan masyarakat.

Kalau kita tidak berfikir birokratis-yuridis semata, maka proses kebijakan publik tidak harus mengandalkan peran aktif pejabat negara. Ini tidak berarti bahwa negara dikesampingkan dalam proses kebijakan. Bahwa dalam negara ada aktor-aktor yang terlibat dalam proses penentuan isi kebijakan, itu tidak dibantah. Hanya saja, titik strategis yang diutamakan dalam memahami proses kebijakan adalah proses politik, bukan proses birokratis. Proses politik yang dimaksudkan adalah proses politik yang digerakkan oleh partisipasi politik masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik.

Proses kebijakan, dari kacamata penganjur gagasan ini (misalnya teori sistem), dilihat sebagai proses tuntutan-menuntut dan dukung-mendukung gagasan kebijakan yang harus difikirkan oleh pejabat pemerintah. Dalam konteks ini, peran pengambil kebijakan keputusan dibayangkan hanya sebatas merespon tuntutan dan dukungan yang disampaikan oleh masyarakat. Dalam proses ini institusi-institusi politik yang ada telah menyediakan arena untuk mengagregasikan berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat. Penentuan daftar skala prioritas, tawar-menawar antara berbagai pihak yang terkait bisa dilakukan secara mandiri oleh masyarakat dengan mengacu pada aturan main dan prosedur yang ada.

Adanya kapasitas kelembagaan inilah yang memungkinkan berbagai benturan berbagai kepentingan masyarakat bisa diatasi.

Masyarakat sendiri menyadari betapa pentingnya menghormati prosedur-prosedur yang telah ada untuk memungkinkan proses kebijakan publik bisa berlangsung dan mengenai sasaran. Dalam situasi yang demikian ini maka mereka yang tidak sepakat dengan isi kebijakan akan bersedia mematuhi keputusan kebijakan. Ini berarti berjalannya kebijakan tidak lagi harus mengandalkan legalitas keputusan pemerintah, melainkan justru legitimasi proses pengambilan kebijakan. Kalau dalam model yang disebutkan dalam pembahasan sebelumnya disebutkan bahwa pengambilan kebijakan bersifat pro-aktif yang didominasi pejabat negara ujung-ujungnya mengandalkan legalitas perundang-undangan, dalam model ini diasumsikan bahwa peran pro-aktif masyarakat dan tegaknya lembaga-lembaga kemasyarakatan (termasuk hukum) menjadikan pengambil kebijakan tidak haus legalitas.

Dalam nuansa ini, kebijakan disadari betul tidak identik dengan produk legislasi. Kebijakan tidak harus dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Bahwa kebijakan akan merugikan pihak-pihak tertentu dan menguntungkan pihak-pihak lain, dari kaca mata *society centric* ini dianggap tidak bermasalah. Keputusan pemerintah yang tidak memuaskan akan menggerakkan pihak yang tidak puas ini untuk memperjuangkan kepentingannya. Dengan demikian maka proses kebijakan akan terus-menerus mengalir dalam bentuk tuntutan /

dukungan masyarakat yang senantiasa direspon secara mekanistik oleh pejabat para negara.

11. Kebijakan Sebagai Proses Sosial Marketing.

Kedua cara penyederhanaan tentang proses kebijakan tersebut di atas sama-sama masuk akal. Penyederhanaan cara memahami proses kebijakan ini bisa disebut sebagai model proses kebijakan. Jelasnya, dari pembahasan tersebut di atas tersirat adanya dua model dasar (penyederhanaan cara memahami) proses kebijakan.

Model yang pertama mengandaikan ekspresi keputusan otoritatif para pejabat negara bisa dilakukan dengan mengandalkan kekuatan negara (dalam hal ini kapasitas instrumental birokrasi pemerintah), sedangkan model yang satunya lagi justru mengandaikan kuatnya basis institusional masyarakat untuk memudahhi partisipasi politiknya. Model yang pertama dengan mudah dipraktekkan di negara yang pemerintahnya dominan atau kapasitas kelembagaan politik masyarakatnya lemah. Mengingat model ini sangat rentan terhadap penyalahgunaan kewenangan oleh para pejabat negara maka advokasi kebijakan menjadi suatu keniscayaan.

Model yang kedua sebetulnya disarikan dari pengalaman negara-negara industri maju yang telah lama mengembangkan liberalisme sebagai pilar pemerintahannya. Kesadaran akan hak-hak politik masyarakat telah menjadi sandaran bagi tegaknya hukum, dan proses kebijakan memang bisa disederhanakan sebagai proses merespon

tuntutan dan dukungan masyarakat. Kalau model ini mau dijadikan basis (acuan praktis) untuk pengelolaan proses kebijakan, maka prasyarat-prasyarat bagiberjalannya model ini harus dipenuhi. Prasyarat tersebut adalah bahwa proses kebijakan berlangsung dengan dukungan kapasitas kelembagaan yang memadai. Proses artikulasi dan agregasi kepentingan, misalnya, dijalankan oleh partai-partai politik. Artinya, model kedua mensyaratkan kuatnya basis politik kepartaian. Prasyarat semacam ini tampaknya tidak dengan mudah bisa dipenuhi oleh masyarakat Indonesia saat ini. Ini juga berarti bahwa, peran aktif dan pro-aktif pemerintah, memang tidak bisa dihindarkan. Sehubungan dengan hal itu, maka model pertama bisa dijadikan acuan dengan sejumlah modifikasi.

Alternatif model yang mengkombinasikan kedua model tersebut di atas ditawarkan oleh J.A. Altman. Dia menyebutnya sebagai model social marketing, dimana pejabat negara dituntut untuk aktif dalam proses kebijakan, namun keaktifan tersebut tidak menghilangkan mereduksi arti penting kesepakatan (*consent*) dari masyarakat. Gagasan Altman ini disajikan dalam grafik di bawah ini. Ada sejumlah butir gagasan yang penting untuk dicatat dari tawaran Altman ini.

Pertama, berlangsungnya proses kebijakan yang memenuhi kedua tuntutan tersebut diatas, mensyaratkan agar, baik pejabat negara maupun masyarakat, menjalani pendidikan kebijakan. Tentu saja materi pendidikan bagi pejabat negara berbeda dengan materi

pendidikan bagi masyarakat. Point tersembunyi yang perlu diungkapkan adalah bahwa adanya kesediaan bagi pejabat negara maupun masyarakat untuk saling belajar (membuka mata dan telinga) merupakan kunci bagi kelancaran proses kebijakan.

Kedua, kebijakan pada dasarnya bukan proses birokratik ataupun proses politik belaka, namun juga proses belajar. Poin ini penting untuk kedepankan karena metatapun tenaga ahli telah bekerja sekuat tenaga untuk kesuksesan kebijakan, nuansa trial and error dalam proses kebijakan tidak akan hilang. Kebijakan publik adalah proses eksperimentasi nasib sejumlah orang, kalau bukan nasib komunitas secara keseluruhan. Oleh karena itu, redesign kebijakan merupakan elemen penting. Sejalan dengan kerangka berfikir tersebut di atas, public hearing merupakan proses kunci bagi kelangsungan proses kebijakan. Ketiga, setiap fase pengelolaan kebijakan, partisipasi masyarakat senantiasa terbuka

Model alternatif tersebut diatas sangat mengedepankan arti penting belajar dan konsensus. Dalam realitas, kebijakan justru tidak bisa mengatasi masalah yang diagendakan karena konflik yang berkecamuk. Sehubungan dengan hal itu, kebijakan bisa disederhakan sebagai proses pengelolaan konflik antara berbagai pihak yang saling menggalang kekuatan untuk memperjuangkan kepentingannya. Paul A. Sabatier menawarkan model koalisi-advokasi untuk memahami proses kebijakan.

Dalam model ini dibayangkan proses kebijakan melibatkan komunitas kebijakan yang heterogen yang tergalang dalam sejumlah koalisi untuk memenangkan gagasan kebijakan. Koalisi ini sifatnya lintas batas negara-masyarakat. Yang mempersatukan para stakeholders dalam suatu koalisi adalah kesamaan kepentingan atau keberpihakan terhadap suatu gagasan kebijakan. Ini artinya, sangat boleh jadi ada pejabat negara yang justru ambil bagian dalam advokasi kebijakan yang dimotori oleh kekuatan-kekuatan masyarakat. Sebaliknya, dalam ranah masyarakat kita menemukan adanya “kaki-tangan” negara yang melangsungkan proses untuk mengamankan kebijakan pemerintah. Sehubungan dengan hal ini, Sabatier sefaham dengan Altman bahwa *proses learning* (membuka mata dan telinga) adalah proses penting untuk mensukseskan kebijakan

12. Hakekat Partisipasi dalam kebijakan

Philipus M.Hadjon (1997:4-5) mengemukakan bahwa konsep partisipasi publik berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian, tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peranserta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan (Hadjon, 1994).

Menurut Philipus M. Hadjon, keterbukaan, baik “*openheid*” maupun “*openbaar-heid*” sangat penting artinya bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis. Dengan demikian

keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak.

Konsep partisipasi terkait dengan konsep demokrasi, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon (1997:7-8) bahwa sekitar tahun 1960-an muncul suatu konsep demokrasi yang disebut demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Dalam konsep demokrasi, asas keterbukaan atau partisipasi merupakan salah satu syarat minimum, sebagaimana dikemukakan oleh Burkens dalam buku yang berjudul "*Beginnselen van de democratische rechtsstaat*" bahwa (Philipus M. Hadjon, 1997 : 2) :

- 1) Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
- 2) Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
- 3) setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
- 4) Badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana "(mede)beslissing-recht"(hak untuk ikut memutuskan dan atau melalui wewenang pengawas;
- 5) Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
- 6) Dihormatinya hak-hak kaum minoritas.

Partisipasi masyarakat itu semakin penting urgensinya dalam proses pengambilan keputusan setelah dikampanyekannya *good governance* oleh Bank Dunia maupun UNDP. Salah satu karakteristik dari *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik atau pemerintahan yang baik adalah partisipasi. Selanjutnya UNDP mengartikan partisipasi sebagai karakteristik pelaksanaan *good governance* adalah keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan bersosialisasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif (Hetifah Sj Sumarto, 2003:3 dalam (Ruslan, 2013).

Senada dengan pengertian tersebut, Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere (2001:8) memaknai partisipasi sebagai berikut: bahwa pihak pihak yang dipengaruhi oleh suatu keputusan yang ditetapkan the stakeholders (pihak yang mempunyai kepentingan)-memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan, kritik dan mengambil bagian dalam pembuatan keputusan-keputusan pemerintahan (Griadhi & Utari, 2008).

Pengertian partisipasi tersebut tidak jauh berbeda dengan pengertian partisipasi politik yang diberikan oleh Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson, yaitu bahwa partisipasi politik adalah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud

untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah (Mariam Budiardjo,1981: 2).

Menurut Sad Dian Utomo (2003:267–272) manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, adalah :

- 1) Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
- 2) Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
- 3) Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
- 4) Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan public dapat dihemat.

B. Tinjauan tentang Pengembangan Pariwisata

1. Pengembangan Pariwisata sebagai Kebijakan Publik

Sebelum berbicara tentang kebijakan pariwisata, maka akan dibahas terlebih dahulu kebijakan publik. Definisi yang menjelaskan mengenai kebijakan sampai saat ini sangat beragam. Istilah kebijakan seringkali diartikan dengan keputusan pemerintah karena hanya pemerintahlah yang memiliki kewenangan dan kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat dan bertanggung jawab melayani kepentingan umum.

Carl F dalam (Agustino,2008) menjelaskan bahwa kebijakan merupakan serangkaian kegiatan/ tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah agar dapat mencapai tujuan yang dimaksud. Sedangkan Dye seperti dikutip oleh Abidin, (2002:20) menyebutkan kebijakan adalah sebuah pilihan dari pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Ahli lain Gerston dalam Bram Sarjana, (2006:12:5) menjelaskan kebijakan publik sebagai “

“attempts to resolve public issue, questionsthat most people believe should be decided by officials at the appropriate level ofgovernment national, state or local”.

Dari pernyataan ini menunjukkan bahwa kebijakan adalah upaya yang diputuskan oleh pejabat pemerintah pada setiap tingkatan pemerintahan untuk memecahkan masalah masyarakat Kebijakan mencakup keterkaitan antara kehendak,tindakan,dan hasil.

Pada kehendak, kebijakan terefeksikan pada sikap pemerintah. Pada tingkat tindakan,kebijakan terefleksikan pada perilaku pemerintah, dan pada level hasil yaitu yang benar-benar dilakukan pemerintah (Heywood, 1997:382).

Pada defenisi lain kebijakan juga dimaknai sebagai satu manifestasi dari penilaian yang penuh pertimbangan, sehingga dapat dijadikan basis penyusunan basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan (Parson, 2001:15). Lebih khusus Anderson dalam Abidin, (2002: 41) menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan strategi pemerintah untuk mencapai tujuannya.

Selanjutnya Young dan Quinn (1991 dikutip oleh Suharto, 2005:44) memberikan batasan konsep kebijakan publik, yaitu

1. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan di implementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis, dan finansial untuk melakukannya.
2. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan konkret yang berkembang di masyarakat.
3. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
4. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun kebijakan publik juga bisa dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
5. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor.

Kebijakan publik berisi pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Jika mengacu dari berbagai definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa pengembangan pariwisata merupakan suatu kebijakan publik, karena pariwisata merupakan hasil pilihan pemerintah dan hak dari pemerintah untuk mengembangkan dan mengontrol pengembangan tersebut.

Pengembangan pariwisata juga merupakan kebijakan pemerintah dalam memecahkan masalah yang dihadapi, Pariwisata dipandang sebagai sebuah pilihan untuk mendapatkan sumber pendapatan baru bagi suatu negara. Menurut Dunn (2003), analisis kebijakan (policy analysis) adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan.

Sedangkan menurut Quade dikutip Dunn, (2003:95) menjelaskan analisis kebijakan adalah suatu bentuk analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi yang dapat menjadi landasan bagi para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan. Dalam analisis kebijakan, prosedur umumnya yaitu (1) pemantauan, (2) peramalan (prediksi), (3) evaluasi, (4) rekomendasi (preskripsi), dan (5) perumusan masalah. Proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis.

Aktivitas politis tersebut sering sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasi sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Analisis kebijakan dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan pada suatu, beberapa atau seluruh tahapan dari proses kebijakan, tergantung pada tipe masalah yang dihadapi dalam sebuah permasalahan.

Analisis kebijakan publik bertujuan memberikan rekomendasi untuk membantu para pembuat kebijakan dalam upaya memecahkan masalah-masalah publik. Di dalam analisis kebijakan publik terdapat informasi-informasi berkaitan dengan masalah-masalah publik serta argumen-argumen tentang berbagai alternatif kebijakan, sebagai bahan pertimbangan atau masukan kepada pihak pembuat kebijakan.

Kebijakan dapat dikatakan berhasil dengan baik ditentukan oleh sumberdaya manusia, institusi, dan organisasi yang memiliki kemampuan untuk melakukan rekayasa ulang. Menurut Person (1995), dalam model proses suatu penetapan kebijakan dapat dikaji dari input dan output. Faktor-faktor input terdiri dari persepsi, organisasi, tuntutan, dukungan dan keluhan. Unsur kebijakan antara lain adalah regulasi, distribusi, redistribusi, kapitalisasi dan nilai-nilai etika. Outputnya antara lain adalah aplikasi, penegakan hukum,

interpretasi, evaluasi, legitimasi, modifikasi, penyesuaian, dan penarikan diri atau pengingkaran.

Analisis kebijakan publik berdasarkan kajian kebijakannya dapat dibedakan antara analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik tertentu dan sesudah adanya kebijakan publik tertentu. Analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik berpijak pada permasalahan publik semata sehingga hasilnya benar-benar sebuah rekomendasi kebijakan publik yang baru. Keduanya baik analisis kebijakan sebelum maupun sesudah adanya kebijakan mempunyai tujuan yang sama yakni memberikan rekomendasi kebijakan kepada penentu kebijakan agar didapat kebijakan yang lebih berkualitas (Dunn: 2003).

Dalam melakukan analisis kebijakan, perlu kiranya dipahami lingkungan kebijakan. Lingkungan kebijakan merupakan konteks spesifik dimana peristiwa peristiwa di sekitar isu-isu kebijakan terjadi (Dunn, 2003:133). Proses perumusan kebijakan dapat dipandang sebagai sebuah hubungan antar organisasi (*inter organizational relations*) Evan 1980 dalam Abidin (2002:158). Lebih lanjut dijelaskan bahwa instansi pemerintah merupakan suatu organisasi yang berada dalam lingkup wawasan yang lebih luas, dan merupakan salah satu elemen dari sistem Nasional dan Internasional.

2. Pengertian Pariwisata

Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang kepariwisataan disebutkan bahwa pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah maupun pemerintah daerah (R. Indonesia, 2009).

Sebagai fenomena global, dunia pariwisata melibatkan manusia dari berbagai segmen sehingga hal ini juga menjadikan pariwisata sebagai kebutuhan. Seperti yang telah disebutkan oleh *World Tourism Organization* (UNWTO) pariwisata telah mengalami pertumbuhan berkelanjutan dan memperdalam diversifikasi untuk menjadi salah satu sektor ekonomi dengan pertumbuhan tercepat di dunia.

Pariwisata modern terkait erat dengan pembangunan dan mencakup semakin banyak tujuan baru. Dinamika ini telah mengubah pariwisata menjadi pendorong utama bagi kemajuan sosial ekonomi. Secara etimologis menurut Purwanto dan Hilmi (1994) dalam bukunya *Pengantar Pariwisata* istilah pariwisata berasal dari bahasa sansekerta yang terdiri dari dua suku kata yaitu *pari* dan *wisata*. *Pari* berarti banyak, berkali-kali atau lengkap sedangkan *wisata* berarti perjalanan atau bepergian. Kata tersebut mempunyai persamaan kata dalam Bahasa Inggris *Tourism* dan Bahasa Belanda *Tourisme*. Awal mula tercetusnya pengertian pariwisata dan wisatawan ini pada abad ketujuh belas di Negara Perancis, kemudian pada tahun 1972 Maurice

menerbitkan buku “*The True Guide For Foreigners Travelling in France to Appreciate its Beealities, Learn the language and take exercise*”. Pada Negara kita Indonesia menurut Musanef kata “pariwisata” dipopulerkan oleh Presiden Soekarno pada musyawarah Nasional Tourism kedua di Tretes Jawa Timur pada tanggal 12-14 Juni tahun 1958 pada tahun 1963 berdasarkan rumusan *Internasional Union Of Official Travel Organization (IUOTO)* subyek wisata atau pelaku perjalanan dapat dibedakan menjadi:

1) Wisatawan adalah pengunjung sementara yang tinggal sekurang kurangnya 24 jam di negara yang dikunjungi dan perjalanannya dapat digolongkan sebagai berikut:

a) Pesiar adalah untuk rekreasi, liburan, kesehatan, studi dan olahraga.

b) Hubungan dagang, sanak saudara, konferensi dan misi.

2) Pelancong adalah penunjang sementara yang tinggal di negara yang dikunjungi kurang lebih 24 jam (termasuk pelancong dalam perjalanan kapal pesiar termasuk yang sedang transit di pelabuhan) (Purwanto dan Hilmi1994:9).

Selanjutnya beberapa definisi pariwisata dari beberapa ahli, sebagai perbandingan akan ditampilkan pada tabel beriku:

Tabel 2. Definisi Pariwisata Menurut Para Ahli

No	Nama Ahli	Pengertian
1	A.J Burkart dan S.Medlik	Perpindahan orang untuk sementara dan dalam jangka waktu pendek tujuan-tujuan di luar tempat mereka biasanya hidup dan bekerja, dan kegiatan-kegiatan mereka

		selama tinggal di tempat – tempattujuan tersebut.
2	E.Guyer Freuler	Pariwisata dalam pengertian modern adalah merupakan fenomena dari jaman sekarang yang didasarkan atas kebutuhan akan kesehatan dan pergantian hawa, penilaian yang sadar dan menumbuhkan (cinta) terhadap keindahan alam dan pada khususnya disebabkan oleh bertambahnya pergaulan berbagai bangsa dan kelas masyarakat manusia sebagai hasil daripada perkembangan perniagaan, industri, perdagangan serta penyempurnaan dari pada alat-alat pengangkutan.
3	H.Kodhyat	Perjalanandarisatu tempat ketempat yang lain, bersifat sementara yang dilakukan perorangan maupun kelompok, sebagai usaha mencari keseimbangan atau keserasian dan kebahagiaan dengan lingkungan hidup dalam dimensisosial, budaya,alam dan ilmu.
4	James J. Spillane	Kegiatan melakukan perjalanan dengan tujuan mendapatkan kenikmatan, mencari kepuasan, mengetahui sesuatu, memperbaiki kesehatan, menikmati olahraga atau istirahat, menunaikan tugas, berziarah dan lain-lain.
5	Koen Meyers	Aktivitas perjalanan yang dilakukan oleh sementara waktu dari tempat tinggal semula ke daerah tujuan dengan alasan bukan untuk menetap atau mencarinfakah melainkan hanya untuk memenuhi rasa ingin tahu, menghabiskan waktu senggang atau libur sertatujuan-tujuan lainnya.
6	Prof Hunzieker dan Prof K. Krapf	Sebagai keseluruhan jaringan dan gejala-gejala yang berkaitan dengan tinggalnya orang asing di suatu tempat, dengan syarat bahwa mereka tidak tinggal disitu untuk melakukan pekerjaan yang penting yang memberikan keuntungan yang bersifat permanen maupun sementara.
7	Prof. Salah Wahab dalam Oka A Yoeti	Suatu aktivitas manusia yang dilakukan secara sadar yang mendapat pelayanan secara bergantian diantara orang-orang dalam suatu negara itu sendiri/ diluar negeri, meliputi pendiaman orang - orang dari daerah lain untuk sementara waktu mencari kepuasan yang beranekaragaman dan berbeda dengan apa yang dialaminya, dimana ia memperoleh pekerjaan tetap.
8	RG. Soekadijo	Segala kegiatan dalam masyarakat yang berhubungan dengan wisatawan.

9	Richard Sihite	Suatu perjalanan yang dilakukan orang untuk sementara waktu, yang diselenggarakan dari suatu tempat ketempat lain meninggalkan tempatnya semula, dengan suatu perencanaan dan dengan maksud bukan untuk berusaha atau mencari nafkah di tempat yang dikunjungi, tetap, semata-mata untuk menikmati kegiatan bertamasya dan rekreasi atau untuk memenuhi keinginan yang beranekaragam.
10	Robert McIntoshBersama Shaskinant Gupta	Gabungan gejala dan hubungan yang timbul dari interaksi wisatawan, bisnis, pemerintah tuan rumah serta masyarakat tuan rumah dalam proses menarik dan melayani wisatawan-wisatawan serta para pengunjung lainnya.

Sumber data diolah 2019

Di tambahkan lagi Pariwisata menurut Spillane adalah perjalanan dari satu tempat ketempat lain, bersifat sementara, dilakukan perorangan maupun kelompok, sebagai usaha mencari keseimbangan / keserasian dan kebahagiaan dengan lingkungan hidup dalam dimensi social, budaya, alam dan ilmu (Spillane 1987: 20).

Sedangkan Pendit mendefinisikan pariwisata sebagai suatu proses kepergian sementara dari seseorang atau lebih menuju tempat lain di luar tempat tinggalnya. Dorongan kepergiannya adalah karena berbagai kepentingan, baik karena kepentingan ekonomi, sosial, kebudayaan, politik, agama, kesehatan maupun kepentingan lain seperti karena sekedar ingin tahu, menambah pengalaman ataupun untuk belajar (Pendit, 1967).

Secara rinci pengertian dan hal-hal yang mendukung pariwisata dijelaskan dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 terkait kepariwisataan diantaranya, yaitu:

- a. Wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara.
- b. Wisatawan adalah orang yang melakukan wisata
- c. Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah.
- d. Kepariwisata adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, pemerintah, pemerintah daerah, dan pengusaha.
- e. Daya tarik wisata adalah segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya, dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan.
- f. Daerah tujuan pariwisata yang selanjutnya disebut destinasi Pariwisata adalah kawasan geografis yang berada dalam satu atau lebih wilayah administratif yang di dalamnya terdapat daya tarik wisata, fasilitas umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas, serta

masyarakat yang saling terkait dan melengkapi terwujudnya kepariwisataan.

- g. Usaha Pariwisata adalah usaha yang menyediakan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dan penyelenggaraan pariwisata.
- h. Pengusaha Pariwisata adalah orang atau sekelompok orang yang melakukan kegiatan usaha pariwisata.
- i. Industri Pariwisata adalah kumpulan usaha pariwisata yang saling terkait dalam rangka menghasilkan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dalam penyelenggaraan pariwisata.
- j. Kawasan Strategis Pariwisata adalah kawasan yang memiliki fungsi utama pariwisata atau memiliki potensi untuk pengembangan pariwisata yang mempunyai pengaruh penting dalam satu atau lebih aspek, seperti pertumbuhan ekonomi, sosial dan budaya, pemberdayaan sumber daya alam, daya dukung lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan.
- k. Kompetensi adalah seperangkat pengetahuan, keterampilan, dan perilaku yang harus dimiliki, dihayati, dan dikuasai oleh pekerja pariwisata untuk mengembangkan profesionalitas kerja.

3. Pelaku Pariwisata

Pelaku Pariwisata adalah setiap pihak yang berperan dan terlibat dalam kegiatan pariwisata. Adapun yang menjadi pelaku pariwisata menurut (Damanik & Weber, 2006) adalah

a. Wisatawan

Wisatawan adalah konsumen atau pengguna produk dan layanan. Wisatawan memiliki beragam motif dan latar belakang (minat, ekspektasi, karakteristik social, ekonomi, budaya, dan sebagainya) yang berbeda-beda dalam melakukan kegiatan wisata. Perbedaan tersebut, wisatawan menjadi pihak yang menciptakan permintaan produk dan jasa wisata.

b. Industri Pariwisata/ Penyedia Jasa

Industri Pariwisata/ Penyedia Jasa adalah semua usaha yang menghasilkan barang dan jasa bagi pariwisata. Mereka dapat digolongkan ke dalam 2 golongan utama, yaitu :

a. Pelaku Langsung, yaitu usaha-usaha wisata yang menawarkan jasa secara langsung kepada wisatawan atau yang jasanya langsung dibutuhkan oleh wisatawan. Termasuk dalam kategori ini adalah hotel, restoran, biro perjalanan, pusat informasi wisata, atraksi hiburan, dan lain-lain.

b. Pelaku Tidak Langsung Yaitu usaha yang mengkhususkan diri pada produk-produk yang secara tidak langsung mendukung

pariwisata, misalnya usaha kerajinan tangan, penerbit buku atau lembaran panduan wisata, dan sebagainya

c. Pendukung Wisata

Pendukung Wisata adalah usaha yang tidak secara khusus menawarkan produk dan jasa wisata tetapi seringkali bergantung pada wisatawan sebagai pengguna jasa dan produk itu. Termasuk didalamnya adalah penyedia jasa fotografi, jasa kecantikan, olahraga, penjualan BBM, dan sebagainya

d. Pemerintah

Pemerintah adalah sebagai pihak yang mempunyai otoritas dalam peraturan, penyediaan, dan peruntukan berbagai infrastruktur yang terkait dengan kebutuhan pariwisata. Tidak hanya itu, pemerintah juga bertanggung jawab dalam menentukan arah yang dituju perjalanan pariwisata. Kebijakan makro yang ditempuh pemerintah merupakan panduan bagi stakeholder yang lain dalam memainkan peran masing-masing

e. Masyarakat Lokal

Masyarakat lokal adalah masyarakat yang bermukim dikawasan wisata, mereka merupakan salah satu pemeran penting dalam pariwisata karena sesungguhnya merekalah yang akan menyediakan sebagian besar atraksi sekaligus menentukan kualitas produk wisata. Selain itu, masyarakat local merupakan pemilik langsung atraksi wisata yang di kunjungi sekaligus di

konsumsi wisatawan, berupa air, tanah, hutan, dan lanskap merupakan sumberdaya pariwisata yang dikonsumsi oleh wisatawan dan pelaku wisata lainnya berada ditangan mereka. Kesenian yang menjadi salah satu daya tarik wisata dan juga hampir sepenuhnya milik mereka

f. Kelompok Sadar Wisata

POKDARWIS adalah kelembagaan ditingkat masyarakat yang anggotanya terdiri dari para pelaku kepariwisataan yang memiliki kepedulian dan tanggung jawab serta berperan sebagai penggerak dalam mendukung terciptanya iklim kondusif bagi tumbuh dan berkembangnya kepariwisataan serta terwujudnya Sapta Pesona dalam meningkatkan pembangunan daerah melalui kepariwisataan dan manfaatkannya bagi kesejahteraan masyarakat sekitar.

Termasuk dalam kategori POKDARWIS diatas adalah organisasi masyarakat yang disebut Kompepar (Kelompok Penggerak Pariwisata). POKDARWIS ini merupakan kelompok swadaya dan swakarsa masyarakat yang dalam aktivitas sosialnya berupaya untuk:

- a. Meningkatkan pemahaman kepariwisataan.
- b. Meningkatkan peran dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan kepariwisataan.
- c. Meningkatkan nilai manfaat kepariwisataan bagi masyarakat / anggota Pokdarwis.

d. Mensukseskan pembangunan kepariwisataan (Pedoman POKDARWIS 2012 :16)

Di Indonesia pembangunan hampir menjadi kata kunci dalam banyak hal, salah satunya yaitu pembangunan pariwisata. Pembangunan pariwisata pada intinya merupakan suatu aktivitas yang menggali segala potensi pariwisata baik yang berasal dari sumber daya alam, sumber daya manusia, maupun sumber daya buatan manusia yang semuanya memerlukan penanganan secara menyeluruh.

Dalam melakukan pembangunan pariwisata tentunya takterlepas dari aspek masyarakat atau sosial, jadi pembangunan pariwisata itu sendiri menggunakan pendekatan pembangunan sosial

Pengembangan pariwisata merupakan suatu rangkaian upaya untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumberdaya pariwisata mengintegrasikan segala bentuk aspek luar pariwisata yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung akan kelangsungan pengembangan pariwisata.

Pengembangan pariwisata juga merupakan penggerak utama sektor kepariwisataan, pengembangan pariwisata tentunya membutuhkan kerjasama dari seluruh pemangku kepentingan yang terdiri dari masyarakat dan pemerintah, kerjasama langsung dari kalangan usaha maupun dari pihak swasta. Sesuai dengan tugas dan kewenangannya, pemerintah merupakan pihak fasilitator yang

memiliki peran dan fungsinya dalam pembuatan dan penentu seluruh kebijakan terkait pengembangan pariwisata dalam pembangunan dan pengembangan pariwisata tidak hanya pemerintah yang melakukan sendiri tetapi pihak-pihak lain juga ikut andil dalam pembangunan infrastruktur pendamping, guna meningkatkan pendapatan dari sektor ekonominya.

Menurut Charles Kaiser Jr. Dan Larry E. Helber (dalam Dedy Prasetya, 2014) tingkat-tingkat perencanaan pariwisata itu dimulai dari pengembangan pariwisata daerah yang mencakup pembangunan fisik objek dan atraksi wisata. Setelah itulah dilakukan, kita akan dapat melihat bagaimana perkembangan dari jumlah berkunjung wisatawan apabila ternyata mencapai target yang telah ditetapkan selanjutnya akan memikirkan sistem prioritas (Fithriana, 2019). Untuk pengembangan ini perlu dilakukan pendekatan-pendekatan dengan organisasi pariwisata yang ada (pemerintah dan swasta) dan pihak-pihak terkait yang diharapkan dapat mendukung kelanjutan pembangunan pariwisata daerah tersebut. (Dedy Prasetya, 2014:412-421)

Pembangunan dan pengembangan pariwisata suatu daerah dapat disesuaikan oleh pemerintah daerah dengan potensi dan kekhasan daerah masing-masing. Ini merupakan kesempatan yang sangat baik bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kemampuannya dalam melaksanakan kewenangan yang menjadi hak daerah. Maju atau

tidaknya suatu daerah sangat ditentukan oleh kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan yaitu pemerintah daerah. Pemerintah daerah bebas berkreasi dan berekspresi dalam rangka membangun daerahnya, tentu saja dengan tidak melanggar ketentuan hukum yaitu perundang-undangan.

4. Norma-Norma Yang berlaku dalam Pengembangan Pariwisata

Perubahan kebudayaan dan pariwisata menurut Widhagho (2008) ialah perubahan yang terjadi dalam sistem ide yang dimiliki bersama oleh para warga masyarakat yang bersangkutan, antara lain aturan-aturan, norma-norma yang digunakan sebagai pegangan dalam kehidupan, teknologi, selera, rasa keindahan, dan bahasa (Widhagho 2008:34 dalam (Putri & Abdillah, 2019).

Koentjaraningrat (1996) menjelaskan perubahan kebudayaan dalam masyarakat dapat terjadi karena beberapa sebab yaitu :

- a) Sebab yang berasal dari masyarakat dan kebudayaan sendiri, misalnya terdapat penambahan atau pengurangan jumlah dan komposisi penduduk.
- b) Sebab perubahan lingkungan tempat hidup. Masyarakat yang hidup terbuka atau berada dalam jalur perhubungan dengan kebudayaan lain cenderung berubah secara lebih cepat (Koentjaraningrat, 1964)

Secara umum perubahan budaya diawali oleh adanya unsur keterbukaan, baik yang dipaksakan maupun yang dikarenakan oleh karakter khas kebudayaan tertentu yang mudah menerima kehadiran

kebudayaan asing. Pergeseran-pergeseran yang terjadi antara setiap sub budaya kerap berjalan tidak sejalan. Ada golongan masyarakat yang secara rupa sangat cepat berkembang, namun secara teknologis agak tertinggal. Ada pula yang secara keseluruhan fisiknya telah bergeser jauh kedepan, tetapi secara mentalitas masih terbelakang. Pergeseran nilai budaya memiliki keterkaitan secara langsung dengan proses perubahan budaya sebuah bangsa yang dipicu oleh adanya keterbukaan budaya (Putri & Abdillah, 2019)

C. Teori Partisipasi

Wacana konsep partisipasi dalam ilmu administrasi publik adalah wacana klasik. Perkembangannya menunjukkan upaya para ahli agar konsep ini tetap *scientifically significant dan policy-wise relevant*. Walau konstruk dan maknanya bisa berubah dari satu paradigma ke paradigma berikutnya, namun masih tetap menjadi bagian dari konsep penting dalam *mainstream* ilmu administrasi publik. Salah satu buah pemikiran awal konsep partisipasi mulai dikenal dalam teori organisasi *behavioral* sebagai bagian dari paradigma ilmu administrasi publik sebagai ilmu administrasi.

Keith Davis dan Newstrom (1972) menempatkan konsep partisipasi dalam proses pengambilan keputusan administrasi dalam organisasi. Walau kemudian sejalan dengan perkembangan teori organisasi, buku Keith Davis telah mengalami metamorfosis sampai

edisi ke delapan, namun mendefinisikan konsep partisipasi masih tetap sama, yakni:

participation is mental and emotional involvement of person in group situations that encourage them to contribute to group goals and share responsibility for them (Davis & Newstrom 1989: 232). Ide utamanya juga tetap tiga hal, yakni: *involvement, contribution, dan responsibility.*

Ketika “administrasi pembangunan” menjadi *mainstream* paradigma ilmu administrasi publik, maka argumentasi pentingnya konsep dan praktik partisipasi rakyat dalam pembangunan meliputi:

- a) Rakyat adalah fokus sentral dan tujuan terakhir pembangunan, partisipasi merupakan akibat logis dari dalil tersebut.
- b) Partisipasi menimbulkan rasa harga diri dan kemampuan pribadi untuk dapat turut serta dalam keputusan penting yang menyangkut masyarakat.
- c) Partisipasi menciptakan suatu lingkaran umpan balik arus informasi tentang sikap, aspirasi, kebutuhan dan kondisi daerah yang tanpa keberadaannya akan tidak terungkap. Arus informasi ini tidak dapat dihindari untuk berhasilnya pembangunan;
- d) Pembangunan dilaksanakan lebih baik dengan dimulai dari di mana rakyat berada dan dari apa yang mereka miliki
- e) Partisipasi memperluas zone (kawasan) penerimaan proyek pembangunan
- f) memperluas jangkauan pelayanan pemerintah kepada seluruh masyarakat

- g) Partisipasi menopang pembangunan.
- h) Partisipasi menyediakan lingkungan yang kondusif baik bagi aktualisasi potensi manusia maupun pertumbuhan manusia.
- i) Partisipasi merupakan cara yang efektif membangun kemampuan masyarakat untuk pengelolaan program pembangunan guna memenuhi kebutuhan khas daerah
- j) Terakhir, tetapi tidak kalah pentingnya, partisipasi dipandang sebagai pencerminan hak-hak demokratis individu untuk dilibatkan dalam pembangunan mereka sendiri (Tjokrowinoto 1987: 48-49)

Argumentasi tersebut telah didukung banyak hasil studi, antara lain hasil analisis terhadap 16 negara Asia yang dilakukan Universitas Cornell menunjukkan adanya korelasi yang kuat antara keberhasilan nasional pembangunan pertanian dan pembangunan sosial, dengan sistem partisipasi organisasi lokal yang efektif, yang menghubungkan masyarakat desa dengan pusat dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaannya (*Cohen & Uphoff 1977*).

Guna mengetahui besarnya partisipasi masyarakat dalam penelitian ini, menggunakan pendekatan teori Arnstein (1969) yang didalam bukunya Arnstein menawarkan sebuah teori gradasi atau tahapan partisipasi masyarakat, yang biasa disebut juga dengan teori *The Ladder of Participation*, (tangga partisipasi) untuk menilai tingkatan partisipasi masyarakat dalam pengembangan pariwisata.

Arnstein membagi partisipasi menjadi (*Eight Rungs on Ladder of Citizen Participation*) delapan tahap dan kedelapan tahap tersebut adalah alat analisis untuk mengidentifikasi partisipasi masyarakat (Arnstein 1969:216-224). Arnstein menjelaskan partisipasi masyarakat yang didasarkan kepada kekuatan masyarakat untuk menentukan suatu produk akhir, tiap tangga dibedakan berdasarkan sesuai dengan tingkat kekuasaan warga negara dalam menentukan rencana Pengembangan atau program (*corresponding to the extent of citizen's power in determining the plan and/or program*). Arnstein membagi partisipasi menjadi 8 tangga tahapan dan kedelapan tahapan tersebut termuat dalam 3 *Level* yaitu:

- a. *Non Participation*, meliputi Manipulasi (*Manipulation*), Terapi (*Therapy*)
 - b. *Degree of Tokenism*, meliputi Peredaman kemarahan (*Placation*), Konsultasi (*Consultation*), Penyampaian informasi (*Informing*),
 - c. *Degree of Citizen Power*, meliputi Pengawasan masyarakat (*Citizen Control*), Pendelegasian kekuasaan (*Delegated Power*) kemitraan (*Partnership*).
- *Non participation* (Tidak Partisipatif) Meliputi :
 1. *Manipulation* (Manipulasi) Tangga pertama atau tingkatan yang paling terendah dalam teori “tangga partisipasi” yang memposisikan warga/masyarakat hanya digunakan sebagai salah satu pihak (kelompok) yang dapat memberikan persetujuan berbagai badan

penasehat. Dalam hal ini bahwa tidak ada sama sekali partisipasi masyarakat yang sebenarnya, dan aspirasi masyarakat diselewengkan serta di gunakan sebagai alat publikasi dari pihak penguasa.

2. *Therapy* (Terapi)Tangga kedua yakni terapi (perbaikan), bentuk partisipasi yang dilakukan dengan berkedok melibatkan warga / masyarakat dalam perencanaan dan memperlakukan warga / masyarakat sebagi proses meskipun masyarakat terlibat langsung dalam kegiatan serta lebih banyak untuk mendapatkan masukan dari masyarakat demi kepentingan pemerintah.

- *Degress of Tokenism, Meliputi*

3. *Informing* (Penyampaian informasi)Tangga ketiga yakni penekanan bentuk partisipasi dalam pemberian informasi satu arah yang diberikan pemerintah kepada masyarakat, tanpa disediakan umpan balik dan kekuatan untuk negosiasi. Seringkali informasi disampaikan terlambat dibanding perencanaannya. Masyarakat hanya memiliki sedikit kesempatan untuk mempengaruhi sebuah rencana

4. *Consultation* (Konsultasi). Tangga keempat yakni konsultasi masyarakat diberi kesempatan dalam memberikan opini mereka, tapi tidak dikombinasikan dengan kepastian bahwa perhatian dan ide mereka akan diperhitungkan meskipun sudah terjalin dialog dua arah, akan tetapi cara ini tingkat keberhasilannya rendah karena

tidak memiliki jaminan tentang ide, gagasan, serta kepedulian masyarakat akan di perhatikan.

5. *Placation* (Peredaman Kemarahan / Rujukan).Tangga kelima yakni peredaman kemarahan atau penentraman adalah masyarakat mulai memiliki tingkat pengaruh melalui kecenderungan melakukan sesuatu hanya untuk formalitas saja (*tokenism*) jelas terlihat, tapi pelaksanaan partisipasi masyarakat tersebut tergantung pelaksanaan dari prioritas yang ditetapkan golongan elit seperti memasukkan anggota masyarakat kedalam struktur instansi pemerintah karena dianggap mampu melaksanakan program, walaupun usulan masyarakat diperhatikan sesuai kebutuhan namun aspirasi masyarakat seringkali disepelihkan karena kedudukan masyarakat sangat rendah.

- *Degress of Citizen Power*, Meliputi :

6. *Partnership* (Kerjasama).Tangga keenam yakni kemitraan adanya kesepakatan dan telah ada kesamaan kepentingan antara pemerintah dan warga / masyarakat untuk berbagai perencanaan dan tanggung jawab pembuatan keputusan melalui struktur kerjasama kebijaksanaan, komite perencanaan dan mekanisme yang memecahkan persoalan.

7. *Delegated Power* (Pelimpahan kekuasaan dan pengawasan).Tangga ketujuh yakni masyarakat di berikan pelimpahan kewenangan untuk

memutuskan suatu perencanaan dan program tertentu kemudian ditetapkan rencana tersebut oleh Pemerintah.

8. *Citizen Control* (Pengawasan Masyarakat). Pada bagian inilah yang disebut dengan partisipasi atau menurut istilah Arnstein yakni sebagai kekuasaan masyarakat, dimana masyarakat memiliki kekuatan untuk mengatur program atau kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingan warga/masyarakat. Serta mempunyai kewenangan bernegosiasi dengan pihak-pihak luar yang hendak melakukan perubahan, dalam hal ini usaha bersama warga dapat langsung berhubungan dengan sumber dana untuk mendapatkan bantuan pinjaman modal secara langsung tanpa melalui pihak pihak yang lain Vendor(pihak ke 3) jadi masyarakat memiliki kekuasaan.(data diolah dari (Arnstein, 1969)

Sebagai alat analisis untuk mengidentifikasi partisipasi masyarakat dan menerapkan ditataran pemerintahan. Untuk lebih jelasnya mengenai delapan tahapan partisipasi masyarakat dapat dilihat pada gambar dan penjelasan kedelapan anak tangga dibawah ini ;

Tabel 3. Level Partisipasi menurut Arnstein

8	Pengawasan Warga(<i>citizen control</i>)	Level kekuasaan warga/masyarakat (Degrass of Citizen Power)
7	Pelimpahan kekuasaan (<i>delegated power</i>)	
6	Kerjasama (<i>partnership</i>)	
5	Peredam/rujukan (<i>placation</i>)	PartisipasiSemu (Tokenisem)
4	Konsultasi(<i>consultation</i>)	
3	Informasi (<i>information</i>)	
2	Terapi(<i>theraphy</i>)	TidakPartisipatif (Non Participation)
1	Manipulasi(<i>manipulation</i>)	

Sumber data : Sherry R Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Institute of Planners 35.1969, hal 216-224.

Dalam konteks teori administrasi pembangunan, dikenal konsep klasik untuk merepresentasikan fenomena tingkatan atau kadar partisipasi yang dikemukakan oleh Sherry R. Arnstein (1969,1971) sebagai *ladder of participation* (tangga partisipasi). Teori ini mengkategorikan partisipasi sebagai kekuasaan warga dalam mempengaruhi perubahan dalam pembuatan kebijakan. Menurut Arnstein terdapat tiga tingkatan partisipasi yang kemudian dirinci kembali ke dalam delapan anak tangga partisipasi dengan tingkatan yang terendah adalah **Non Partisipasfi** (tidak partisipatif), Kegiatan partisipasi yang terjadi pada tingkatan ini sebenarnya merupakan distorsi partisipasi. Tujuan sebenarnya partisipasi hanya bertujuan

untuk mendidik, menatar masyarakat. Dalam tingkatan ini terdapat dua anak tangga, yakni anak tangga pertama *Manipulation* (manipulasi) dan anak tangga ke dua adalah *Therapy*. Dalam anak tangga manipulasi bisa di artikan (relative atau kecenderungan sosial) tidak ada dialog antar warga/masyarakat, sedangkan anak tangga ke dua *Therapy* adanya komunikasi antar warga namun masih bersifat terbatas, inisiatif dari pemerintah dan hanya komunikasi satu arah.

Tingkatan kedua menunjukkan adanya partisipasi yang disebut ***Tokenism*** (partisipasi Semu), didalamnya tercakup tiga anak tangga, yakni pemberian informasi (*Information*), *Counsultation* (konsultasi), dan penentraman (placation), pada tingkatan ini partisipasi warga/masyarakat telah didengar hanya masyarakat tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan dari pertimbangan mereka akan dipertimbangkan atau tidak oleh pengambil keputusan (Pemerintah) dalam tingkatan partisipasi ini masyarakat hanya memiliki kemungkinan relatif kecil untuk menghasilkan perubahan dalam tatanan masyarakat.dalam anak tangga ketiga yakni *Information* (informasi) menunjukkan adanya komunikasi satu arah dari pihak yang berwenang kepada publik,. di dalam anak tangga ini sudah terjalin banyak komunikasi akan tetapi masih bersifat satu arah dan tidak ada sarana bagi warga/masyarakat untuk meminta (*feed back*) timbal balik seperti, pengumuman, penyebaran pamflet, dan laporan tahunan.

Sedangkan anak tangga keempat yakni *Counsultation* (Konsultasi) menunjukkan adanya komunikasi dua arah antara pihak yang berwenang dengan masyarakat tetapi hanya bersifat partisipasi formalitas saja. dan sudah ada penjaringan aspirasi akan tetapi aspirasi dari warga belum tentu dilaksanakan atau direalisasikan seperti misalnya :temu warga, dan dengar pendapat warga serta anak tangga kelima ialah *Placation* (Penentraman) melibatkan aktivitas yang lebih mendalam dengan mengajak masyarakat lebih terlibat dalam komite pembuatan kebijakan meskipun pemegang kuasa tetap memiliki hak yang lebih dalam pengambilan keputusan dengan kata lain bahwa komunikasi warga /masyarakat dengan pengambil keputusan (pemerintah) telah berjalan dengan baik dan sudah ada kegiatan negosiasi antara warga / masyarakat dengan pemerintah namun proses pengambilan keputusan masih dikendalikan oleh pemerintah.

Tingkatan tertinggi adalah ***degress of citizen power*** (derajat kuasa warga/masyarakat) yang memberikan peluang keterlibatan yang lebih kuat dalam pembuatan kebijakan, Warga ambil bagian secara langsung dalam pembuatan keputusan. Tingkatan ini menunjukkan masyarakat sangat memiliki pengaruh terhadap suatu proses pengambilan keputusan partisipasi masyarakat (kelompok masyarakat miskin) sudah termasuk dalam penentuan hasil atau proses serta dampak suatu kebijakan. Terdapat tiga anak tangga

dalam tingkatan ini mulai dari anak tangga keenam *Partnership* (kemitraan) ialah masyarakat telah mampu negosiasi dengan pemerintah.

Anak tangga ketujuh *Delegated Power* (Pendelegasian kekuasaan) yang dimaksud adalah masyarakat telah mampu mengarahkan suatu kebijakan dikarenakan ruang/wadah pengambilan keputusan telah masyarakat kuasai, dan pada anak tangga terakhir ke delapan *Citizen control* (Kendali warga) ialah partisipasi secara politis dan administratif masyarakat sudah mampu mengendalikan proses pembentukan, pelaksanaan suatu kebijakan.

Salah satu cara untuk memahami partisipasi adalah dengan menggunakan “tangga partisipasi”. Tangga partisipasi memperlihatkan relasi antara warga dengan pemerintah dalam proses implementasi pengembangan pariwisata. Arnstein memberikan Klasifikasi atau tingkatan/ pengelompokkan yang secara jelas mengenai jenjang partisipasi masyarakat dalam konteks administrasi publik, adapun masyarakat akan mengikuti alur secara bertingkat mulai dari tangga pertama hingga tangga kedelapan dengan logika dalam kajian administrasi publik yang dapat diuraikan pada table berikut

Tabel 4. Klasifikasi Partisipasi Masyarakat Menurut Tangga partisipasi Arnstain.

No	Klasifikasi	Uraian	Tingkatan
----	-------------	--------	-----------

1.	Degree of Citizen Power (Tingkat kekuasaan masyarakat)	<p>Memberikan peluang keterlibatan yang lebih kuat dalam pembuatan kebijakan. Warga ambil bagian secara langsung dalam pembuatan keputusan</p> <p>Tingkatan ini menunjukkan masyarakat sangat memiliki pengaruh terhadap suatu proses pengambilan keputusan partisipasi masyarakat (kelompok masyarakat miskin) sudah termasuk dalam penentuan hasil atau proses serta dampak suatu kebijakan</p>	<p>Pengawasan Warga (<i>citizen control</i>)</p> <p>Pelimpahan kekuasaan (<i>delegated control</i>)</p> <p>Kemitraan / kerjasama (<i>partnership</i>)</p>
2	Tokenisme (Partisipasi Semu)	<p>Pada tingkatan ini partisipasi warga/masyarakat telah didengar hanya masyarakat tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan dari pertimbangan mereka akan dipertimbangkan atau tidak oleh pengambil keputusan (Pemerintah)</p>	<p>Penentraman / rujukan (<i>placation</i>)</p> <p>Konsultasi (<i>consultation</i>)</p> <p>Informasi (<i>information</i>)</p>
3	Non Participation (Tidak Partisipatif)	<p>Kegiatan partisipasi yang terjadi pada tingkatan ini sebenarnya merupakan distorsi partisipasi. Tujuan sebenarnya partisipasi hanya bertujuan untuk mendidik, menatar masyarakat saja tidak ada komunikasi melainkan dialog dan telah ada komunikasi namun masih terbatas hanya saja datang dari inisiatif pemerintah (pemegang Kekuasaan) dan bersifat searah.</p>	<p>Terapi (<i>therapy</i>)</p> <p>Manipulasi (<i>manipulation</i>)</p>

Sumber :data diolah 2020 dari Arnstein (1969)

Untuk Melakukan penilaian terhadap tingkatan partisipasi masyarakat dalam penelitian ini dengan menggunakan alat analisa teori Arnstain, dianggap dengan tingginya partisipasi masyarakat menunjukkan bahwa masyarakat (warga negara) harus mengikuti dan memahami masalah politik dan keinginan masyarakat dalam pelibatan kegiatan, sebaliknya bila partisipasi masyarakat sangat rendah pada umumnya di anggap kurang baik artinya bahwa masyarakat tidak menaruh perhatian terhadap permasalahan pemerintah, penilaian bentuk *Apatis* (acuh tak acuh) ada dua bentuk yakni; Ada karena kekecewaan, dan Ada karena sikap tidak menghiraukan, dikarenakan masyarakat tidak adanya ketertarikan, dan kurangnya pengetahuan, serta tidak yakin oleh pemerintah.

Ada juga dikarenakan dianggap bahwa kondisi dalam keadaan baik baik saja atau tidak terlalu buruk baik ditatanan pemerintah maupun dilingkungan masyarakat tersebut. Masyarakat percaya bahwa siapapun yang akan dipilih tidak akan mengubah keadaan sehingga masyarakat tidak perlu pemanfaatan dalam hak pilih . Jadi apatis dalam hal ini tidak mengarah pada rasa kekecewaan atau frustrasi ,akan tetapi malah kepuasan dan kepercayaan pada sistem politik yang ada. (Budiardjo & Pudjiastuti, 1996)

Dalam tangga partisipasi arnstain para praktisi umumnya menerima konsep bahwa manipulasi pada dasarnya bukanlah

partisipasi melainkan sebuah strategi dalam situasi sosial politik sejauh bentuk tersebut merupakan salah satu strategi untuk mendorong partisipasi yang lebih luas. Penentraman, informasi, dan konsultasi pada dasarnya adalah bentuk lain dari tokenisme yaitu (*Policy*) kebijakan sekedarnya berupa upaya superfisial (dangkal, pada permukaan) atau tindakan simbolis dalam pencapaian suatu tujuan. Sedangkan kemitraan, pendelegasian kekuasaan, dan pengawasan oleh warga diterima sebagai wujud dari kekuasaan dan partisipasi warga.

D. Penelitian Terdahulu

Adapun penelitian yang relevan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

Tabel 5. Penelitian Terdahulu

No	Nama	Tahun	Judul Penelitian Tesis/disertasi/ dan jurnal	Tujuan Penelitian	Perbedaan penelitian ini
1	RIZKY ALFIRA(universitas hasanuddin makassar)	2014	IDENTIFIKASI POTENSI DAN STRATEGI PENGEMBANGAN EKOWISATA MANGROVE PADA KAWASAN SUAKA MARGASATWA MAMPIE DI KECAMATAN WONOMULYO KABUPATEN POLEWALI	Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh gambaran yang jelas, lengkap dan mendalam mengenai pengelolaan pariwisata berbasis masyarakat (Community Based Tourism) ,	Lebih fokus pada bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level kekuasaan warga dalam pengembangan pariwisata 2.bentuk partisipasi

			MANDAR	serta mengidentifikasi bagaimana partisipasi masyarakat dalam pengelolaan desa wisata	masyarakat berdasarkan pada level partisipasi warga dalam pengembangan pariwisata
2	Ricky Wirawan	2015	PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH	Tujuan dalam penelitian ini yaitu untuk mendiskripsikan dan menganalisis proses, partisipasi masyarakat serta faktor penghambat dan pendorong dalam kegiatan musrembang kecamatan	3. bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan pada level non partisipasi dalam pengembangan pariwisata
3	Amirullah	2016	Penerapan Sapta Pesona di Pantai Polewali Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat	Hasil dari penelitiannya adalah masyarakat perlu memahami pentingnya unsur-unsur Sapta Pesona sebagai barometer pariwisata di sekitar Pantai bahari Polewali mandar. Ketidak pahaman warga setempat	

				<p>tentang unsur-unsur saptapesona membuat mereka tidak banyak berperan aktif dalam pembangunan kepariwisataan Pemerintah belum banyak memberdayakan masyarakat setempat. dalam rangka pelaksanaan unsur-unsur saptapesona. Dalam hal itu perlu adanya ikut campur tangan pemerintah untuk mendukung akan .</p>	
4	Nur Adyla (Prodi Teknik Sipil, Fakultas Teknik Universitas Sulawesi Barat)	2018	STRATEGI PENGEMBANGAN DESA WISATA BERBASIS KEARIFAN LOKAL DI DESA TAMMANGALLE POLEWALI MANDAR	<p>Mengidentifikasi karakteristik dan potensi wisata di Desa Tammangalle untuk dikembangkan menjadi desa wisata berbasis kearifan lokal, Menganalisis faktor pendukung dan penghambat dalam pengembangan desa wisata</p>	

				berbasis kearifan lokal di Desa Tammangalle, (3 Merumuskan strategi pengembangan desa wisata berbasis kearifan lokal di Desa Tammangalle	
--	--	--	--	--	--

E. Kerangka Pikir

Konsep dasar yang digunakan sebagai acuan dalam membangun sebuah kerangka pikir didalam penelitian ini menggunakan konsep teori *The Ladder of Participation* (Arnstein 1969). Sherry Arnstein (1969) dalam teorinya menjelaskan “partisipasi masyarakat yang didasarkan kepada kekuatan masyarakat untuk menentukan suatu produk akhir, tiap tangga dibedakan berdasarkan *corresponding to the extent of citizen’s power in determining the plan and/or program*”. Secara umum dalam konsep ini ada tiga derajat partisipasi yang di gunakan sebagai alat analisa untuk melihat bentuk partisipasi masyarakat dalam pengembangan pariwisata,

Alat analisa inilah yang dapat menguak bentuk partisipasi masyarakat dalam pengembangan pariwisata di kabupaten Polewali Mandar di antaranya :

- a) Tidak Partisipatif (***Non Participation***)
- b) Derajat Semu (***Degrees of Tokenism***)

c) Kekuatan Masyarakat (***Degrees of Citizen Powers***)

Dalam Alat analisa ini, mengkategorikan partisipasi sebagai kekuasaan warga dalam mempengaruhi perubahan dalam pembuatan kebijakan.

Untuk mengukur sebuah partisipasi masyarakat didasarkan atas konsep 8 tangga Arnstein. Tangga pertama, yaitu ***manipulation*** (manipulasi) serta tangga kedua *theraphy* (perbaikan) tidak termasuk dalam konteks partisipasi yang sesungguhnya. Didalam hal ini masyarakat terlibat dalam suatu program, akan tetapi sesungguhnya keterlibatan mereka tidak dilandasi oleh suatu dorongan mental, psikologis, dan disertai konsekuensi keikutsertaan yang memberikan kontribusi dalam program tersebut (Satries, 2011).

Berdasarkan teori tersebut, kelompok *non participation* berhubungan dengan keterlibatan masyarakat. Keterlibatan masyarakat dapat diartikan dengan adanya kehadiran masyarakat.

Tangga ketiga *informing* (pemberian informasi) hingga tangga kelima *placation* (peredaman kemarahan/ penentraman) adalah suatu bentuk usaha untuk menampung ide, saran, masukan dari masyarakat. Adanya ide dan saran dari masyarakat memberikan arti bahwa masyarakat mulai memiliki pengetahuan dan mengetahui manfaat dalam kegiatan tersebut.

Pada kelompok *citizen power* masyarakat pasti sudah memiliki ketiga aspek (pengetahuan, manfaat, dan kehadiran) yang lebih baik dibandingkan kelompok sebelumnya.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis menggambarkan skema kerangka konseptual. Kerangka Pemikiran adalah merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah penting. Kerangka Pemikiran menjelaskan secara teoritis pertautan antara variabel-variabel yang akan diteliti.

Gambar 1. Kerangka Pikir Penelitian

