

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Studi administrasi publik saat ini terus mengalami perkembangan hingga saat ini tren perspektif *governance* masih diadaptasi dalam tata kelola pemerintahan. Dalam konteks tata kelola pemerintahan, *output* kebijakan dan manajemen pemerintah sangat berpengaruh terhadap kualitas pembangunan baik di level nasional dan daerah.

Pembangunan merupakan suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana ke arah yang lebih baik. Sedangkan tujuan dari pembangunan adalah untuk dapat mewujudkan masyarakat adil, makmur, dan sejahtera baik materiil maupun spiritual. Dalam pelaksanaan pembangunan tersebut agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan, maka dalam pelaksanaannya sangat ditunjang oleh manajemen dan organisasi yang baik, karena dalam manajemen terkandung unsur perencanaan hingga evaluasi yang terorganisasi dengan baik, sehingga pembangunan dalam rangka usaha pencapaian tujuan daerah dapat tercapai sesuai yang diharapkan.

Salah satu pembangunan di Indonesia yang memperoleh perhatian besar

saat ini adalah pembangunan sektor pariwisata. Industri kepariwisataan sedang berkembang di Indonesia. Berbagai usaha

pemerintah telah dilakukan untuk dapat mendorong kepariwisataan di Indonesia. Usaha-usaha yang telah dilakukan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, dimulai dari perbaikan infrastruktur kepariwisataan sampai dengan regulasi di bidang pariwisata. Telah banyak sumber daya yang dikeluarkan untuk ini karena pemerintah ingin menjadikan pariwisata sebagai salah satu sumber penghasilan. Pada tahun 2023, pariwisata menyumbang kontribusi sebesar 3,83% untuk PDB Indonesia (Kemenparekraf, 2023). Pariwisata memiliki spektrum fundamental pembangunan bangsa yang luas mulai dari sebagai alat persatuan dan kesatuan bangsa, penghapusan kemiskinan (*poverty alleviation*), pembangunan berkesinambungan (*sustainable development*), dan peningkatan ekonomi.

Lebih lanjut Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi menyatakan bahwa tujuan utama dari pembangunan sektor pariwisata terkait dengan pembangunan pada aspek sosial budaya, ekonomi dan politik. Hal tersebut sejalan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata yang menyatakan bahwa penyelenggaraan kepariwisataan ditujukan untuk meningkatkan pendapatan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, memperluas dan pemeratakan lapangan kerja.

Tujuan utama dari pembangunan sektor pariwisata terkait dengan pembangunan pada aspek sosial budaya, ekonomi, dan politik. Hal tersebut

sejalan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata yang menyatakan bahwa Penyelenggaraan Kepariwisata ditujukan untuk meningkatkan pendapatan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, memperluas dan pemeratakan lapangan kerja.

Berbagai hasil penelitian terdahulu menunjukkan adanya hambatan-hambatan dalam bidang kepariwisataan akibat lemahnya tata kelola kepariwisataan. Salah satunya menurut temuan Alfiandri, *et. al* (2016) menyimpulkan dari hasil penelitiannya bahwa masalah-masalah dalam tata kelola pariwisata Kecamatan Buru adalah pengelolaan yang kurang profesional, minimnya sarana dan prasarana, serta minimnya pemberdayaan masyarakat. Penelitian lain yang dilakukan oleh Rahayu (2017) menyimpulkan dari hasil penelitiannya bahwa faktor penghambat dalam pengembangan pariwisata di Kabupaten Tuban yakni minimnya anggaran, kegiatan pengembangan objek wisata, atau adanya kesadaran akan masyarakat daerah objek wisata agar lebih berperan aktif dalam pengembangan pariwisata Hasil-hasil penelitian terdahulu sebagian besar juga menunjukkan bahwa penyelenggaraan *governance* pariwisata sangat bermanfaat untuk pengembangan pariwisata.

Salah satu pariwisata yang sangat potensial untuk dikembangkan adalah pariwisata bahari, karena Indonesia memiliki potensi pariwisata bahari yang sangat menjanjikan khususnya di daerah-daerah pesisir. Wisata bahari

adalah kegiatan wisata alam yang berlangsung di wilayah pesisir dan/atau laut yang meliputi wisata pantai, wisata bentang laut, dan wisata bawah laut. Batasan atau definisi mengenai wisata bahari tersebut tertuang dalam:

1. Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2022 Tentang Rencana Zonasi Kawasan Antar Wilayah Laut Sulawesi
2. Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 93/Permen-KP/2020 Tentang Desa Wisata Bahari

Wilayah pesisir sebagai kawasan peralihan yang menghubungkan ekosistem darat dan ekosistem laut terletak antara batas sepadan dan ke arah darat sejauh pasang tertinggi dan ke arah laut sejauh 12 mil laut dari garis surut terendah sangat rentan terhadap kerusakan dan perubahan yang diakibatkan oleh berbagai aktivitas manusia di darat maupun di laut. Wilayah pesisir sebagai salah satu kekayaan dari sumber daya alam yang sangat penting bagi rakyat dan pembangunan nasional tersebut haruslah dikelola secara terpadu dan berkelanjutan serta optimal.

Kawasan pesisir adalah wilayah pesisir tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan kriteria tertentu seperti karakter fisik, biologi, sosial dan ekonomi untuk dipertahankan keberadaannya sedangkan kawasan bahari adalah jenis pariwisata alternatif yang berkaitan dengan kelautan, baik di atas permukaan laut maupun kegiatan yang dilakukan di bawah permukaan laut. Rencana pengembangan kawasan bahari harus dikaitkan dengan berbagai kepentingan yang mendasar, yaitu:

pemberdayaan masyarakat pesisir. Masyarakat pesisir adalah masyarakat yang memiliki banyak pengetahuan tentang kondisi obyektif wilayahnya, oleh karena itu dalam pengembangan kawasan wisata bahari, senantiasa hendaknya di mulai pendekatan terhadap masyarakat setempat sebagai suatu model pendekatan perencanaan partisipatif yang menempatkan masyarakat pesisir memungkinkan saling berbagi, meningkatkan dan menganalisis pengetahuan mereka tentang bahari dan kehidupan pesisir, membuat rencana dan bertindak.

Pembangunan yang berpusat pada masyarakat lebih menekankan pada pemberdayaan (*empowerment*), yang memandang potensi masyarakat sebagai sumber daya utama dalam pembangunan dan memandang kebersamaan sebagai tujuan yang akan dicapai dalam proses pembangunan. Masyarakat pesisir adalah termasuk masyarakat hukum adat yang hidup secara tradisional di dalam kawasan pesisir maupun di luar kawasan pesisir.

Oleh karena itu dalam rangka pengelolaan kawasan wisata bahari maka prinsip dasar yang harus dikembangkan adalah : a) Prinsip *co-ownership* yaitu bahwa kawasan wisata bahari adalah milik bersama untuk itu ada hak- hak masyarakat di dalamnya yang harus diakui namun juga perlindungan yang harus dilakukan bersama; b) Prinsip *co-operation/co management* yaitu bahwa kepemilikan bersama mengharuskan, pengelolaan pesisir untuk dilakukan bersama-sama seluruh komponen masyarakat (*stakeholder*) yang terdiri dari pemerintah, masyarakat dan organisasi non pemerintah (ORNOP)

yang harus bekerja sama; c) Prinsip *co-responsibility* yaitu bahwa keberadaan kawasan wisata bahari menjadi tanggung jawab bersama karena pengelolaan kawasan wisata bahari merupakan tujuan bersama.

Ketiga prinsip tersebut dilaksanakan secara terpadu, sehingga fungsi kelestarian pesisir tercapai dengan melibatkan secara aktif peran serta masyarakat sekitar pesisir. Oleh karena itu agar masyarakat mampu berpartisipasi, maka perlu keberdayaan baik ekonomi, sosial dan pendidikan, untuk itu dibutuhkan peran pemerintah dan berbagai *stakeholders* dalam memberdayakan masyarakat sekitar pesisir agar meningkatkan kesejahteraannya, mengingat ketidakmampuan pemerintah menyelesaikan permasalahan publik secara sendiri. Oleh karena perspektif *governance* hadir dalam mendorong keberhasilan tata kelola pemerintahan yang berbasis pada pelibatan aktor seperti swasta dan masyarakat secara bersama-sama dengan pemerintah dalam membangun pariwisata berkelanjutan.

Pariwisata yang berkelanjutan merupakan proses yang kontinu dan membutuhkan pengawasan yang harus dilakukan secara terus menerus terhadap dampak pengembangannya, baik dalam lingkup pencegahan maupun perbaikan pada suatu daerah wisata tertentu (WTO, 2004). Pariwisata berkelanjutan tidak hanya berarti proses perencanaan, tetapi produk wisata yang dihasilkan harus mampu memberikan tingkat kepuasan yang tinggi dan pengalaman yang bermakna bagi wisatawan.

WTO (2008, hal.31-32) mendefinisikan *governance* pariwisata sebagai “proses pengelolaan destinasi wisata secara sinergis dan terkoordinasi sebagai bentuk upaya yang dilakukan oleh pemerintah, pada berbagai tingkat dan di berbagai tingkatan dan kapasitas yang ada; masyarakat sipil yang tinggal di daerah pariwisata; dan sektor usaha yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pariwisata. ”Namun WTO tidak secara eksplisit merujuk pada hal tersebut “masyarakat sekitar” dan bagaimana mereka terkena dampak pariwisata.

Duran (2013) menyarankan bahwa meskipun gagasan WTO mengenai tata kelola pariwisata sudah menunjukkan kemajuan besar, namun tata kelola pariwisata harus dianalisis di dalam sudut pandang “sistem pariwisata” dan “tujuan wisata” (WTO, 2012). Pada dasarnya, Duran (2013) berpandangan, tata kelola mencakup sejauh mana institusi (pemerintah, sektor swasta, dan aktor sosial lainnya) memiliki kapasitas untuk berkoordinasi, berkolaborasi, dan bekerja sama dan secara efisien untuk meningkatkan sistem informasi pariwisata, mengubah kebutuhan menjadi peluang, dan menganalisis industri pariwisata secara berkelanjutan. Pariwisata berkelanjutan mencakup bagaimana pariwisata memiliki dampak buruk yang terbatas terhadap lingkungan, budaya lokal, dan upaya untuk meningkatkan lapangan kerja bagi penduduk lokal dan berkontribusi terhadap pembangunan nasional (Musavengane,2018; Siakwah,2018). Dimana hal ini sejalan dengan konsep ekonomi biru (*blue economy*) yang menekankan pada pembangunan yang

mempertimbangkan aspek lingkungan, konsep ini cenderung lebih efektif dilakukan dengan pendekatan *tourism governance*.

Saat ini kita dihadapkan pada kondisi ekonomi dunia yang cenderung mengeksploitasi lingkungan yang melebihi kapasitas atau daya dukung alam. Atas dasar ini konsep Ekonomi Biru (*blue economy*) mulai dikembangkan untuk menjawab tantangan tersebut. Ekonomi Biru berfokus pada *Sustainable Development*, dimana ekonomi tumbuh, rakyat sejahtera, memperhatikan kelestarian alam dan udara (Bastaman, 2019). Konsep ekonomi biru (*blue economy*) mengoptimalkan sumber daya perairan yang bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui berbagai kegiatan yang inovatif dan kreatif dengan tetap menjamin keberlanjutan usaha dan kelestarian lingkungan.

Pengembangan ekonomi biru di Indonesia berperan dalam mendukung Indonesia mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs). Dimasukkannya tujuan khusus untuk kelautan (SDG 14) yang menekankan pentingnya lautan dalam kebijakan global. Bagi negara kepulauan, lautan menopang seluruh agenda pembangunan berkelanjutan mereka, dengan keterkaitan antara SDG 14 dan tujuan lain yang menangani kemiskinan (SDG 1), ketahanan pangan (SDG 2), pendidikan berkualitas (SDG 4), energi bersih dan terjangkau (SDG 7), pekerjaan layak dan pertumbuhan ekonomi berkelanjutan (SDG 8), industri, inovasi dan infrastruktur (SDG 9), pengurangan kesenjangan (SDG 10), konsumsi dan produksi yang

bertanggung jawab (SDG 12), serta adaptasi terhadap dampak perubahan iklim (SDG 13).

Pemenuhan target di seluruh SDGs dapat dipercepat secara langsung dan substansial dengan melangkah maju ke pendekatan ekonomi biru. Terdapat saling ketergantungan yang kuat antara SDG karena interaksi yang kompleks antara komponen sosial, ekonomi, dan ekologi, termasuk lintas skala, dan ini memerlukan pengembangan pemahaman tentang interaksi dan saling ketergantungan antara berbagai bidang kebijakan di tingkat nasional.

Data *Blue Economy Roadmap (2023)* dan *Indonesia Blue Economy Index (2024)* yang dirilis Bappenas menjelaskan indikator *Blue Economy* berfokus pada tiga pilar yaitu pilar lingkungan, ekonomi dan sosial. Dimana pilar lingkungan meliputi kualitas sumber daya dan konservasi laut dan energi terbarukan. Pilar ekonomi meliputi perikanan tangkap dan budidaya (akuakultur), industri berbasis kelautan, perdagangan transportasi dan logistik dan pariwisata berbasis kelautan. Pilar sosial meliputi kesejahteraan, kesehatan dan R&D dan Pendidikan.

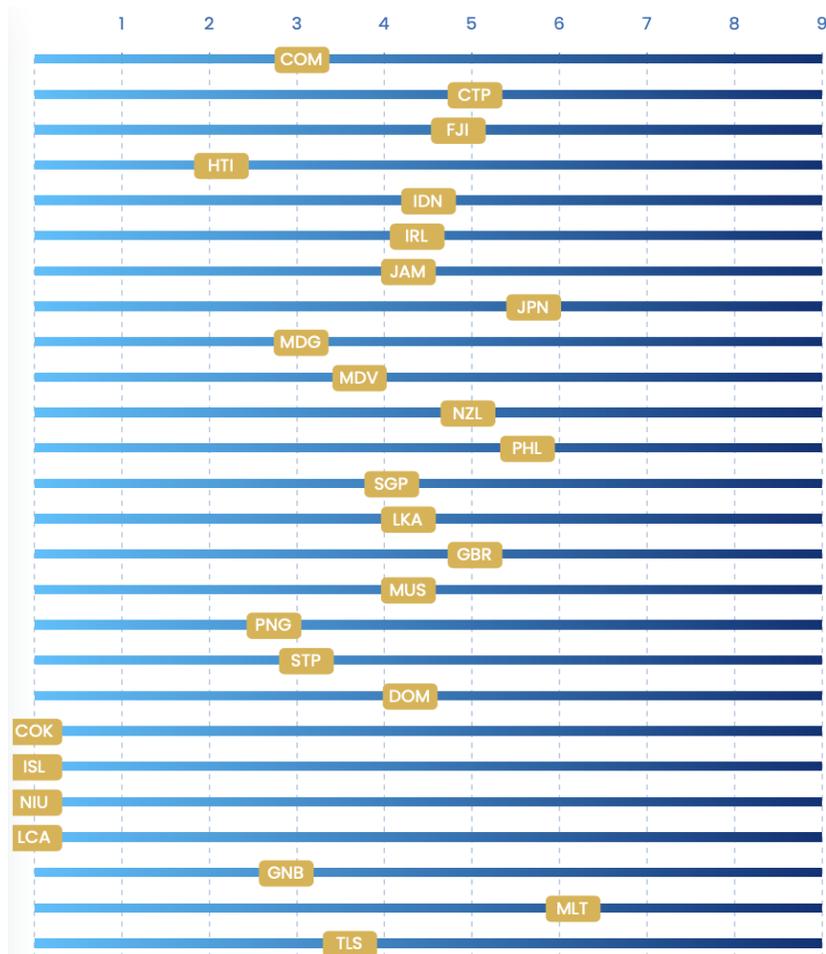
Dalam konteks pengembangan wisata bahari sebagaimana dalam tertuang dalam *Blue Economy Index* menempatkan isu wisata bahari pada hanya pada pilar lingkungan (sub pilar kualitas sumber daya dan konservasi laut) dan ekonomi (sub pilar pariwisata berbasis kelautan). Adapun pilar sosial (sub pilar kesejahteraan, kesehatan dan R&D dan Pendidikan tidak

berorientasi pada wisata bahari namun berfokus pada perikanan dan kelautan dan masyarakat pesisir.

Berdasarkan data dari *Archipelagic dan Island States Forum* tahun 2021, menunjukkan bahwa Indonesia berada pada peringkat 8 dunia dalam *Blue Economy Development Index* dengan nilai 4.5 adapun yang tertinggi adalah Malta dengan nilai 6,15.

Gambar 1.1

Blue Economy Development Index Global

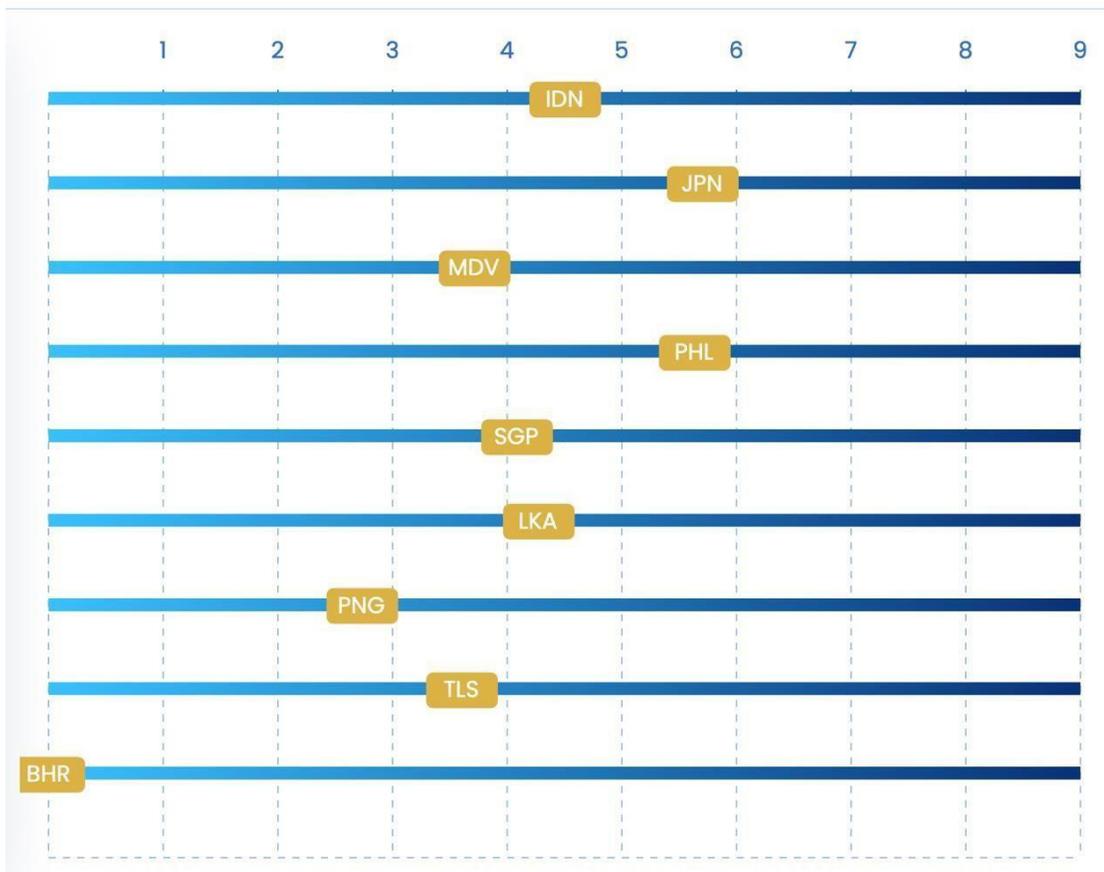


Sumber : *Archipelagic dan Island States Forum* tahun 2021

Lebih lanjut data dari *Archipelagic dan Island States Forum* tahun 2021, menunjukkan bahwa Indonesia berada pada peringkat 3 di Asia dalam *Blue Economy Development Index*, dimana Jepang menduduki peringkat 1 di zona Asia dengan nilai 5,70 dan Philipina pada peringkat 2 dengan nilai 5,63.

Gambar 1.2

Blue Economy Development Index Zona Asia



Sumber : *Archipelagic dan Island States Forum* tahun 2021

Data diatas menunjukkan bahwa Indonesia masih cukup tertinggal dalam pembangunan ekonomi biru, padahal Indonesia memiliki potensi yang sangat besar dengan jumlah pulau sebanyak 17.001 (BPS, 2022). Akan

tetapi potensi tersebut belum mampu dimaksimalkan dengan baik khususnya potensi wisata bahari.

Perkembangan perspektif *governance* saat ini telah menyasar berbagai sektor dalam tata kelola pemerintahan, salah satunya adalah pariwisata. Dimana dalam sektor ini berkembang pendekatan *tourism governance*. Pendekatan *tourism governance* adalah pendekatan komprehensif dalam mendorong keberhasilan tata kelola pariwisata yang melibatkan berbagai aktor yang bekerja sama dan saling membangun kepercayaan, pertukaran sumber daya dan berinteraksi bersama (Siakwah, 2020)

Objek wisata bahari seperti pantai telah menjadi sumber daya utama untuk rekreasi dan intensitas serta keanekaragaman kegiatan tampaknya terus berkembang di sekitar wilayah tersebut (Hall, 2011; Miller, 1993; Orams, 1999). Banyak daerah yang kini sadar akan potensi pesisir dan laut dan mulai mengembangkan kebijakan untuk merangsang kegiatan dalam mendukung wisata bahari. Salah satunya yaitu Provinsi Sulawesi Selatan, dimana Sulawesi Selatan merupakan salah satu provinsi di kawasan timur Indonesia yang terkenal memiliki potensi sumber daya alam kelautan dan kebudayaan masyarakat pesisir yang sangat beragam yang dapat dijadikan potensi untuk pariwisata. Kota Makassar memiliki letak geografis antara 119°24'17"38" bujur timur dan 5°8'6"19" Lintang Selatan merupakan *Center Point of Indonesia* dengan luas wilayah 175,77 km persegi yang terdiri dari 14 Kecamatan dan 12 pulau dan menjadi salah satu destinasi turis pada potensi

wisata bahari yang dimilikinya. Dengan segala potensi yang dimiliki, pengembangan wisata bahari di Kota Makassar harus didukung dan melibatkan sektor lainnya dalam proses pengembangannya menuju objek wisata yang berkelanjutan.

Sektor pariwisata di Kota Makassar adalah salah satu sektor yang berkontribusi signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Makassar. Dimana pada tahun 2023 sektor pariwisata ditargetkan berkontribusi sebesar 390 milyar atau 26 persen dari target PAD Kota Makassar sebesar 1,5 Triliun. Lebih lanjut sektor ini mampu melebihi target PAD yang ditetapkan dengan jumlah realisasi PAD yang mencapai 400 Milyar.

Sejauh ini, pemerintah Kota Makassar telah melakukan berbagai upaya untuk pengembangan pariwisata bahari berkelanjutan, diantaranya adalah :

1. Melakukan usaha-usaha yang dapat menjamin kelestarian sosial- budaya dan lingkungan hidup yang ada serta melindungi dari hal-hal yang dapat mengancam keberadaan daya tarik wisata bahari.
2. Memberikan pendidikan dan pelatihan tentang wisata bahari berkelanjutan kepada masyarakat lokal dan mengikutsertakan mereka dalam proses perencanaan, pengembangan, serta pelestarian.
3. Memperkenalkan konsep daya tampung (*carrying capacity*), yaitu membatasi kunjungan wisatawan.

4. Melakukan penelitian secara berkala untuk mengetahui perkembangan dan penyimpangan yang terjadi sehubungan dengan penerapan dari konsep pengembangan wisata bahari berkelanjutan.

Dalam prosesnya, pemerintah Kota Makassar telah menyusun aturan atau pedoman pembangunan pariwisata Kota Makassar (RIPPDA) yang memuat pengembangan wisata bahari berkelanjutan. Selain itu, memberikan edukasi dan sosialisasi kepada masyarakat tentang wisata bahari berkelanjutan.

Ditinjau dari sisi para aktor yang terlibat, sejauh ini pengembangan pariwisata bahari di Kota Makassar melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Pertama, pemerintah yakni pemangku kepentingan, Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Daerah Kabupaten/Kota, Dinas Pariwisata, Kecamatan, dan Pemerintah Desa beserta masyarakat sebagai ujung tombaknya. Kedua, Bisnis/ Industri (Asosiasi Usaha Pariwisata, Asosiasi Profesi serta para pemilik dan pengelola industri pariwisata), semua pihak yang berkepentingan bekerja sama untuk mengembangkan bisnis melalui pariwisata. Ketiga, Komunitas, pihak ketiga/ swasta yang punya tujuan membangun pariwisata Indonesia atau Kelompok Masyarakat (Kelompok Sadar Wisata, LPM serta BKM) dan organisasi masyarakat peduli pariwisata. Keempat, akademisi, sebagai konsultan pengembangan pariwisata. Berasal dari perguruan tinggi, dianggap mengetahui teori dan konsep ideal pembangunan pariwisata. Dan sebagai salah satu wujud

pengabdian seorang akademisi perguruan tinggi, bermanfaat bagi masyarakat sekitar. Kelima, media, pembangunan pariwisata wajib dipublikasikan menjadi kabar berita dan disebar via media *online* atau *offline*. Pemberitaan pembangunan pariwisata akan sangat cepat berdampak positif kepada masyarakat apabila menggandeng dan kerja sama dengan media massa sebagai publikasi kegiatan pariwisata.

Berbagai permasalahan yang terjadi di lapangan yang berkaitan dengan elemen *tourism governance* pada pengembangan wisata bahari berorientasi *blue economy* melalui 2 pilar yaitu ekonomi dan lingkungan adalah sebagai berikut.

Pada elemen kepercayaan dimana temuan awal menunjukkan masih adanya ego sektoral dan sulitnya membangun kepercayaan satu sama lain antar aktor yang terlibat dalam pengembangan pariwisata bahari berkelanjutan. Meskipun para *stakeholders* meliputi Pemerintah baik Dinas Pariwisata maupun Cabang Dinas Kelautan Provinsi dengan pelaku usaha dan Kelompok Sadar Wisata memiliki pandangan yang sama, namun mereka cenderung bekerja secara sendiri sehingga koordinasi dan komunikasi yang dilakukan sangat terbatas, tidak ada pertemuan baik formal dan informal yang dilakukan secara rutin untuk membahas bagaimana pelaksanaan maupun evaluasi dari program pengembangan wisata bahari baik pada pariwisata berbasis kelautan dan kualitas konservasi mangrove di Kota Makassar.

Masalah mengenai modal sosial, ditemukan bahwa setelah adanya pembentukan kelompok sadar wisata, masyarakat masih memiliki kendala dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan, diantaranya minimnya partisipasi masyarakat dalam pengembangan pariwisata khususnya bagi masyarakat yang tidak termasuk di dalam kelompok sadar wisata, karena selama ini kegiatan pariwisata yang dilakukan di pulau-pulau hanya dilakukan oleh masyarakat yang tergabung dalam kelompok sadar wisata. Selain itu, kerjasama dalam pengembangan wisata bahari yang dilakukan pemerintah bersama pelaku usaha maupun kelompok sadar wisata masih rendah. Lebih lanjut edukasi dan pendampingan khususnya pembentukan objek wisata bahari dan restorasi ekosistem terumbu karang dan mangrove.

Masalah hubungan kekuasaan menunjukkan bahwa kewenangan daerah dalam rangka otonomi daerah belum dipahami secara komprehensif oleh para *stakeholders* sehingga timbul multitafsir dalam pemanfaatan dan pengelolaan wisata bahari dan kadang kala melahirkan kebijakan yang tumpang tindih sehingga masyarakat di daya tarik bahari tidak merasakan manfaatnya baik secara ekonomi maupun lingkungan. Disisi lain pemerintah mendominasi sumberdaya dan pengambilan keputusan secara sepihak sehingga masyarakat dalam hal ini pelaku usaha dan kelompok sadar wisata cenderung hanya menjadi partisipan namun tidak partisipatif dalam pengembangan wisata bahari.

Dalam berbagai penelitian terdahulu menunjukkan bahwa selama ini pendekatan *tourism governance* masih sangat jarang dilakukan dalam pengembangan wisata bahari berorientasi pada *blue economy* khususnya pada pilar ekonomi dan pilar lingkungan dimana kedua pilar ini sebagaimana merujuk pada *Indonesia Blue Economy Index* sektor pariwisata berkaitan dengan kedua pilar tersebut. Lebih lanjut sering kali penelitian terdahulu hanya menganalisis fenomena implementasi kebijakan pariwisata atau dengan pendekatan pemberdayaan dalam meningkatkan kinerja pariwisata. Padahal pengembangan pariwisata khususnya pariwisata bahari membutuhkan pendekatan yang komprehensif yang berorientasi pada *blue economy* dalam pengembangan pariwisata bahari melalui pendekatan *tourism governance*.

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang “***Tourism Governance Dalam Pengembangan Wisata Bahari Berorientasi Blue Economy di Kota Makassar***”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis merumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana kepercayaan (*trust*) dalam *tourism governance* pada pengembangan wisata bahari berorientasi *blue economy* di Kota Makassar?

2. Bagaimana modal sosial (*social capital*) dalam *tourism governance* pada pengembangan wisata bahari berorientasi *blue economy* di Kota Makassar?
3. Bagaimana hubungan kekuasaan (*power relation*) dalam *tourism governance* pada pengembangan wisata bahari berorientasi *blue economy* di Kota Makassar?
4. Bagaimana model *tourism governance* pada pengembangan wisata bahari berorientasi *blue economy* di Kota Makassar?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dalam penelitian ini, maka tujuan penelitian meliputi ;

1. Menganalisis dan mengeksplorasi kepercayaan (*trust*) dalam *tourism governance* pada pengembangan wisata bahari berorientasi *blue economy* di Kota Makassar.
2. Menganalisis dan mengeksplorasi modal sosial (*social capital*) dalam *tourism governance* pada pengembangan wisata bahari berorientasi *blue economy* di Kota Makassar.
3. Menganalisis dan mengeksplorasi hubungan kekuasaan (*power relation*) dalam *tourism governance* pada pengembangan wisata bahari berorientasi *blue economy* di Kota Makassar.

4. Melahirkan model *tourism governance* pada pengembangan wisata bahari berorientasi *blue economy* di Kota Makassar

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki dua manfaat, yang meliputi :

1. Manfaat Akademik

Dari segi keilmuan hasil penelitian ini diharapkan dapat diaplikasikan pada studi administrasi publik khususnya pada kajian *tourism governance* berbasis *blue economy*. Sehingga akan berguna dalam pengembangan pemahaman, dan bagi pengembangan ilmu administrasi publik.

2. Manfaat Praktis

Dari segi praktis hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan rekomendasi pada pemerintah daerah untuk menggunakan pendekatan *tourism governance*, Penelitian ini diharapkan menjadi bahan kajian bagi pihak implementor kebijakan, baik di tingkat pusat maupun daerah dalam mengoptimalkan keberhasilan tujuan dari kebijakan.

BAB II

TINJAUAN

PUSTAKA

2.1 Perspektif Ilmu Administrasi Publik

Sejak berkembangnya studi administrasi publik dari klasik hingga kontemporer, telah mengalami beberapa fase perkembangan perspektif. Perkembangan perspektif administrasi publik dimulai pada perspektif *The Old Public Administration*, *The New Public Management*, *The New Public Service* (Bovaird dan Loffler, 2003; Denhardt dan Denhardt, 2004, dan *The New Public Governance*) (Osborne, 2010).

2.1.1 Old Public Administration

Paradigma pertama dimulai dari paradigma *The Old Public Administration* (OPA) seperti menurut Denhart dan Denhart (2004). Paradigma ini pertama kali dikemukakan oleh Woodrow Wilson. Dia menyatakan bidang administrasi itu sama dengan bidang bisnis. Maka dari itu muncullah konsep ini, konsep *Old Public Administration* ini memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan, dimana dalam pelaksanaannya ini dilakukan dengan netral, profesional, dan lurus mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan. Dalam memahami paradigma ini, ada kunci yang digunakan yaitu pertama

adanya perbedaan yang jelas antara politik (*policy*) dengan administrasi. Kedua, perhatian untuk membuat struktur dan strategi pengelolaannya hak organisasi publik diberikan kepada

manajernya (pemimpin), agar tugas-tugas dapat dilakukan secara efektif dan efisien.

Dalam bukunya "*The Study of Administration*", Wilson berpendapat bahwa problem utama yang dihadapi pemerintah eksekutif adalah rendahnya kapasitas administrasi. Untuk mengembangkan birokrasi pemerintah yang efektif dan efisien, diperlukan pembaharuan administrasi pemerintahan dengan jalan meningkatkan profesionalisme manajemen administrasi negara. Untuk itu, diperlukan ilmu yang diarahkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan mencetak aparatur publik yang profesional dan non-partisan. Maka, tema dominan dari pemikiran Wilson adalah aparat atau birokrasi yang netral dari politik. Administrasi negara harus didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen ilmiah dan terpisah dari hiruk pikuk kepentingan politik. Inilah yang dikenal sebagai konsep dikotomi politik dan administrasi. Administrasi negara merupakan pelaksanaan hukum publik secara detail dan terperinci, karena itu menjadi bidangnya birokrat teknis, sedangkan politik menjadi bidangnya politisi.

Paradigma administrasi publik model klasik juga dapat dilihat melalui model "*oldchesnuts*" dari Peters (1996 dan 2001), dimana administrasi publik berdasarkan pada pegawai negeri yang politis dan terinstitusionalisasi; organisasi yang hirarkis dan berdasarkan peraturan; penugasan yang permanen dan stabil; banyaknya pengaturan internal; serta menghasilkan keluaran yang seragam (lihat dalam Oluwu, 2002 dan Frederickson, 2004).

Kelebihan dari administrasi publik klasik adalah politik yang tidak mencampuri kegiatan administrasi di pemerintahan. Sehingga tidak ada hasil dari kegiatan administrasi terhadap publik yang berbau politik. Administrasi publik klasik juga memungkinkan birokrasi memiliki daya stabilitas yang sangat tinggi, karena para birokrat diputuskan berdasarkan pertimbangan obyektif, para birokrat dilindungi dari kewenangan hukum, dan masa depan para birokrat terjamin. Struktur birokrasi yang kompleks dan formal serta berdasarkan dokumen resmi akan menghindarkan birokrasi dari penyalahgunaan wewenang baik oleh birokrasi karier maupun birokrasi politisi yang berkuasa untuk sementara. Administrasi publik klasik ini juga dapat diimplementasikan di negara berbentuk kerajaan. Selanjutnya, sifat netral dari administrasi publik klasik ini dapat menghindarkan birokrasi dari kepentingan figur atau kelompok-kelompok tertentu.

Dalam hal ini karakter *Old Public Administration* dicirikan oleh kegiatan pemerintah yang terfokus pada pemberian pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh administrator publik yang akuntabel dan bertanggung jawab secara demokratis kepada *elected official*. Nilai dasar utama yang diperjuangkan dalam *Old Public Administration* adalah efisiensi dan rasionalitas sebagai sebuah sistem tertutup. Fungsi administrator publik didefinisikan sebagai *planning, organizing, staffing, directing, coordinating* dan *budgeting*.

Menurut Wilson bidang Administrasi sama dengan bidang bisnis maka dari itu muncullah konsep ini, konsep *Old Public Administration* ini memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan, dimana dalam pelaksanaannya ini dilakukan dengan netral, profesional, dan lurus mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan. Ada dua kunci dalam memahami OPA ini, pertama, adanya perbedaan yang jelas antara politik (*policy*) dengan administrasi. Kedua, perhatian untuk membuat struktur dan strategi pengelolaannya hak organisasi publik diberikan kepada manajernya (pemimpin), agar tugas-tugas dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Paradigma OPA memiliki tiga pemikiran, yaitu :

Pertama, paradigma dikotomi yang dikemukakan oleh Henry, memiliki dua kunci pokok yaitu: politik berbeda (*distinct*) dengan administrasi. Politik adalah arena dimana kebijakan (*policy*) diambil sehingga administrasi tidak berhak berada dalam arena tersebut. Administrasi hanya bertugas mengimplementasikan (*administered*) kebijakan tersebut.

OPA juga tidak bisa dilepaskan dari prinsip-prinsip manajemen ilmiah (*scientific management*) Frederick W. Taylor dan manajemen klasik POSDCORB ciptaan Luther Gullick. Administrasi negara harus berorientasi secara ketat kepada efisiensi. Semua sumber daya (*man, material, machine, money, method, market*) digunakan sebaik-baiknya untuk mencapai prinsip efisiensi.

Kedua, manusia rasional (administratif) Herbert Simon juga memberikan pengaruh terhadap OPA. Menurut Simon, manusia dipengaruhi oleh rasionalitas mereka dalam mencapai tujuan-tujuannya. Rasionalitas yang dimaksud di sini hampir sama dengan efisiensi yang dikemukakan oleh aliran *scientific management*. Manusia yang bertindak secara rasional ini disebut dengan manusia administratif (*administrative man*). Ketiga, teori pilihan publik (*public choice*) merupakan teori yang melekat dalam OPA. Teori pilihan publik berasal dari filsafat manusia ekonomi (*economic man*) dalam teori-teori ekonomi. Menurut teori pilihan publik manusia akan selalu mencari keuntungan atau manfaat yang paling tinggi pada setiap situasi dalam setiap pengambilan keputusan. Manusia diasumsikan sebagai makhluk ekonomi yang selalu mencari keuntungan pribadi melalui serangkaian keputusan yang mampu memberikan manfaat yang paling tinggi.

Dalam buku yang ditulis oleh Miftah Thoha, yang berjudul ilmu administrasi publik kontemporer dijelaskan bahwa Denhart & Denhart (2004) menguraikan karakteristik dari *Old Public Administration* yaitu bahwa *Pertama* fokus utama adalah penyediaan pelayanan publik melalui organisasi atau badan resmi pemerintah. *Kedua* kebijakan publik dan administrasi negara sebagai tujuan yang bersifat politik. *Ketiga* administrator publik memainkan peranan yang terbatas dalam perumusan kebijakan publik dan pemerintahan; mereka hanya bertanggung-jawab mengimplementasikan kebijakan publik. *Keempat* pelayanan publik harus diselenggarakan oleh administrator yang

bertanggung-jawab, dan *Kelima* kepada pejabat politik (*elected officials*) dan dengan diskresi terbatas, serta *Keenam* nilai pokok yang dikejar oleh organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.

Herbert Simon dalam bukunya yang berjudul "*Administrative Behavior*", menjelaskan bahwa dimana munculnya konsep rasional model. *Mainstream* dalam OPA ini muncul dari ide-ide inti yang ada, diantaranya :

1. Pemerintah memberikan perhatian langsung dalam pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang berwenang.
2. Kebijakan publik dan administrasi saling berkaitan dengan merancang serta melaksanakan kebijakan untuk tujuan politik.
3. Administrasi publik hanya berperan kecil dalam pembuatan kebijakan dibandingkan dalam pengimplementasian kebijakan publik.
4. Para administrator berupaya memberikan pelayanan yang bertanggungjawab.
5. Para administrator bertanggung jawab kepada pemimpin politik yang dipilih secara demokratis.
6. Program kegiatan di administrasikan dengan baik dan dikontrol oleh para pejabat publik yang memiliki hierarki dalam organisasi.
7. Nilai utama dari administrasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
8. Administrasi publik dilakukan secara efisien dan tertutup.
9. Peran administrasi publik dirumuskan secara luas seperti POSDCRB.

2.1.2 New Public Management

Perspektif selanjutnya adalah *The New Public Management*. Secara umum dipandang sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern. NPM adalah suatu sistem manajemen desentral dengan perangkat-perangkat manajemen baru seperti *controlling*, *benchmarking* dan *lean management*. Bagi yang lain, NPM dipahami sebagai privatisasi sejauh mungkin atas aktivitas pemerintah.

New Public Management (NPM) merupakan sistem manajemen administrasi publik yang paling aktual di seluruh dunia dan sedang direalisasikan di hampir seluruh negara industri. Sistem ini dikembangkan di wilayah Anglo Amerika sejak paruh kedua tahun 80-an dan telah mencapai status sangat tinggi khususnya di Selandia Baru. Perusahaan-perusahaan umum diprivatisasi, pasar tenaga kerja umum dan swasta dideregulasi, dan dilakukan pemisahan yang jelas antara penetapan strategis wewenang negara oleh lembaga-lembaga politik (apa yang dilakukan negara) dan pelaksanaan operasional wewenang oleh administrasi (pemerintah) dan oleh badan penanggung jawab yang independen atau swasta.

Administrasi publik mulai mengenalkan *New Public Management* (NPM) yang merupakan paradigma baru pada tahun 1990-an. Istilah NPM pertama kali dikemukakan Crishtopher Hood dalam artikelnya “ *All Public*

Management of All Seasons". Nama *New Public Management* sering disebut dengan nama lain misalnya *Post-Bureaucratic Paradigm* (Barzeley, 1992), dan *Reinventing Government* (Osborne dan Gaebler, 1992).

New Public Management (NPM) adalah paradigma baru dalam manajemen sektor publik. NPM biasanya dihubungkan dengan *Old Public Management* (OPM). Konsep NPM muncul pada tahun 1980-an dan digunakan untuk melukiskan sektor publik di Inggris dan Selandia Baru. NPM menekankan ada kontrol atas *output* kebijakan pemerintah, desentralisasi otoritas manajemen, pengenalan pada dasar kuasi-mekanisme pasar, serta layanan yang berorientasi *customer*. Asal NPM berasal dari pendekatan atas manajemen publik dan birokrasi. Selama ini birokrasi erat dikaitkan dengan manajemen sektor publik itu sendiri. Birokrasi dianggap erat dan berkaitan dengan keengganan untuk maju, kompleksitas hierarki jabatan dan tugas, serta mekanisme pembuatan keputusan yang *top-down*. Fokus dari NPM sebagai sebuah gerakan adalah pengadopsian keunggulan teknik manajemen perusahaan sektor publik untuk diimplementasikan dalam sektor publik dan mengadministrasikannya.

Paradigma NPM memiliki konsep yang terkait dengan manajemen kinerja sektor publik, yang mana pengukuran kinerja merupakan salah satu dari prinsip-prinsipnya. NPM mengacu kepada sekelompok ide dan praktik kontemporer untuk menggunakan pendekatan-pendekatan dalam sektor privat (bisnis) pada organisasi sektor publik. Pemerintahan yang kaku dan

sentralistis sebagaimana yang dianut oleh OPA harus diganti dengan pemerintahan yang berjiwa wirausaha. NPM menganjurkan pelepasan fungsi-fungsi pemerintah kepada sektor swasta. Inti dari ajaran NPM dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Pemerintah diajak untuk meninggalkan paradigma administrasi tradisional dan menggantikannya dengan perhatian terhadap kinerja atau hasil kerja.
2. Pemerintah sebaiknya melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat situasi dan kondisi organisasi, pegawai dan para pekerja lebih fleksibel.
3. Menetapkan tujuan dan target organisasi dan personel lebih jelas sehingga memungkinkan pengukuran hasil melalui indikator yang jelas.
4. Staf senior lebih berkomitmen secara politis dengan pemerintah sehari-hari daripada netral.
5. Fungsi pemerintah adalah memperhatikan pasar, kontrak kerja keluar, yang berarti pemberian pelayanan tidak selamanya melalui birokrasi, melainkan bisa diberikan oleh sektor swasta.
6. Fungsi pemerintah dikurangi melalui privatisasi.

2.1.3 New Public Service

Perspektif yang ketiga disebut dengan *The New Public Service* oleh Denhart & Denhart dalam bukunya yang berjudul "*The New Public Service, Serving Not Steering*" yang diterbitkan penerbit ME Sharpe, Inc. New York pada tahun 2003. Paradigma ini secara umum alur pikirnya menentang

perspektif-perspektif sebelumnya yaitu perspektif *The Old Public Administration* dan perspektif *The New Public Management*. Akar dari perspektif ini dapat ditelusuri dari berbagai ide tentang Demokrasi. Paradigma *The New Public Service* berakar dari beberapa teori meliputi:

1. Teori tentang demokrasi kewarganegaraan; perlunya pelibatan warganegara dalam pengambilan kebijakan dan pentingnya deliberasi untuk membangun solidaritas dan komitmen guna menghindari konflik.
2. Model komunitas dan masyarakat sipil; akomodatif terhadap peran masyarakat sipil dengan membangun *social trust*, kohesi sosial dan jaringan sosial dalam tata pemerintahan yang demokratis.
3. Teori organisasi humanis dan administrasi negara baru; administrasi negara harus fokus pada organisasi yang menghargai nilai-nilai kemanusiaan (*human beings*) dan respons terhadap nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan isu-isu sosial lainnya.

Adapun karakteristik dari *New Public Services* akan ditampilkan sekaligus perbandingannya dengan paradigma OPA, dan NPM di bawah ini.

Tabel 2.1

Perbandingan Perkembangan Perspektif OPA, NPM, dan NPS

Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Rasionalitas dan model perilaku manusia	Rasionalitas <i>synoptic (administrative)</i>	Teknis dan rasionalitas ekonomi	Rasionalitas strategis atau rasionalitas formal (politik, ekonomi dan

	<i>man</i>	<i>(economic man</i>	organisasi
Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik mewakili agresi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog dari berbagai nilai
Responsivitas pelayanan publik	<i>Client</i> dan <i>constituen</i>	<i>Customer</i>	<i>Citizen's</i>
Peran pemerintah	<i>Rowing</i>	<i>Steering</i>	<i>Serving</i>
Pencapaian tujuan	Untuk badan pemerintah	Untuk organisasi privat dan non profit	Koalisi atau organisasi publik, non profit dan privat
Akuntabilitas	Hierarki administratif dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multiaspek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional
Diskresi administrasi	Diskresi terbatas	Diskresi diberikan secara luas	Diskresi dibutuhkan tetapi dibatasi dan bertanggung-jawab
Struktur organisasi	Birokratis yang ditandai Dengan otoritas <i>top-down</i>	Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada para agen	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap Motivasi pegawai dan <i>administrated</i>	Gaji dan keuntungan, Proteksi	Semangat <i>entrepreneur</i>	Pelayanan publik dengan Keinginan melayani masyarakat

Sumber : Denhardt dan Denhardt (2003: 28-29)

2.1.4 Governance

Paradigma yang terakhir adalah *The New Public Governance* dimana penekanan paradigma ini ada pada pelaksanaan kebijakan publik dan pelayanan publik pada masyarakat. Sebagaimana dikutip dalam tulisan Nanang (2012) bahwa lahirnya paradigma ini adalah sebuah konsep yang

mengkritik pada *The New Public Management* bahwa diantaranya adalah NPM bukan paradigma melainkan *Cluster* beberapa negara saja, penerapan NPM hanya terbatas pada Anglo-America, Australia dan negara-negara Scandinavia.

Terminologi atau konsep *governance* kini menjadi satu idiom yang dipakai secara luas, sehingga dapat dimaknai atau diinterpretasikan juga dengan konsep atau terminologi yang mirip pemahamannya. Dalam penjelasan buku yang ditulis oleh Mulyadi dan Gedeona (2017) dijelaskan konsep *governance* acapkali digunakan dengan pemahaman yang sama untuk menjelaskan konsep: jaringan kebijakan (*policy networks*, Rhodes, 1997), manajemen publik (*public management*, Hood, 1990), koordinasi antar sektor ekonomi (Cambell et al, 1991), kemitraan publik-privat (Pierre, 1998), *corporate governance* (Williamson, 1996) dan *good governance* yang acapkali menjadi syarat utama yang dikemukakan oleh lembaga-lembaga donor asing (Lefwich, 1994).

Konsep *governance* dalam Webster's Third New International Dictionary (dalam Frederickson, 1997) diartikan sebagai "*function of governing*", "*the state of being governed*", "*the manner or method of governing*", "*a system of governing*". Pengertian *governance* mengacu pada suatu metode, cara, strategi, sistem yang digunakan untuk melakukan proses pemerintahan, proses mengatur dalam suatu kantor (*office*). Dalam praktik penyelenggaraan ke pemerintahan, *office* tidak hanya dipandang sempit

secara harafiah. Namun dipandang secara luas yakni masyarakat dimana ke pemerintahan berada di situlah *office* berada. Sehingga *governance* dapat diterapkan dalam konteks internasional (*international governance*), nasional (*national governance*), korporasi (*corporation governance*) ataupun di tingkat lokal (*local governance*). *Office* dari masing-masing *governance* tersebut menyesuaikan konteks yang melingkupi pelaksanaan *governance*.

Governance sebagaimana yang diungkapkan oleh Chhotray dan Stoker (2008) adalah tentang aturan pengambilan keputusan kolektif dalam pengaturan di mana terdapat pluralitas aktor atau organisasi dan di mana tidak ada sistem kontrol formal yang dapat menentukan ketentuan hubungan antara aktor dan organisasi. UNESCAP (*United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific*) mendefinisikan *governance* sebagai *the process of decision making and the process by which decisions are implemented (or not implemented)*. *Governance* didefinisikan sebagai suatu proses pengambilan keputusan dan proses dimana keputusan tersebut diimplementasikan. Proses pengambilan keputusan dan implementasi suatu keputusan melibatkan domain utama dari *governance*, yaitu negara atau pemerintah (*state*), dunia usaha (*private sector*) dan masyarakat madani (*civil society*).

Dalam domain *governance* selanjutnya sebagaimana diungkapkan oleh Rhodes (1997) dijelaskan bahwa *governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*) yaitu *economic*, *political* dan *administrative*. *Economic*

governance meliputi proses-proses pembuatan keputusan (*decision-making processes*) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* mempunyai implikasi terhadap *equity, equality, dan quality of life*. *Political governance* adalah proses-proses pembuatan untuk formulasi kebijakan. *Administrative governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan.

Sementara itu dalam konteks reposisi administrasi publik, Frederickson (1997) menginterpretasikan konsep *governance* dalam empat istilah: Pertama, *governance* menggambarkan bersatunya sejumlah organisasi atau institusi baik itu dari pemerintah atau swasta yang dipertautkan (*linked together*) secara bersama untuk mengurus kegiatan- kegiatan publik. Mereka dapat bekerja secara bersama-sama dalam sebuah jejaring antar negara. Karenanya terminologi *governance* pada pengertian pertama menunjuk pada konsep *networking* dari sejumlah himpunan- himpunan entitas yang secara kekuasaan otonom, atau dalam ungkapan Frederickson adalah perubahan citra sentralisasi organisasi menuju citra organisasi yang mandiri mempunyai delegatif dan terdesentralisir. Mereka bertemu untuk melakukan perembukan, merekonsiliasi kepentingan sehingga dapat dicapai tujuan secara kolektif atau bersama-sama. Kata kunci terminologi pertama ini adalah *networking, desentralisasi*.

Kedua, *governance* sebagai tempat berhimpunnya berbagai pluralitas pelaku bahkan disebut sebagai *hiper pluralitas* (partai politik, badan-badan

legislatif dan divisinya, kelompok kepentingan dan masyarakat), untuk membangun sebuah kolaborasi yang baik dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan. Pusat kekuasaan tidak terfokus lagi pada satu aktor, yakni pemerintah tetapi sudah menyebar kepada aktor-aktor atau pelaku-pelaku lainnya. Hal tersebut ditandai dengan makin berdayanya pusat-pusat pengambilan keputusan dan makin mandiri, serta proses pengawasan atau kontrol dapat dilakukan antar aktor yang ada, sehingga dapat menghasilkan sebuah kebijakan yang baik dan berkualitas.

Dengan demikian terminologi kedua menekankan *governance* dalam konteks pluralisme aktor dalam proses perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan. Beberapa pertanyaan kunci yang penting: Seberapa jauh kebijakan yang dilakukan pemerintah merespons tuntutan masyarakat? Seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses tersebut? Seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses implementasi? Seberapa besar inisiatif dan kreativitas masyarakat tersalurkan? Seberapa jauh masyarakat dapat mengakses informasi menyangkut pelaksanaan kebijakan tersebut? Seberapa jauh hasil kebijakan tersebut memuaskan dan dapat dipertanggungjawabkan? Kata kunci dalam terminologi kedua ini adalah pluralistik aktor, kekuasaan yang makin menyebar, perumusan dan implementasi kebijakan bersama.

Ketiga, *governance* berpautan dengan kecenderungan kekinian dalam pengelolaan berbagai urusan publik, dimana terdapat jejaring kerjasama

antar beberapa organisasi yang terikat secara organisasional dalam implementasi kebijakan. Dalam makna lebih luas *governance* merupakan jaringan (*network*) kinerja diantara organisasi-organisasi lintas vertikal dan horizontal untuk mencapai tujuan-tujuan publik. Kata kunci dalam terminologi ini adalah jaringan aktor lintas organisasi secara vertikal dan horizontal untuk mengatasi masalah publik tertentu.

Keempat, terminologi *governance* dalam konteks administrasi publik kental dengan sistem nilai-nilai kepublikan. *Governance* menyiratkan hal yang sangat penting. *Governance* menyiratkan suatu keabsahan. *Governance* menyiratkan sesuatu yang lebih bermartabat dan positif untuk mencapai tujuan publik, Sementara terminologi pemerintah (*goverment*) dan birokrasi relatif direndahkan, disepelekan dan cenderung mencerminkan sesuatu yang lamban serta kurang kreatif *Governance* dipandang sebagai sesuatu yang akseptabel, lebih absah lebih kreatif, lebih responsif dan bahkan lebih baik segalanya.

Mempertimbangkan pemahaman terhadap keempat terminologi yang diulas sebelumnya, dapat disimpulkan tentang pemikiran Frederickson (1997) bahwa *governance* dalam konteks administrasi publik merupakan proses perumusan dan implementasi untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang dilakukan oleh berbagai aktor: pluralitas organisasi, dengan sifat hubungan yang lebih luwes dalam tataran vertikal dan horizontal, disemangati oleh nilai-nilai kepublikan antara lain keabsahan, responsif, kreatif, dan dilakukan

dalam semangat kesetaraan dan *networking* yang kuat untuk mencapai tujuan publik yang dapat dipertanggungjawabkan.

Sementara dari perspektif struktural, menurut pemikiran Lynn. Heinrich dan Hill yang dikutip oleh Frederickson (1997) *governance* dibangun di atas fondasi teori kelembagaan (*institutionalism theory*) dan teori jaringan (*network theory*). Pertama, *governance* berkaitan dengan suatu level kelembagaan (*institutional level*), konsep ini meliputi sistem nilai, peraturan-peraturan formal atau informal dengan tingkat pelebagaan yang mantap. Berbagai pertanyaan yang muncul antara lain: Bagaimana hierarki ditata? Sejauh mana batasannya disepakati? Bagaimana prosedurnya? Apa nilai-nilai kolektif yang dianut rezim penguasa? Termasuk dalam konsepsi ini antara lain hukum administrasi, dan bentuk peraturan legal lainnya, teori-teori yang berkaitan dengan bekerjanya birokrasi dalam skala luas, teori ekonomi politik, serta teori kontrol politik terhadap birokrasi. Pada gatra ini terdapat sejumlah teori yang sangat penting menyangkut teori kelembagaan (*institutional theory*), teori perburuan rente (*rent seeking*), teori kontrol dari birokrasi, dan teori tujuan serta filosofi pemerintah. Pada bagian ini teori *governance* difokuskan pada tataran sistem nilai (*value*).

Kedua, pada level organisasi dan manajerial *governance* akan berpautan dengan biro-biro hierarki, departemen, komisi dan agen-agen pemerintah atau juga organisasi-organisasi yang menjalin hubungan kerja dengan pemerintah. Pada tataran ini agenda-agenda seperti kebebasan dan

kemandirian administratif, takaran-takaran unjuk kerja dalam proses pelayanan publik menjadi isu yang penting. Teori-teori signifikan untuk menjelaskan fenomena ini antara lain: *principal-agent theory*, *transaction cost analysis theory*, *collective action theory*, *network theory*. Intinya, pada terminologi kedua *governance* diproyeksikan pada peran mengakselerasikan kepentingan-kepentingan publik (*public interest*) dalam suatu *network* antar institusi. Ketiga, pada level teknis, bagaimana nilai-nilai dan kepentingan publik sebagaimana telah dikemukakan pada pendekatan pertama dan kedua harus dioperasionalisasikan dalam tindakan-tindakan riil.

Isu-isu tentang profesionalisme, standar kompetensi teknis, akuntabilitas, dan kinerja (*performance*) sangat penting dalam konteks ini. Teori-teori yang relevan untuk tema ini antara lain: ukuran-ukuran efisiensi, teknis manajemen budaya organisasi, kepemimpinan, mekanisme akuntabilitas, dan ukuran, Dengan demikian pada level ini *governance* lebih banyak berurusan dengan implementasi kebijakan publik pada level operasional (*public policy at the street level*).

Dalam konsep mengenai *governance* kemudian dijelaskan terdapat dimensi-dimensi *governance*, sebagaimana penjelasan di dalam buku Alwi, (2018) yang berjudul kolaborasi dan kebijakan diuraikan bahwa dimensi-dimensi *governance* tersebut meliputi:

1. Articulating a common set of priorities for societies

Tugas pertama dan utama *governance* adalah artikulasi serangkaian prioritas dan tujuan bagi masyarakat yang telah disetujui bersama oleh masyarakat. Serangkaian tujuan ini memberikan tempat utama bagi pemerintah dalam *governance*. *Governance* merujuk pada mekanisme dan proses melalui suatu konsensus, atau minimal, suatu keputusan mayoritas yang muncul dalam masyarakat. Artikulasi serangkaian prioritas dan tujuan merupakan tugas yang sangat berat, sehingga tidak ada suatu lembaga yang dapat melakukannya, kecuali *governance*. Lembaga pasar misalnya, menyediakan mekanisme pertukaran tetapi semua faktor-faktor pendukung telah tersedia. Demikian juga, jaringan antar organisasi memiliki tujuan bersama di antara para anggota tetapi tidak memiliki kemampuan menyusun tujuan yang lebih luas.

2. Coherence

Setelah tujuan diartikulasikan dengan jelas, tujuan-tujuan tersebut perlu konsisten dan dikoordinasikan. Tujuan ini mungkin dapat disampaikan kepada level terendah dengan melalui proses yang tidak koheren dan tidak terkoordinasikan ke seluruh sektor-sektor kebijakan, tetapi hal ini tidak efisien dan biaya yang sangat besar. Jika warga negara percaya bahwa institusi pemerintahan tidak mampu bertanggung jawab mereka akan cenderung kehilangan kepercayaan dalam dirinya, kemudian menemui kesulitan dalam berpemerintahan (*governing*). Kewenangan dan legitimasi yang ada

membuat berpemerintahan melalui instrumen yang relatif tidak mahal seperti informasi yang lebih memungkinkan daripada mempertahankan kepercayaan yang merupakan tujuan penting bagi institusi berpemerintahan.

Jaringan dan pasar merupakan bentuk-bentuk alternatif *governance* pada umumnya, bukan utama, mampu menciptakan terutama koherensi kepada semua area kebijakan yang luas. Dalam konteks tersebut, pemerintah perlu menciptakan koherensi guna menyediakan suatu visi yang luas dan menyeimbangkan seluruh kepentingan yang ada. Pemerintah dalam pelaksanaan aktivitas ini hanyalah sebagai alternatif (Pierre dan Peters, 2005).

3. Steering

Dimensi ketiga *governance* adalah pengendalian. Setelah tujuan telah disepakati, maka perlu mengendalikan masyarakat untuk mencapai tujuan tersebut. Sarana-sarana kebijakan konvensional yang digunakan pemerintah untuk pengendalian masyarakat adalah menggunakan regulasi, penyediaan langsung, dan subsidi. Salamon dalam Pierre and Peters (2005) menegaskan bahwa dengan berubahnya pola-pola pengendalian dan implementasi kebijakan maka instrumen-instrumen yang digunakan perlu mencakup sejumlah hubungan-hubungan kerja dengan aktor-aktor sektor privat.

4. Accountability

Dimensi keempat *governance* adalah akuntabilitas. Akuntabilitas ini mempertanyakan kemampuan aktor atau pejabat publik menyelenggarakan ke pemerintahan kepada masyarakat.

Pierre and Peters (2005) menegaskan bahwa akuntabilitas adalah sangat penting bagi *governance* yang demokratis. Tanpa sarana akuntabilitas yang ditetapkan dengan tegas dan berfungsi dengan baik, demokrasi dapat mengalami kesulitan-kesulitan dalam memelihara komitmennya terhadap publik. Pierre and Peters (2005) menegaskan bahwa pemerintahan kontemporer mempunyai setumpuk masalah dalam implementasi akuntabilitas. Namun demikian, konsep akuntabilitas ini masih mempunyai akar yang dalam pada sektor publik. Hal ini disebabkan aktor-aktor nonpemerintah dan sektor privat yang terlibat dalam proses *governance* cenderung mempunyai sedikit atau tidak mempunyai konsep tentang akuntabilitas.

2.2 Kebijakan Publik

Dalam buku Shafritz yang berjudul *Defining Public Administration*, Polsby (1984) mengatakan bahwa tidak ada definisi kebijakan yang di dapat secara universal yang secara jelas membedakan kebijakan dari yang bukan kebijakan, sehingga mengakibatkan adanya ambiguitas yang dapat disatukan tentang apa yang merupakan kebijakan. Namun, menurut Luke dalam buku

Shafritz yang berjudul *Defining Public Administration* bahwa kebijakan publik pada umumnya dicirikan sebagai kombinasi dari keputusan, komitmen, dan tindakan yang diarahkan untuk mencapai hasil atau hasil tertentu yang dianggap untuk kepentingan publik.

Sementara itu, menurut Parsons dalam bukunya yang berjudul *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan* mengatakan bahwa “Kebijakan Publik” berhubungan dengan bidang-bidang seperti kepentingan publik, opini publik, barang-barang publik, hukum publik, sektor publik, kesehatan publik, transportasi publik, dan pendidikan publik. Sementara itu definisi kebijakan publik datang dari Thomas R Dye bahwa kebijakan publik merupakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam bukunya yang berjudul *Understanding Public Policy* (2011:3). Pendapat lain datang dari Laswell dan Kaplan bahwa kedua pakar ini memaknai kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, menyebut kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktik (*a projected program of goals, values and practices* (Abidin, 2002).

Pembuatan kebijakan tidak berakhir setelah kebijakan ditentukan atau disetujui. Seperti dinyatakan Anderson yang dikutip oleh Parsons (2005), dalam bukunya yang berjudul *Public Policy* Kebijakan dibuat saat ia sedang diatur dan diatur pada saat dibuat”. Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy process*)

sekaligus studi yang sangat krusial. Bersifat krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan atau direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Demikian pula sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau tidak dirumuskan dengan baik maka tujuan kebijakan juga tidak akan bisa diwujudkan.

Dengan demikian, kalau menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.

Implementasi merupakan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan karena tanpa implementasi yang efektif maka kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah adanya pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, kemudian program kegiatan telah tersusun dan telah siap untuk proses pelaksanaannya dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran atau tujuan kebijakan yang diinginkan. Kebijakan biasanya berisi suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan-tindakan yang terarah. Apabila

program atau kebijakan sudah dibuat maka program tersebut harus dilakukan oleh para mobilisator atau para aparat yang berkepentingan.

Suatu kebijakan yang telah dirumuskan tentunya memiliki tujuan- tujuan atau target-target yang ingin dicapai. Pencapaian target baru akan terealisasi jika kebijakan tersebut telah diimplementasikan, dengan demikian dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan adalah tahapan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat. Proses menghasilkan implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, kemudian program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap untuk proses pelaksanaannya dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran atau tujuan kebijakan yang diinginkan.

Perkembangan generasi implementasi kebijakan mulai dari model *Top-Down*, ke *Bottom-Up*, *Hybrid* hingga pada Jaringan. Dimana lebih jelasnya diuraikan di bawah ini.

2.2.1 Model *Top-Down*

Model implementasi *top-down* adalah suatu proses pengambilan kebijakan publik dan tata kelola pemerintahan yang ditandai dengan perbedaan antara politik dan administrasi. Politik diartikan sebagai pencapaian konsensus para pihak politik terhadap kebijakan, sementara administrasi adalah penerapan pengetahuan ilmiah untuk mendesain langkah-langkah kebijakan dan implementasi suatu program. Proses

governance adalah suatu proses pengambilan keputusan yang bersifat otoritatif, dan implementasi adalah non politik, teknik dan diprogramkan (Landau, 1979; Sabatier, 1986; Wamsley & Schroeder, 1996; Kickert, et.al., 1997).

Model *Top-Down* juga disebut sebagai model manajemen administratif "konvensional" karena semata-mata berfokus pada hubungan antara agen dan obyek yang akan "mengarahkan" atau "dikendalikan". Proses kebijakan adalah sesuatu proses di mana para aktor berusaha mempertahankan garis pemisah antara politik dan administrasi, antara mereka yang membuat aturan dengan mereka yang menjalankan aturan. Fase implementasi dianggap sebagai aktivitas nonpolitik, teknikal dan secara potensial dapat diprogramkan.

Dalam implementasi kebijakan, jika merujuk pada model implementasi *Top-Down* Mazmanian dan Sabatier, penyebab gagalnya implementasi bisa dilihat dengan memulai keputusan kebijakan dari 'atas' dan mengajukan empat pertanyaan untuk meningkatkan detail pemahaman menggali ke bawah. Pertanyaannya adalah: (1) Apakah tindakan para pejabat dan kelompok sasaran sesuai dengan tujuan dan prosedur keputusan ? (2) Sejauh mana tujuan itu tercapai? (3) Faktor-faktor apa yang secara prinsipil mempengaruhi *output* dan *input* kebijakan? (4) Bagaimana kebijakan itu diformulasi berdasarkan pengalaman lapangan? (Sabatier 1986).

Empat pertanyaan tersebut di atas mengarah kepada sejauh mana tindakan para pelaksana kebijakan, apakah sesuai dengan prosedur dan tujuan kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat. Agar implementasi berhasil, menurut model ini, ada enam syarat yang harus dipenuhi, yaitu: (1) Tujuan jelas dan konsisten. (2) Teori kausal yang memadai, dan memastikan agar kebijakan itu mengandung teori yang akurat tentang bagaimana cara melahirkan perubahan. Masalah yang dihadapi memiliki teori sebab akibat yang cukup (3) proses implementasi diurut secara legal untuk membantu pihak-pihak yang mengimplementasikan kebijakan dan kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. (4) Para pelaksana implementasi yang ahli dan berkomitmen yang menggunakan kebijaksanaan mereka untuk mencapai tujuan kebijakan. (5) Dukungan dari kelompok kepentingan masyarakat umum. (6) Perubahan kondisi sosial ekonomi tidak mengurangi dukungan politik maupun teori sebab akibatnya (Sabatier 1986).

Secara umum model *Top-Down* ini mengabaikan sifat inheren politis yaitu aspek-yang paling penting dari pemerintahan yang dikenal sebagai administrasi atau implementasi kebijakan. Selain itu, upaya mencapai koordinasi dan kendali sentral pada akhirnya mengarah pada semakin kentalnya birokrasi dan menurunnya efektivitas dan efisiensi (Hanf dan Toonen 2012).

Sifat "non efektivitas" dari pendekatan *Top-Down* ini adalah ketika tujuan usaha implementasi jelas dan aturan memadai dan otoritas fiskal sudah ada. Karena itulah, komentar Landau dan Russel sedikit tidak adil karena menganggap model *Top-Down Governance* berlaku pada semua situasi. Padahal dalam berbagai lingkungan, "mesin keputusan" mungkin sangat cocok terutama di lingkungan aplikasi yang stabil dan jelas. Akan tetapi, sistem yang baik belum tentu berlaku pada suatu lingkungan dimana terdapat sedikit kesepakatan mengenai tujuan, tidak ada pusat otoritas dan tidak ada garis pendanaan yang jelas.

Pendekatan ini memiliki pandangan tentang hubungan kebijakan implementasi seperti yang dijelaskan dalam Emile karya Rousseau bahwa "segala sesuatu adalah baik jika diserahkan ke tangan sang pencipta, segala sesuatu adalah buruk di tangan manusia (Parson, 2008). Model rasional ini berisi gagasan bahwa implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa-apa yang diperintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem dan implementasi adalah soal pengembangan sebuah program kontrol yang meminimalkan konflik dan deviasi dari tujuan yang telah Wildavsky, 1973).

Beberapa ahli yang mengembangkan model implementasi pendekatan *top-down* adalah sebagai berikut. Pertama, model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Horn (1975) yang disebut sebagai *A model of the policy implementation process*. Dimana variabel yang memengaruhi kinerja

implementasi yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, hubungan antar organisasi, karakteristik agen pelaksana/implementor, kondisi ekonomi, sosial dan politik dan kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor.

Kedua, model yang dikembangkan oleh George Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Menurut Edward III (1980), implementasi kebijakan dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil. Dimana dikatakan bahwa terdapat empat variabel dalam pencapaian keberhasilan implementasi, meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut yang dibangun oleh Edward III memiliki keterkaitan satu sama lain dalam mencapai tujuan dan sasaran program kebijakan, semuanya saling terkait satu variabel akan mempengaruhi variabel yang lain.

Ketiga, model implementasi generasi *top-down* lainnya dikemukakan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun (1986), menurutnya untuk dapat mengimplementasikan suatu kebijakan secara sempurna, diperlukan beberapa persyaratan antara lain :

1. Situasi di luar agen implementasi tidak menimbulkan pembatasan yang melumpuhkan.
2. Waktu yang cukup dan sumber daya yang memadai harus tersedia untuk program.

3. Tidak ada batasan dalam sumber daya secara keseluruhan, dan setiap tahap dalam proses implementasi membutuhkan kombinasi sumber daya yang tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab akibat yang valid.
5. Hubungan sebab akibat adalah bersifat langsung dan hanya ada sedikit, jika ada hubungan yang mengganggu.
6. Ada satu agen implementasi yang tidak selalu tergantung kepada agen lain agar bisa sukses.
7. Ada pemahaman penuh dan kesepakatan mengenai tujuan yang hendak diraih dan kondisi ini harus ada di seluruh proses implementasi.
8. Dalam rangka mencapai tujuan yang disepakati, perlu untuk menyepifikasikan secara rinci dan komplet, tugas-tugas yang harus dilakukan oleh setiap partisipan.
9. Ada komunikasi dan koordinasi sempurna di antara beragam elemen atau agen yang terlihat dalam program.
10. Pihak yang berkuasa dapat meminta atau menuntut ketaatan yang sempurna.

Selanjutnya model implementasi kebijakan yang ditawarkan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983) disebut dengan *A Framework for policy implementation analysis*. Menurut model ini, implementasi kebijakan dapat diklasifikasikan ke dalam tiga variabel, yaitu:

1. Mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori, dan teknis pelaksanaan, keragaman perilaku kelompok sasaran serta ruang lingkup objek dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
2. Variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, ketepatan alokasi sumber daya, keterpaduan hierarki dalam dan antar lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana serta rekrutmen pejabat pelaksana.
3. Variabel di luar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses implementasi meliputi: (1) kondisi sosial ekonomi dan teknologi, (2) dukungan publik, (3) sikap dan (4) sumber-sumber yang dimiliki kelompok pemilih serta komitmen pejabat pelaksana. Ketiga variabel tersebut memengaruhi implementasi kebijakan.

Model implementasi kebijakan pendekatan *Top-Down* lainnya juga dikemukakan oleh Marilee S. Grindle. Pendekatannya dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle (1980) keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa transformasi kebijakan di lakukan sebelum implementasi kebijakan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Sedangkan isi kebijakan, mencakup hal-hal sebagai berikut : 1) kepentingan yang terpengaruh oleh

kebijakan artinya bahwa sejauh mana kelompok sasaran atau target kelompok termuat dalam isi kebijakan, 2) jenis manfaat yang diterima oleh target kelompok, 3) derajat perubahan yang diinginkan, 4) kedudukan pembuat kebijakan, 5) pelaksana program, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya secara rinci, 6) sumber daya yang dikerahkan, artinya apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Sementara itu, konteks implementasinya adalah: 1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, 2) karakteristik lembaga dan penguasa, 3) kepatuhan dan daya tanggap. Model Grindle ini lebih menitik beratkan pada konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, sasaran, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

2.2.2 Model *Bottom Up*

Model implementasi kebijakan selanjutnya adalah model *Bottom-Up*. Model ini banyak dikritik karena tidak menjelaskan peran aktor dan unsur lain dalam proses implementasi. Oleh karena itu, model "*bottom-up*" dalam reaksinya terhadap masalah hegemoni model *Top-Down*, memperlihatkan pembelaan yang radikal akan desentralisasi, *self-governance*, dan privatisasi,

sambil meminta pemerintah pusat memberi perhatian kepada masalah aktor-aktor lokal dengan memberi lebih banyak sumber daya.

Governance dilihat sebagai proses politik esensial di mana entitas lokal membarter kepentingan dan tujuan personalnya (Kickert, 1997). Fase ini jelas terlihat pada tahun 1960-an dan 1970-an di Amerika Serikat dan Eropa. Di Amerika Serikat, model ini benar-benar dipraktikkan dalam pendekatan *Great Society* dan *New Federalism* selama pemerintahan Johnson dan Nixon. Di Eropa, tema desentralisasi terlihat jelas dalam reaksi sejumlah negara terhadap pembebanan berlebihan terhadap sumber daya publik oleh negara kesejahteraan sosialis yang dijalankan secara sentral. Disebut pendekatan *Bottom-Up* karena perspektif yang digunakan adalah perspektif lembaga yang mengimplementasi atau kelompok sasaran, kebalikan dari *agent central*. Kepentingan aktor lokal itulah yang menjadi dasar evaluasi kebijakan publik dan pelaksanaannya. Berbeda jauh dengan pendekatan *Top-Down*, pendekatan ini memastikan bahwa perumusan kebijakan dan pelaksanaannya adalah proses politik. Beberapa ahli yang mengembangkan model ini adalah Michael Lipsky (1971) Richard Elmore (1979), dan Benny Hjem & David O'Porter (1981) dalam Parson (2008). Model *Bottom-Up* ini muncul sebagai kritik terhadap model *Top-Down*.

2.2.3 Model Hybrid

Model ini dapat dipahami dari definisi implementasi yang dikemukakan oleh para ahli sebagai berikut:

1. Implementasi sebagai evolusi;
2. Implementasi sebagai pembelajaran;
3. Implementasi dan tipe-tipe kebijakan;
4. Implementasi sebagai antar organisasi;
5. Implementasi sebagai teori kontingensi;
6. Implementasi sebagai bagan sub sistem kebijakan;
7. Implementasi sebagai manajemen sektor publik;
8. Implementasi kebijakan sebagai *communication model*;

Model yang dikembangkan oleh Sabatier mengombinasikan unit analisis *Bottom-Up*, yaitu seluruh variasi aktor publik dan privat yang terlibat di dalam suatu masalah kebijakan dengan *Top - Down*, yaitu kepedulian pada cara- cara di mana kondisi-kondisi sosial ekonomi dan instrumen legal membatasi perilaku. Pendekatan ini tampaknya lebih berkaitan dengan konstruksi teori daripada penyediaan pedoman bagi praktisi atau potret yang rinci atas situasi tertentu. Selain itu, model ini lebih cocok untuk menjelaskan suatu perubahan kebijakan dalam jangka waktu satu dekade atau lebih. Usaha yang ketiga untuk memadukan unsur-unsur pendekatan *Top-Down* dan *Bottom Up* dikembangkan oleh Goggin.

Di dalam model yang dikembangkan mengenai implementasi kebijakan antar pemerintah, mereka memperlihatkan bahwa implementasi di tingkat daerah (*state*) adalah fungsi dari perangsang-perangsang dan batasan - batasan yang diberikan kepada daerah dari tempat lain di dalam sistem pusat (federal) dan kecenderungan daerah untuk bertindak serta kapasitasnya untuk mengefektifkan preferensi preferensinya. Pilihan daerah bukanlah pilihan dari aktor nasional yang kompak, tetapi merupakan hasil *bergaining* antar unit-unit internal maupun eksternal yang terlibat di dalam politik daerah. Dengan demikian, pendekatan-pendekatan ini mengandalkan bahwa implementasi program-program pusat di tingkat daerah pada akhirnya tergantung pada tipe variabel-variabel *Top Down* maupun *Bottom Up*.

2.2.4 Model Jaringan (*Network*)

Berawal dari harapan bahwa usaha pemerintah adalah memecahkan atau menciptakan kondisi kondusif untuk mengurangi atau memecahkan masalah dalam kepentingan publik. Yang dimaksud "publik" itu mencakup banyak jaringan aktor, yakni sebagian besar aktor itu belum siap menerima pengaruh suatu lembaga pemerintah. Oleh karena itu, usaha-usaha bersama mengombinasikan berbagai sumber daya baik ekonomi maupun politik dari para aktor sangat diperlukan untuk kesuksesan suatu implementasi,

Model implementasi mekanistik ataupun model implementasi organik yang selama ini digunakan harus segera ditinggalkan model tersebut sudah

tidak relevan lagi digunakan untuk kondisi saat ini, karena para aktor implementasi kebijakan tidak mampu memecahkan masalah sendiri tanpa dukungan aktor yang lain. Demikian pula, para aktor tidak dapat memaksakan kehendaknya kepada yang lain untuk menerima ide-idenya. Sehingga atas dasar tersebut kebutuhan akan konsep *network* itu muncul. (Schroeder 2001).

Model jaringan telah diadopsi dalam berbagai disiplin, termasuk literatur mutakhir proses-proses kebijakan dan pembuatan keputusan sektor publik. Klijin (2000) menyatakan bahwa analisis jaringan kebijakan adalah spesies dari analisis jaringan yang paling relevan terhadap pemerintahan. Analisis jaringan kebijakan menekankan bagaimana jaringan menentukan isu-isu yang akan dimasukkan ataupun dikeluarkan dari anggota kebijakan, membentuk perilaku dari para aktor, mengistimewakan kepentingan tertentu, dan bahkan menyubstitusi bentuk-bentuk privat dari pemerintah untuk akuntabilitas publik.

Model jaringan memahami bahwa proses implementasi kebijakan adalah *complex of interaction process* diantara sejumlah besar aktor yang berada dalam suatu jaringan (*network*) aktor-aktor yang independen. Interaksi dalam jaringan tersebut yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting di dalamnya. Model ini antara lain dikembangkan dalam sebuah buku yang

ditulis oleh ilmuwan Belanda, yaitu Walter Kickert, Erik Hans Klin, dan Joop Koppenjan melalui publikasinya yang berjudul *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (1997). Semua aktor dalam jaringan pada model ini relatif otonom, artinya mempunyai tujuan masing-masing yang berbeda.

Policy networks (jaringan kebijakan) digambarkan dalam beberapa kategori. Pertama, dideskripsikan sebagai aktor-aktor. Kedua, *linkages* di antara aktor-aktor. Ketiga, *boundary* (Kenis & Schneider, 1991 dalam Carlsson, 2000). Sementara Rhodes menggunakan istilah jaringan untuk menggambarkan beberapa pihak yang terkait dalam rangka pemberian pelayanan. Jaringan-jaringan ini dibuat oleh organisasi-organisasi tersebut dengan saling mempertukarkan sumber daya (misalnya uang, informasi, keahlian) untuk mencapai tujuannya, untuk memaksimalkan pengaruh mereka terhadap hasil, dan untuk menghindari ketergantungan pada pihak lain dalam menjalankan peranannya.

Sabatier (1993) meneliti suatu jaringan kebijakan dan menamakan *Advocacy Coalition* yaitu sekelompok pengambil kebijakan dalam sub sistem kebijakan. Aktor dari *advocacy coalition* terdiri dari pelaku-pelaku dari sejumlah institusi swasta dan pemerintah dalam semua level organisasi pemerintah yang berhubungan atas dasar kepercayaan pada pencapaian tujuan. (Howlett dan Ramesh, 1995).

Sistem kepercayaan yang melandasi hubungan di antara aktor terdiri atas tiga tingkat kepercayaan, yaitu: (1) *Common belief* suatu kepercayaan dan kesamaan persepsi pada tujuan kebijakan berdasarkan kesamaan pengetahuan tentang masalah publik yang menarik perhatian aktor-aktor tersebut. Kepercayaan ini sering kali berkaitan dengan sifat dasar manusia baik sebagai individu maupun sebagai kolektif. Kepercayaan yang bersumber dari sifat dasar manusia, dalam kenyataan sangat sulit diubah; (2) *Core of belief system* yaitu sistem kepercayaan berdasarkan atas pandangan yang sama terhadap sifat alami manusia dan beberapa kondisi yang diinginkan manusia. Koalisi berlandaskan sistem kepercayaan ini sangat stabil persatuannya sulit diubah; (3) *External factors* meliputi uang, keahlian, jumlah pendukung, legal otoritas, pendapat umum, teknologi, tingkat inflasi, nilai-nilai budaya. Sistem kepercayaan yang terbentuk dari faktor-faktor eksternal relatif mudah berubah. (Sawitri, 2008)

Jaringan kebijakan terbentuk dalam setiap tahap perumusan kebijakan. Howlett dan M. Ramesh (1995) memandang perumusan kebijakan sebagai suatu proses yang terdiri atas serangkaian tahapan, yaitu: (1) tahap pengusulan alternatif, (2) seleksi alternatif, (3) penilaian alternatif. (4) pemilihan alternatif. Perumusan kebijakan atau penyusunan alternatif kebijakan adalah juga proses perencanaan (Quade, 1982). Jaringan kebijakan akan terwadahi dalam organisasi. Organisasi ini sering disebut sub sistem kebijakan. Howlett dan Ramesh (1995). Sub sistem kebijakan dalam

perumusan kebijakan terbentuk tatkala semua yaitu pihak pemimpin dan yang dipimpin, antara berbagai kelompok politik, masyarakat dan swasta berpartisipasi dan terjadi interaksi di antara partisipan atau aktor. Kegiatan saling memengaruhi di antara para aktor akan membentuk suatu parameter yang relatif stabil. Parameter-parameter yang relatif stabil dibatasi oleh sistem nilai atau faktor internal dan eksternal aktor. Perubahan interaksi antar aktor yang disebabkan perubahan sistem nilai akan berakibat pada perubahan sub sistem kebijakan. (Parsons, 2008) diadaptasi dari Sabatier, 1988, 1991).

Pesatnya pertumbuhan model jaringan terjadi seiring dengan beberapa keuntungan yang ditawarkan oleh model ini baik kepada swasta maupun pemerintah. Di antara keuntungan tersebut, model jaringan memungkinkan setiap organisasi untuk lebih berfokus pada *core mission* organisasi dan memanfaatkan sejumlah keahlian khusus untuk menjalankan misi, Kedua, dengan model jaringan akan tercipta inovasi dalam organisasi. Dengan mengeksplorasi serangkaian alternatif yang melibatkan berbagai penyedia (*provider*) maka model jaringan memungkinkan adanya eksperimentasi yang begitu penting dalam proses inovasi.

Sistem pemberian layanan melalui model jaringan, jika ditata dengan tepat, akan menghasilkan peluang inovasi yang lain. Tata pemerintahan yang demokratis menghasilkan pelayanan publik yang berkualitas tinggi, dan konteks inovasi terletak pada daya responsivitas birokrasi dan pemerintah kepada publik. Ketiga, model jaringan mengedepankan konteks kecepatan

(*speed*) dan fleksibilitas (*flexibility*). Fleksibilitas memacu kecepatan respons pemerintah kepada lingkungan. Terlalu lambatnya reaksi birokrasi kepada situasi dan tantangan baru dipicu oleh struktur pembuatan keputusan di birokrasi yang terlalu hierarkis. Rigiditas pemerintah serta sistem pengadaan (*procurement*) menyebabkan birokrasi sulit untuk bergerak cepat atau mengubah arah yang sejalan dengan perubahan lingkungan. Sebaliknya, dalam model jaringan, pemerintah dan birokrasi akan lebih fleksibel model ini memungkinkan pemerintah untuk memangkas prosedur apabila prosedur yang dimaksud memperlambat proses di birokrasi.

2.3 Governance Dalam Perspektif Administrasi Publik

Perspektif administrasi memandang *Governance* terdiri dari 3 fondasi utama yakni pemerintah atau *state*, masyarakat atau *Public/Society* dan sektor swasta atau *private sector*. Ketiga pilar tersebut memiliki interaksi dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya secara bersama. Pertama, pemerintah berperan untuk membuat iklim yang kondusif di berbagai bidang seperti politik, hukum dan birokrasi. Kedua, masyarakat berkontribusi dalam bentuk partisipasi aktif pada kegiatan politik, ekonomi dan sosial. Ketiga, sektor swasta bekerja untuk memperluas lapangan kerja dan menambah pendapatan ekonomi (Lan dan BPKP, 2002).

Governance dianggap sebagai kesatuan proses yang interaktif pada berbagai bidang yang berorientasi pada kepentingan masyarakat yang

dilakukan oleh masyarakat dengan pemerintah. Lebih lanjut *Governance* tidak diartikan sebagai struktur, melainkan sebuah proses. Kemudian berkembang dan dimodifikasi dengan berkembangnya terminologi publik dalam *Governance* (Kooiman, 1993)

Pertama, Frederickson dan Smith (2003: 210) berasumsi bahwa terminologi publik dalam perspektif *governance* terdiri dari berbagai organisasi di luar *government institution* dan organisasi pemerintah. Kedua, asumsi atas kegagalan pemerintah dalam mengintervensi kebijakan pasar, justru memantik munculnya tekanan untuk melakukan pergantian pemangku kebijakan sebagai bentuk deregulasi. lebih lanjut berbagai bentuk lain seperti *co-regulation*, *regulation of voluntary self*, dan etika bisnis dianggap sebagai solusi penguatan pemerintah dimana dalam pandangan Agranoff dan Mc Guire (2003) *governance* dikatakan koordinasi non-pemerintah dan non- hierarki. Ketiga, Williamson dalam Agranoff dan Mc Guire (2003) berpandangan berbagai "*coordination mechanism*" dianggap sebagai bentuk lain dari *governance* seperti jaringan, *market* dan hierarki yang lahir dari studi "*organizational economy*". Terakhir, perkembangan *governance* dianggap sebagai nilai yang tidak lagi terbatas membahas hubungan antar organisasi.

Pada era sekarang ini, kajian *Governance* titik sentralnya pada masyarakat dengan berfokus pada manajemen mandiri dan koordinasinya dimana pemerintah lebih demokratis dalam berkolaborasi, sedangkan pada *old governance* pemerintah atau *state* cenderung mengatur masyarakat dan

arah kebijakan negara. Dengan penjelasan diatas, maka dapat disimpulkan kolaborasi dan jaringan antar organisasi atau aktor menekankan pada relasi dan hubungan antar *stakeholders* yang terlibat pada suatu penyelesaian masalah publik dalam istilah yang disebut *governance* dalam pengelolaan pemerintah.

Terminologi administrasi publik biasanya digunakan dalam mendeskripsikan kondisi administrasi pemerintahan yang sifatnya terbatas pada permasalahan pelayanan, SDM, politik atau penganggaran. Padahal ruang lingkup “publik” sebenarnya jauh lebih luas membahas aspek lain yang dimana semuanya saling berkaitan satu sama lain (Frederikson, 1997).

Luasnya istilah administrasi publik ini tidak hanya meliputi institusi publik namun juga institusi di luar publik. Sebagaimana dikatakan oleh Frederikson (1997) ; *“Modern public administration is an network of vertical and horizontal linkages between organization (publics) of all type – government, nongovernment and quasi governmental; profit, non profit and voluntary. ... it this reason that core value or spirit of public administration include a knowledge of a commitment to public in general sense, as well as responsiveness to both individual and group of citizen in the specific sense”*

Merujuk pada preposisi di atas, maka disimpulkan bahwa kegiatan institusi publik dan non-publik tidak hanya menjadi fokus administrasi publik, namun juga meliputi proses interaksi hubungan diantaranya yang saling mendukung. Dalam konteks *governance*, kerjasama ini menjadi penting

mengingat ketika sebuah organisasi tidak mampu menyelesaikan permasalahannya secara sendiri (*single organization*), maka dengan adanya kolaborasi antara *state institution*, sektor privat dan masyarakat dapat menjadi solusi dalam penyelesaian masalah yang dihadapi. dimana bentuk hubungan dapat bersifat persaingan atau bersifat kooperatif sebagaimana dikemukakan Brinkerhoff dan Crosby (2002). Najam (2000: 25) menyatakan model hubungan antar aktor terbagi empat yaitu, kooperatif, komplementari, konfrontasi dan kooptasi.

Kooperatif dikatakan oleh Najam (2000) sebagai pembagian metode dan tujuan bersama yang diinginkan diantara para aktor yang bekerja sama. Komplementari merupakan istilah untuk tujuan bersama namun metode berbeda yang digunakan oleh para aktor. Konfrontasi dimaknai sebagai perbedaan tujuan dan metode diantara pemangku kepentingan yang bekerja sama. Kooptasi diartikan para aktor menggunakan metode yang sama namun tujuan yang diinginkan berbeda.

Terdapat empat jenis relasi antar organisasi yaitu : a) dominasi pemerintah dalam memenuhi seluruh sumber daya seperti anggaran; b) dominasi sektor ketiga dalam bertanggung jawab atas sumber daya yang digunakan; c) seimbang dengan berbagi tanggung jawab antar organisasi/pemangku kepentingan; d) kolaboratif, dengan saling menutupi kekurangan masing-masing secara intensif dalam relasinya.

Kshertri dan Ajami (2008) berpendapat adanya empat jenis hubungan antara organisasi non pemerintah dan pemerintah yang berfokus pada pelayanan dan penganggaran yang terdiri dari : a) model penawaran kompetitif dimana pemerintah sebagai penentu mengawal organisasi penyedia jasa atau layanan dalam pelaksanaannya; b) model perencanaan dimana pemerintah berwenang penuh dalam perencanaan dan pelaksanaan proyek; c) Model sub misi dimana pemerintah menyiapkan anggaran yang terbatas dan penentuan lokasi pelaksanaan proyek; d) model filantropis diartikan institusi masyarakat memperoleh dukungan dari pemerintah.

Kshertri dan Ajami (2008) juga mempresentasikan hasil studinya tentang ciri khas dari hubungan kerjasama organisasi sektor ketiga dengan organisasi pemerintah yang terdiri dari lima ciri yaitu : a) keadilan yang setara dalam hal wewenang dan pendapat diantaranya organisasi yang terlibat; b) pembagian sumber daya secara merata dan transparan antar organisasi yang terlibat seperti pembiayaan dan SDM; c) Resiprositas dimana semua organisasi memperoleh *benefit* dari kerjasama; d) kepercayaan diantara para aktor yang berkolaborasi; e) pembagian tujuan yaitu hubungan yang didasarkan pada ketergantungan satu sama lain antar organisasi.

Pandangan lain Kshertri dan Ajami (2008) terdapat tiga jenis kerjasama yang meliputi : a) transformasi ; b) sinergitas; c) penambahan penganggaran. Jika pola kemitraan yang bersifat multi organisasi dibedakan atas pelaksanaannya yang berfokus pada komitmen ketersediaan sumber daya,

metode berkoordinasi dengan berfokus pada sinergitas antar organisasi dan metode memfasilitasi para aktor yang terlibat untuk bernegosiasi untuk menciptakan perubahan bersifat kultural.

Stoker (2008) memiliki pandangan bahwa kerjasama antar organisasi memiliki beberapa ciri khas : a) Tarik ulur kepentingan dan posisi tawar diantara organisasi yang terlibat berdasarkan kapasitas masing-masing; b) *systemic coordination* yang berlandaskan keselarasan visi setiap organisasi yang terlibat; c) hubungan yang bersifat agen-prinsipal yang merujuk pada model kerjasama bersifat kontrak antara pemilik proyek dan pelaksana yang mengerjakan proyek.

Berdasarkan berbagai penjelasan konsep di atas, maka Kshetri dan Ajami (2008) berkesimpulan bahwa telah terjadi perubahan hubungan dalam kerjasama/kemitraan antara organisasi pemerintah dan non-pemerintah ke arah kolaborasi dari administrasi publik tradisional. dimana kolaborasi dianggap sebagai hubungan yang saling membutuhkan satu sama lain antara organisasi pemerintah dan organisasi lain seperti swasta, LSM dan masyarakat. hal tersebut menunjukkan bahwa studi kemitraan atau kolaborasi sebagai ruang lingkup administrasi publik.

2.4 Good Governance

Konsep *governance* yang berkembang saat ini dari *government* menjadi *Good Governance* seperti yang kita kenal sekarang dalam rangka

membedakan implementasinya antara “baik” (*good*) dengan “buruk” (*bad*). Istilah *Good Governance* yang berarti tata kelola ke pemerintahan yang baik. Kemudian secara sederhana *governance* bisa didefinisikan sebagai sistem nilai, kebijakan, dan institusi dimana masyarakat mengelola persoalan-persoalan ekonomi, sosial, dan politiknya melalui interaksi dengan dan antara negara (*public*), *civil society* (masyarakat), dan sektor swasta (*private*).

Good governance adalah suatu konsep yang berorientasi pada pembangunan sektor publik yang dilakukan oleh pemerintahan yang baik. Istilah *governance* sendiri berbeda dengan “*government*”, dimana *governance* berkaitan dengan proses pengambilan kebijakan dan proses dimana kebijakan di implementasikan atau tidak. Sedangkan *government* merujuk kepada entitas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan di sebuah negara (World Bank, 1989).

Sebagai salah satu inisiator konsep *good governance*, World Bank (1989) menjelaskan istilah tersebut sebagai sebuah program pengelolaan sektor publik dalam rangka menciptakan ke tata pemerintahan yang baik dalam kerangka persyaratan bantuan pembangunan. Dalam tren kajian *governance* saat ini mengarah kepada “*exercise of political power to manage nation*”. Dimana legitimasi politik dan konsensus tidak hanya dilaksanakan oleh pemerintah sebagai aktor tunggal, namun melibatkan masyarakat sebagai *civil society* dan swasta. Sehingga pemerintah tidak lagi berperan sebagai regulator namun sebagai fasilitator (World Bank, 1989).

Dimana dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis saat ini adalah pemerintahan yang menekankan pada pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang sensitif terhadap suara-suara komunitas. Yang artinya, proses pengambilan keputusan bersifat hierarki berubah menjadi pengambilan keputusan dengan adil seluruh *stakeholder*.

Good Governance menjadi tren saat ini dalam rangka menciptakan pemerintahan yang bersih, efektif dan efisien sehingga upaya pencapaian tata kelola pemerintahan dapat tercapai. *Good Governance* lahir disebabkan karena pola-pola lama yang diadopsi pemerintahan tidak lagi sesuai dengan tatanan masyarakat yang semakin berkembang seiring dengan perkembangan kualitas demokrasi, hak asasi manusia dan partisipasi publik dalam perumusan kebijakan.

Dalam kajian administrasi publik bahwa peranan pemerintah harus memfokuskan pada upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat selain pemberdayaan dan pembangunan. Pemerintahan dijalankan berdasarkan kesepakatan-kesepakatan yang terbentuk melalui diskusi yang berlangsung dalam ruang publik. Kedaulatan rakyat sebagai sebuah konsep dasar tentang kekuasaan telah menemukan bentuknya disini. Dalam konteks ini, penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik tidak semata-mata didasarkan pada pemerintah, tetapi dituntut adanya keterlibatan seluruh elemen, baik intern birokrasi, masyarakat dan pihak swasta.

Pemikiran hanya akan terwujud apabila pemerintahan didekatkan dengan yang diperintah atau dengan kata lain terjadi desentralisasi dan otonomi daerah. Melalui pemerintahan yang desentralistik, akan terbuka wadah demokrasi bagi masyarakat lokal untuk berperan dalam menentukan nasibnya, serta berorientasi kepada kepentingan rakyat melalui pemerintahan daerah yang terpercaya, terbuka dan jujur serta bersikap tidak mengelak tanggung jawab sebagai prasyarat terwujudnya pemerintahan yang akuntabel dan mampu memenuhi asas-asas kepatuhan dalam pemerintahan.

Governance ini terdiri dari mekanisme dan proses dimana warga negara dan kelompok dapat mengartikulasikan kepentingannya, menengahi perbedaannya, dan melaksanakan hak dan kewajiban hukumnya. Penjelasan tersebut di atas sama dengan yang dikatakan Rochman (2000) dimana *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif. *Governance* ini menyediakan aturan institusi, menyediakan intensif bagi individu, organisasi dan perusahaan. Ketiga aktor tersebut terlibat dalam ke pemerintahan; peran negara bertindak dalam rangka menciptakan politik dan lingkungan yang kondusif, sektor swasta melahirkan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan *civil society* berperan memfasilitasi interaksi sosial dan politik. Lebih lanjut lagi The United Nations Development Programme (UNDP) dalam Maksudi (2019) menjelaskan bahwa *governance* adalah sistem nilai, kebijakan dan lembaga di mana masyarakat

dilibatkan dalam mengelola urusan ekonomi, politik dan sosial melalui interaksi antara negara, masyarakat sipil, dan sektor swasta.

Legitimasi politik dan konsensus yang menjadi pilar utama bagi *Good Governance* versi World Bank hanya bisa dibangun dengan melibatkan aktor non-negara yang seluas luasnya dan membatasi keterlibatan negara atau pemerintah (Bayu Kharisma, 2014) *Good Governance* mengacu pada pertanyaan bagaimana masyarakat dapat mengorganisir dirinya sendiri untuk memastikan kesamaan peluang dan keadilan (keadilan sosial dan ekonomi) bagi seluruh warga negara.

Good Governance menurut Plumptre and Graham dalam Maksudi (2019) adalah merupakan model dari *governance* yang mengarahkan kepada hasil ekonomi dan sosial sebagaimana dicari oleh masyarakat. *Good Governance* secara umum dapat diartikan sebagai sebuah teori yang menghendaki terciptanya relasi sejajar antara tiga aktor yang dianggap penting dalam pengelolaan dan pembangunan sebuah negara, yakni *state* (negara), *private sector / market* (sektor usaha/pasar) dan *civil society* (masyarakat).

Peran aktif dari ketiga aktor tersebut diyakini dapat mendorong terciptanya sebuah kondisi yang ideal, argumentasinya adalah dengan *good governance* maka distribusi anggaran pemerintah dan kalangan bisnis kepada masyarakat miskin makin terbuka lebar (Renzio dalam Maksudi, 2019). Maksudi (2019) menyebut bahwa dalam rumusan teori *good*

governance, optimalisasi peran negara sebagai organisasi yang menyediakan perangkat-perangkat kebijakan guna menciptakan kondisi menunjang penguatan sektor privat akan diikuti oleh penguatan *civil society* sebagai dampak implisitnya. Dari penjelasan tersebut menjelaskan bahwa konsep *governance* menempatkan peran pemerintah, sektor privat dan masyarakat sama penting di mana pemerintah berperan untuk menciptakan situasi politik dan hukum yang kondusif, sektor privat berperan dalam menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan, kemudian masyarakat berperan dalam memfasilitasi interaksi secara sosial dan politik bagi mobilitas individu atau kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik.

2.5 Tourism Governance

Gagasan tentang pariwisata berkelanjutan berfokus pada sumber daya alam di pedesaan (Mbaiwa, 2017), akan tetapi memiliki fokus terbatas pada komunitas perkotaan (Rogerson, 2002). Studi pariwisata masih terjebak pada model pemerintahan tradisional (Jenkins *et al*, 2014). *Meta-governance*, sebuah pendekatan kritis di mana intervensi dan kebijakan dianggap penting dan menjadi bagian teori dan perencanaan, serta memberikan wawasan baru tentang tata kelola pariwisata (Amore dan Hall, 2016; Jessop, 2011; Meuleman, 2008; Pierre & Peters, 2005; Stoker, 1998). Hal ini berfokus pada praktik dan prosedur yang menjamin pengendalian, dengan penekanan pada

hubungan dan hubungan yang dinegosiasikan antara pemerintah dan tata kelola (Amore dan Hall, 2016; Stoker, 1998). *Meta-governance* memungkinkan kita untuk mengapresiasi otoritas hierarkis yang dipimpin oleh negara pusat dan praktik mikro inovasi (Majone, 1989). Tata kelola pariwisata berkelanjutan dapat dipromosikan melalui multi-pemangku kepentingan, termasuk partisipasi lokal, keterlibatan dan transparansi untuk memeriksa pemenang dan pecundang (Bramwell, 2010, 2007, 2004; Qian *et. al*, 2016; Richardson & Connelly, 2002). Namun, jika beberapa aktor dikecualikan karena tidak diundang, berbeda pendapat, atau kontra dampaknya, hal ini menggagalkan tujuan tata kelola partisipatif (Dredge, 2006; Lee, *et. al*, 2010; Romero dan Tejada, 2011; Wan dan Bramwell, 2015).

Siakwah, *et al.* (2020) mengonseptualisasikan *governance* sebagai suatu jaringan interaksi, saling ketergantungan, dan kerja sama antar berbagai aktor (termasuk masyarakat lokal) dalam pengelolaan sumber daya alam tertentu. Sumber daya, menekankan partisipasi, hubungan kekuasaan yang adil, kepercayaan, keadilan, keadilan, dan inklusi. Hal ini memerlukan interaksi antar aktor multi-sosial berdasarkan kepercayaan dan pelaksanaan kekuasaan untuk memastikan penggunaan sumber daya yang berkelanjutan demi kebaikan bersama tanpa merugikan kelompok sosial tertentu. Pandangan ini berbeda dari UNWTO yang memandang *tourism governance* bahwa fokus pada proses pengelolaan destinasi wisata secara sinergis dan terkoordinasi sebagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah, pada berbagai

tingkat dan di berbagai wilayah dan kapasitas yang ada; masyarakat sipil yang tinggal di komunitas pariwisata; sektor usaha yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pariwisata.

Terminologi UNWTO tidak mengacu pada “masyarakat sekitar” dan bagaimana mereka terkena dampak pariwisata. Hal ini menekankan bahwa tata kelola pemerintahan bukan sekedar hal teknis semata, Sebaliknya, persoalan ini menggambarkan bayangan kekuasaan hierarkis yang melayani negara dan kepentingan (dan nilai-nilai) lainnya, namun terhubung dengan hubungan kekuasaan di berbagai skala dan tingkatan yang ada pemenang dan yang kalah dalam sistem pariwisata (Amore & Hall,2016). Meskipun terdapat ketegangan lain seperti ketidaksetaraan gender, kesejahteraan lingkungan, dan efisiensi, inklusi, keadilan, modal sosial, dan hubungan kekuasaan karena konsep-konsep ini mencerminkan bagaimana masyarakat lokal berpartisipasi dan berbagi dalam pariwisata dan tata kelolanya.

Siakwah *et. al* (2020) menjelaskan bahwa konsep *tourism governance* adalah sebuah jenis *governance* yang berfokus pada sektor pariwisata. Dalam tata kelola pariwisata yang berkelanjutan, dibutuhkan kemampuan *stakeholders* dalam mengelola sumber daya dan membangun kepercayaan satu sama lain dengan menekankan pada asas keadilan dan inklusi dalam penerapannya. Siakwah *et. al* (2020) lebih lanjut mengungkapkan bawah *tourism governance* memiliki beberapa elemen atau atribut penting dalam

implementasinya yang meliputi kepercayaan, modal sosial dan hubungan kekuasaan.

2.5.1 Kepercayaan

Ketika masyarakat dan kehidupan sosial berkembang berdasarkan kepercayaan, hal ini mendasari berfungsinya institusi (formal/informal), proses pengambilan keputusan, dan hubungan sosial, politik, dan komunitas (Robbins, 2016). Namun, kepercayaan adalah sebuah konstruksi yang kompleks, dimana terkadang didefinisikan dalam istilah keadaan psikologis seorang aktor terhadap orang lain yang dengannya aktor tersebut memiliki saling ketergantungan terhadap sumber daya yang bernilai (Holmes & Rempel, 1989; Nunkoo, 2017). Namun, mendefinisikan kepercayaan semata-mata dari sudut pandang psikologis tidaklah cukup untuk menjelaskannya karena hal ini mempersempit kepercayaan pada perilaku kognitif, mengabaikan pengaruh emosional dan sosial (Kramer, 1999). Lebih tepat mendefinisikan kepercayaan dalam kaitannya dengan perilaku pilihan individu dalam berbagai dilema keyakinan (Miller, 1992; Nunkoo, 2017). Kepercayaan menumbuhkan tata kelola yang baik dan keberlanjutan dengan memfasilitasi kerja sama di antara berbagai aktor (Kugler & Zak, 2017). Hal ini menciptakan niat baik, memperkuat hubungan, meningkatkan kepuasan, komitmen, dan legitimasi pemangku kepentingan (De Clercq dan Belausteguigoitia, 2017; Mpinganjira, et. al, 2017; Nunkoo & Smith, 2015).

Sebagai sebuah konsep, kepercayaan adalah sebuah konstruksi relasional, yang penting dalam membangun dan memelihara hubungan antar aktor multi-sosial, termasuk aktor di bidang pariwisata.

Literatur yang muncul mengenai kepercayaan memberikan dua perspektif dalam mempelajari hubungannya dengan tata kelola pariwisata berkelanjutan: *bottom-up* (mikro ke makro); dan *top-down* (makro ke mikro) (Nunkoo, 2017). Pendekatan *top-down* memandang kepercayaan dibentuk oleh elemen struktural yang lebih luas seperti institusi dan supremasi hukum. Dalam konteks ini, kepercayaan bersifat endogen dalam sistem politik (Sztompka, 2016). Namun, pendekatan *bottom-up* didasarkan pada pemikiran Putnam (1993), dan Fukuyama (1995) yang menganggap kepercayaan dibentuk oleh hubungan interpersonal, dan berakar serta dibentuk oleh budaya dan sejarah. dan muncul dari unsur mikro untuk mempengaruhi unsur makro. Dalam kerangka ini, kepercayaan yang terutama muncul dari tingkat mikro dikonseptualisasikan sebagai hal yang penting dalam membangun modal sosial untuk pembangunan.

2.5.2 Modal Sosial

Modal sosial adalah hubungan yang melaluinya kelompok atau individu yang mengidentifikasi, berkomunikasi, berjaring, berdialog, menyelesaikan konflik, dan mewujudkan potensi kolektif/individu sebagai agen perubahan dalam tata kelola pariwisata berkelanjutan (Baksh et. al, 2013; Leonard,

2018; Nunkoo, 2017). Musavengane dan Simatele (2017) menganalisis modal sosial sebagai kumpulan dimensi kepercayaan, solidaritas, kohesi sosial, tindakan kolektif, dan kerjasama. Sebagai sebuah konsep, modal sosial berpusat pada jaringan sosial, norma-norma dan nilai-nilai bersama yang memfasilitasi kerjasama di dalam dan di antara kelompok dan individu (Baksh et al., 2013). Blewit (2008, p. 78) mengartikan modal sosial sebagai hubungan dimana kelompok dan individu mengidentifikasi, membangun jaringan, membangun kepercayaan, berdialog untuk mewujudkan potensi kolektif dan individu sebagai agen perubahan. Modal sosial, kepercayaan, dan kekuasaan melekat dalam hubungan sosial, berguna dalam mengurangi konflik dan memfasilitasi kolaborasi dalam tata kelola pariwisata (Nunkoo, 2017).

2.5.3 Hubungan Kekuasaan

Modal sosial dan kepercayaan merupakan produk dan fungsi hubungan kekuasaan. Namun, kekuasaan masih merupakan konsep yang diperdebatkan dan masih berada di luar konteks literatur pariwisata (Hall, 2010; Nunkoo, 2017). Hal ini mencakup beragam aspek, mulai dari aktivitas berbasis aktor yang bertujuan untuk mempengaruhi, hingga konsepsi kekuasaan Foucauldian yang tertanam dalam wacana sehari-hari (Purdy, 2016). Sejalan dengan Foucault, Wolf (1999) memberikan perspektif menarik

mengenai kekuasaan yang menyoroti kemahirannya dalam hubungan sosial.

Wolf (1999) menuliskan bahwa:

“Kekuasaan sering kali dibicarakan seolah-olah itu adalah kekuatan yang bersatu dan independen, terkadang menjelma dalam bentuk monster raksasa seperti Leviathan atau Behemoth, atau sebagai mesin yang tumbuh dalam kapasitas dan keganasan dengan mengumpulkan dan menghasilkan lebih banyak kekuatan, lebih banyak entitas. seperti dirinya sendiri. Namun hal ini paling baik dipahami bukan sebagai kekuatan antropomorfik atau mesin raksasa, melainkan sebagai aspek dari seluruh hubungan antar manusia” (Wolf, 1999, hal. 4).

Dari penjelasan di atas, kekuasaan adalah konstruksi relasional dan sosial. Berdasarkan hal tersebut, kekuasaan dalam pemerintahan merupakan “media dalam hubungan sosial untuk menyusun bidang tindakan” (Göhler, 2009, hal. 36). Dalam tata kelola pariwisata, kekuasaan terkadang dipandang ada di mana-mana, memandu interaksi antar aktor, memengaruhi atau mencoba memengaruhi perumusan kebijakan dan implementasinya (Nunkoo, 2017). Hubungan kekuasaan ini menentukan bagaimana pengambilan keputusan mengenai pariwisata dan manfaatnya dilakukan di antara beragam pelaku industri. Namun kekuasaan dan kepercayaan merupakan hal yang penting dalam pengembangan pariwisata yang harus dipelajari bersama dalam hubungan sosial dan institusi (Nunkoo & Ramkissoon, 2012).

Mereka membentuk kebijakan tata kelola pariwisata berkelanjutan. Penyalahgunaan kekuasaan dalam tata kelola pariwisata diminimalkan dengan mendorong partisipasi, transparansi, dan inklusivitas.

Namun tata kelola pariwisata sering kali kebijakannya terfragmentasi tanpa penanaman kepercayaan, inklusi, keadilan, hubungan kekuasaan yang dinamis dan partisipasi yang transparan. Hal ini melemahkan dampak sosial-ekonomi dan budaya dari pariwisata, terutama pada masyarakat lokal di mana sumber daya wisata berada. Ada kebutuhan untuk meningkatkan tata kelola yang inklusif untuk memfasilitasi atau menerjemahkan keuntungan makro di bidang pariwisata menjadi manfaat mikro bagi masyarakat setempat. Hal ini memerlukan perubahan terhadap keterputusan antara teori dan praktik di sektor ini.

Mempromosikan pariwisata berkelanjutan memerlukan pertimbangan keadilan, inklusi, kepercayaan, dan hubungan kekuasaan antara masyarakat lokal, pemerintah, dan operator sektor swasta. Penduduk setempat tidak harus diputuskan hubungannya dengan sumber daya wisata oleh pemerintah dan pihak swasta. Sebagaimana dicatat oleh Kato (2018), pembangunan pariwisata yang berkelanjutan dan berketahanan memerlukan bantuan masyarakat untuk menjaga hubungan mereka dengan tempat mereka yang berkaitan erat dengan pengetahuan ekologi tradisional yang ditemukan dalam cerita pribadi, monumen, dan cerita rakyat. Hal serupa juga memerlukan kepastian transparansi dalam tata kelola dan pembagian pendapatan sektor ini. Tata kelola pariwisata berkelanjutan bukan sekedar persoalan teknis; ini adalah masalah keadilan, inklusi, kepercayaan, dan hubungan kekuasaan.

2.6 Konsep Pengembangan Kawasan Wisata Bahari

Indonesia merupakan Negara kepulauan terbesar di dunia yang terdiri dari lebih 17.000 pulau dan memiliki panjang garis pantai 81.000 km yang merupakan terpanjang kedua di dunia setelah Kanada 81.000km. Sepanjang garis pantai tersebut terdapat wilayah pesisir yang relatif sempit namun mempunyai sumber daya pesisir yang kaya dan sangat rentan mengalami kerusakan jika pemanfaatannya kurang memperhatikan kaidah-kaidah pengelolaan yang lestari.

Wilayah pesisir sebagai kawasan peralihan yang menghubungkan ekosistem darat dan ekosistem laut terletak antara batas sepadan dan ke arah darat sejauh pasang tertinggi dan ke arah laut sejauh 12 mil laut dari garis surut terendah sangat rentan terhadap kerusakan dan perubahan yang diakibatkan oleh berbagai aktivitas manusia di darat maupun di laut.

Wilayah pesisir sebagai salah satu kekayaan dari sumber daya alam yang sangat penting bagi rakyat dan pembangunan nasional tersebut haruslah dikelola secara terpadu dan berkelanjutan serta optimal. Kawasan pesisir adalah wilayah pesisir tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan kriteria tertentu seperti karakter fisik, biologi, sosial dan ekonomi untuk dipertahankan keberadaannya sedangkan kawasan bahari adalah jenis pariwisata alternatif yang berkaitan dengan kelautan, baik di atas permukaan laut maupun kegiatan yang dilakukan di bawah permukaan laut.

Rencana pengembangan kawasan bahari harus dikaitkan dengan berbagai kepentingan yang mendasar, yaitu :pemberdayaan masyarakat pesisir. Masyarakat pesisir adalah masyarakat yang memiliki banyak pengetahuan tentang kondisi obyektif wilayahnya, oleh Karena itu dalam pengembangan kawasan wisata bahari, senantiasa hendaknya di mulai pendekatan terhadap masyarakat setempat sebagai suatu model pendekatan perencanaan partisipatif yang menempatkan masyarakat pesisir memungkinkan saling berbagi, meningkatkan dan menganalisis pengetahuan mereka tentang bahari dan kehidupan pesisir, membuat rencana dan bertindak.

Pembangunan yang berpusat pada masyarakat lebih menekankan pada pemberdayaan (*empowerment*), yang memandang potensi masyarakat sebagai sumber daya utama dalam pembangunan dan memandang kebersamaan sebagai tujuan yang akan dicapai dalam proses pembangunan. Masyarakat pesisir adalah termasuk masyarakat hukum adat yang hidup secara tradisional di dalam kawasan pesisir maupun di luar kawasan pesisir. Oleh karena itu dalam rangka pengelolaan kawasan wisata bahari maka prinsip dasar yang harus dikembangkan adalah:

1. Prinsip *co-ownership* yaitu bahwa kawasan wisata bahari adalah milik bersama untuk itu ada hak-hak masyarakat di dalamnya yang harus diakui namun juga perlindungan yang harus dilakukan bersama.

2. Prinsip *co-operation/co-management* yaitu bahwa kepemilikan bersama mengharuskan, pengelolaan pesisir untuk dilakukan bersama-sama seluruh komponen masyarakat (*stakeholder*) yang terdiri dari pemerintah, masyarakat dan organisasi non pemerintah (ORNOP) yang harus bekerja sama
3. Prinsip *co-responsibility* yaitu bahwa keberadaan kawasan wisata bahari menjadi tanggung jawab bersama karena pengelolaan kawasan wisata bahari merupakan tujuan bersama

Ketiga prinsip tersebut dilaksanakan secara terpadu, sehingga fungsi kelestarian pesisir tercapai dengan melibatkan secara aktif peran serta masyarakat sekitar pesisir. Oleh karena itu agar masyarakat mampu berpartisipasi, maka perlu keberdayaan baik ekonomi, sosial dan pendidikan, untuk itu dibutuhkan peran pemerintah dalam memberdayakan masyarakat sekitar pesisir agar meningkatkan kesejahteraannya melalui 6 prinsip pemberdayaan yaitu :

1. Modal masyarakat (*social capital*) merupakan kerjasama dan nilai-nilai yang disepakati.
2. Infrastruktur dan pengembangan lembaga-lembaga kemasyarakatan informal yang berorientasi kepada kemajuan
3. Orientasi kepemilikan (*asset orientation*) yaitu pengembangan yang bertumpu pada penggalan kemampuan masyarakat sebagai model pengembangan

4. Kerjasama (*collaboration*) yaitu mengembangkan pola kerjasama yang tumbuh dari dalam.
5. Visi dan tindakan strategis yaitu membangun visi, misi dan tindakan
6. Seni demokrasi, yaitu mengembangkan peran dan partisipatif yang tumbuh dari dalam

2.6.1 Tujuan

Tujuan pengembangan wisata bahari meliputi :

1. Mengembangkan dan meningkatkan upaya memanfaatkan lingkungan alam pada umumnya dan lingkungan bahari pada khususnya sebagai sumber daya sosial dan ekonomi yang pengelolaannya tetap harus berwawasan lingkungan dan pembangunan berkelanjutan
2. Memberikan gambaran mengenai pengelolaan wisata bahari secara tepat dan profesional, sehingga akan mampu mengembangkan adanya tuntutan konservasi dan menjaga kelestarian alam dengan mengikutsertakan peran serta masyarakat setempat guna membantu kesejahteraan masyarakat
3. Mengkoordinasikan peran pihak-pihak yang berminat mengembangkan kawasan wisata bahari, di lingkungan wilayah setempat yang menjadikan wilayah tersebut sebagai salah satu daerah tujuan wisata bahari dengan melalui pola pengelolaan dalam bentuk *corporate management*.

2.6.2 Manfaat

Manfaat pengembangan wisata bahari meliputi:

1. Upaya pemanfaatan optimal potensi wisata bahari yang sekaligus menyelamatkan lingkungan biofrasisik dan lingkungan sosial ekonomi dan budaya serta melestarikan sumber daya alam bahari
2. Menciptakan insentif secara efektif bagi pengelolaan kawasan wisata bahari tanpa mengabaikan nilai-nilai utama konservasi melalui pemanfaatan sumber daya berkelanjutan. Seperti pengembangan ekowisata yang memperhatikan kepekaan lingkungan
3. Melindungi dan mendorong pemanfaatan sumber daya alam hayati yang sesuai dengan praktik-praktik budaya, tradisional, masyarakat pesisir yang cocok dengan persyaratan konservasi atau pemanfaatan secara berkelanjutan
4. Mendorong pertumbuhan kepekaan masyarakat pesisir akan makna dan arti penting kawasan wisata bahari sebagai bagian peningkatan sosial, ekonomi masyarakat yang dihasilkan dari pertumbuhan dan perkembangan kedatangan wisatawan dan usaha pariwisata

2.6.3 Sasaran

Sasaran pengembangan wisata bahari meliputi :

1. Terwujudnya pengembangan kawasan wisata bahari yang didukung oleh masyarakat pesisir

2. Terwujudnya pengetahuan, wawasan, sikap dan keterampilan masyarakat pesisir dalam pengelolaan kawasan wisata bahari
3. Terciptanya penataan kawasan wisata bahari yang sesuai dengan zonasi peruntukan lahan, daya dukung lahan dan kepemilikan lahan
4. Terwujudnya tata cara pengelolaan kawasan wisata bahari yang berdasarkan kepada manajemen pengelolaan yang tepat
5. Terwujudnya *brand image* kepariwisataan
6. Konsep pengembangan kawasan wisata bahari

2.6.4 Pengembangan Wisata Bahari Masyarakat Pesisir

Masyarakat pesisir adalah masyarakat yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupannya di sepanjang hari dengan kehidupan yang dihasilkan oleh laut. Laut adalah tempat dimana mereka mengelola kehidupannya, mengembangkan kreativitas dan inovasi untuk mengoptimalkan potensi kelautan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari mereka dalam berperan serta baik dalam konservasi lingkungan, pemanfaatan lingkungan dan pengelolaan lingkungan. Pemanfaatan secara optimal terhadap potensi kelautan, tidak berarti melupakan faktor yang sangat penting bagi nilai pengembangan kawasan wisata bahari yang berkelanjutan, yaitu upaya perbaikan terhadap kawasan yang rusak dan keanekaragaman potensinya telah berkurang. Pengembangan kawasan wisata bahari adalah satu bentuk pengelolaan kawasan wisata yang berupaya untuk memberikan manfaat

terutama bagi upaya perlindungan dan pelestarian serta pemanfaatan potensi dan jasa lingkungan sumber daya kelautan. Di lain pihak masyarakat dapat merasakan manfaatnya secara langsung pada usaha pariwisata melalui terbukanya kesempatan kerja dan usaha yang pada gilirannya akan mampu meningkatkan pendapatan masyarakat dan pemerintah

2.6.5 Pendekatan Pengembangan Wisata Bahari

Pendekatan pengembangan wisata bahari meliputi :

1. Pengembangan kawasan wisata bahari lebih diarahkan dan dipergunakan menuju upaya pengembangan kawasan wisata ramah lingkungan. Pengembangan kawasan wisata bahari harus menghindari pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup dan pemborosan sumber daya alam bahari.
2. Pengembangan kawasan wisata bahari perlu menyetengahkan faktor kewaspadaan terhadap dampak lingkungan menjadi sangat penting, terutama dari kunjungan wisatawan yang tidak terkendali guna memelihara keberlanjutan kualitas lingkungan hidup/sumber daya alam wisata tropika khususnya dan menjamin pembangunan (ekonomi) berkelanjutan.
3. Analisis data potensi dan pemanfaatan sumber daya untuk mengidentifikasi nilai-nilai yang berpengaruh terhadap kelangsungan pemeliharaan dan pengembangan sumber *stakeholder*

cakupan identifikasi tersedia dan maupun untuk budi daya perairan, wisata pemukiman, bisnis rekreasi atau industri

2.7 Pengembangan Wisata Bahari Kota Makassar

Gagasan menggunakan potensi kelautan sebagai penggerak perekonomian negara sudah dilakukan oleh berbagai bangsa sejak berabad-abad lampau, khususnya bagi negara kepulauan dengan mengambil manfaat dari sumber daya laut mereka. Hal ini mencakup berbagai sektor maritim yang penting bagi pembangunan ekonomi saat ini dan masa depan, meliputi penangkapan ikan, transportasi laut dan pelabuhan, wisata bahari, eksploitasi tambang mineral serta ekosistem dan sumber daya laut yang mendukung.

Penelitian yang dilakukan oleh negara-negara di seluruh dunia menunjukkan bahwa ekonomi atau industri berbasis kelautan dapat menghasilkan dari 1 hingga 5 persen dari PDB nasional (Park dan Kildow 2014). Sebagai contoh, pada tahun 2014, Program Ekonomi Kelautan Nasional Amerika Serikat (NOEP) menemukan bahwa pada tahun 2010, ekonomi kelautan memberikan kontribusi lebih dari 2,7 juta pekerjaan dan menyumbang lebih dari \$258 miliar (1,8 persen) untuk PDB Amerika Serikat. Dalam kasus Cina, ekonomi kelautan menyumbang US\$962 miliar (10 persen dari PDB) pada tahun 2014 dan mempekerjakan 9 juta orang; sedangkan untuk Indonesia, ekonomi kelautan menyumbang 20 persen dari PDB (*Commonwealth Blue Economy Series*, No. 1, 2016: 1).

Selain kontribusi ekonomi langsung, laut juga menyediakan berbagai layanan penting yang lebih luas bagi masyarakat serta mendukung kesejahteraan ekonomi dan kemanusiaan kesehatan. Misalnya, sebuah studi oleh Bank Dunia dan Sekretariat Persemakmuran (Hampton dan Jeyacheya, 2013) memperkirakan nilai ekonomi terumbu karang terkait pariwisata dan rekreasi di pulau kecil Samudera Hindia berkembang negara bagian (SIDS) berada di urutan US \$ 1,4 miliar, nilai yang hanya dilampaui oleh nilai perlindungan pantai dari terumbu karang (US\$1,58 miliar).

Menyadari potensi ini, negara-negara pesisir dan kepulauan kemudian mencari potensi perairan laut mereka untuk menopang pertumbuhan ekonomi terserial, menemukan potensi peluang yang baru untuk investasi dan pekerjaan, dan membangun keunggulan kompetitif di industri yang sedang berkembang seperti pertambangan dasar laut dan bioteknologi kelautan.

Pariwisata merupakan salah satu sektor ekonomi yang menjadi prioritas utama pembangunan nasional sebagai salah satu sumber bagi penerimaan devisa negara serta dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, khususnya dalam hal penciptaan lapangan kerja dan lapangan berusaha, mengurangi jumlah pengangguran, meningkatkan produktivitas suatu negara, dan sekaligus memberikan dampak terhadap pelestarian sumber daya alam, sejarah dan budaya.. Dengan demikian, sektor pariwisata merupakan sektor strategis yang harus didorong dan dimanfaatkan untuk pembangunan

perekonomian nasional dengan tujuan akhir untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi nasional serta konservasi lingkungan dan sosial budaya melalui pembangunan pariwisata berkelanjutan (*sustainable tourism development*) dan berbasis masyarakat (*community based tourism*). Capaian sektor pariwisata nasional pada periode 2015-2019 mengalami pertumbuhan secara konsisten dan signifikan walaupun sempat terjadi penurunan pada tahun 2016. Capaian kontribusi sektor pariwisata terhadap PDB nasional terus meningkat dan mencapai target, sehingga pariwisata sebagai *leading sector* tercatat menduduki peringkat sebagai penyumbang devisa setelah industri kelapa sawit. Berdasarkan performa tersebut, diharapkan bahwa sektor pariwisata akan terus tumbuh secara signifikan dan menjadi andalan utama penerimaan negara sebagai potensi "*green economy*" terbesar. Pada awal tahun 2020, dunia dilanda bencana pandemi Covid-19 yang menyebabkan seluruh sektor kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat dan dunia terdampak dan terdegradasi sekaligus merubah tatanan

Sebagai negara kepulauan yang terbesar di dunia yang terdiri dari 17.499 pulau dengan luas total wilayah Indonesia adalah 7,81 juta km² yang terdiri dari 2,01 juta km² daratan, 3,25 juta km² lautan, dan 2,55 juta km² zona ekonomi eksklusif (ZEE), menjadikan potensi kemaritiman tersebut sebagai salah satu sumber perekonomian yang harus dikembangkan dengan baik. Dengan wilayah laut yang lebih luas dari wilayah daratan, menjadikan

sumber daya pesisir dan lautan memiliki potensi yang sangat penting, karena di wilayah pesisir dan lautan menyediakan berbagai sumber daya alam, baik hayati maupun non-hayati yang bernilai ekonomis dan ekologis yang tinggi, namun terancam keberlanjutannya. Dengan potensi yang unik dan bernilai ekonomi tadi maka wilayah pesisir dihadapkan pada ancaman yang tinggi pula, maka hendaknya wilayah pesisir ditangani secara khusus agar wilayah ini dapat dikelola secara berkelanjutan.

Provinsi Sulawesi Selatan sebagai salah satu destinasi utama di Indonesia, memiliki potensi alam, sejarah, dan budaya yang sangat berpotensi untuk dikembangkan dan menjadi pemicu pertumbuhan kunjungan wisatawan ke Sulawesi Selatan. Salah satu potensi daya tarik wisata alam yang dimiliki adalah potensi kebaharian berupa pulau, laut, pesisir, budaya, dan sejarah masyarakat Sulawesi Selatan yang dikenal sebagai pelaut ulung yang telah berlayar dengan kapal tradisional pinisi ke berbagai belahan dunia dengan berbagai tujuan seperti menangkap ikan dan hasil laut, berdagang, hingga bermigrasi membentuk komunitas masyarakat (Bugis-Makassar) di berbagai wilayah nusantara dan negara lain.

Beberapa destinasi wisata bahari di Sulawesi Selatan yang telah dikenal dan diminati oleh wisatawan antara lain Taman Nasional Taka Bonerate di Kabupaten Kepulauan Selayar, gugusan Kepulauan Spermonde dan Pantai Losari di Kota Makassar, Kabupaten Takalar dan Pangkajene Kepulauan, kawasan Pantai Tanjung Bira dan sekitarnya di Kabupaten Bulukumba,

Kawasan Pulau Sembilan di Kabupaten Sinjai, Kawasan Tanjung Palette dan Bajoe di Kabupaten Bone, kawasan Pulau Camba-Cambang di Kabupaten Pangkep, kawasan pesisir pantai sepanjang Kabupaten Barru Kota Parepare hingga Kabupaten Pinrang, serta kawasan pesisir pantai sepanjang Kabupaten Wajo, Kabupaten Luwu, Kota Palopo, Luwu Utara dan Luwu Timur.

Keberadaan potensi wisata bahari berbasis alam tersebut merupakan primadona destinasi Sulawesi Selatan yang diperkaya dengan daya tarik berbasis budaya kebaharian seperti pembuatan kapal tradisional pinisi di Kabupaten Bulukumba, berbagai tradisi dan ritual budaya masyarakat pesisir dan pulau di seluruh wilayah jazirah Sulawesi Selatan seperti *Maudu Lompoa*, *Mappanre Tasi*, pesta nelayan, serta tinggalan sejarah seperti sistem pelayaran *Amanagappa*, pelabuhan rakyat Paotere, Bandar Sungai Jeneberang dan Sungai Tallo, serta perkampungan nelayan.

Mengingat fungsi dan peran dari kawasan pesisir, pantai, pulau, laut dan keterhubungannya dengan muara sungai, delta dan kawasan hutan mangrove merupakan bagian dari ekosistem alam dan lingkungan yang sangat rentan terhadap kerusakan akibat aktivitas manusia yang menjadikannya sebagai salah satu pusat aktivitas ekonomi dan transportasi, maka pengembangan wisata bahari khususnya pengembangan pulau-pulau kecil, kawasan pesisir, taman laut, dan hutan mangrove perlu dilakukan dengan kehati-hatian agar terjadi keseimbangan dan keselarasan antara

pemanfaatan sumber daya alam untuk pemenuhan ekonomi dan sosial masyarakat dengan pelestarian lingkungan dapat terjalin dengan baik sehingga akan terwujud pembangunan kepariwisataan berkelanjutan (*sustainability development with equity*).

Kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil memiliki potensi sumber daya alam dan jasa lingkungan yang tinggi dan dapat dijadikan sebagai modal dasar pelaksanaan pembangunan Indonesia di masa yang akan datang. Kawasan ini menyediakan sumber daya alam yang produktif seperti terumbu karang, padang lamun (*sea-grass*), hutan mangrove, perikanan dan kawasan konservasi. Pulau-pulau kecil juga memberikan jasa lingkungan yang besar karena keindahan alam yang dimilikinya yang dapat menggerakkan industri pariwisata bahari.

Dilain pihak, pemanfaatan potensi pulau-pulau kecil masih belum optimal akibat perhatian dan kebijakan pemerintah selama ini yang lebih berorientasi ke darat, serta ketimpangan pengembangan kawasan pada wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Pariwisata bahari dan pesisir sebagai salah satu segmen terbesar dari sektor ekonomi maritim, serta sebagai komponen terbesar dari industri pariwisata, sering menimbulkan kontroversi mengenai dampak lingkungan dan kompatibilitas dengan aktivitas manusia lainnya.

Menurut Eman Rustiandi (2015), terdapat 3 isu utama yang dihadapi dalam pengelolaan wilayah pesisir, antara lain: pertama isu degradasi biofisik

lingkungan pesisir (karang, stok ikan, erosi pantai, pencemaran, sedimentasi dan siltasi; kedua isu konflik pemanfaatan dan kewenangan di wilayah pesisir sehingga mengurangi efektivitas pengelolaan pesisir secara lestari; dan ketiga ketidakpastian hukum sering terjadi karena adanya ambiguitas pemilikan dan penguasaan sumber daya pesisir. Secara kuantitatif terdapat 80% isu pesisir akibat interaksi antara manusia yang memanfaatkan sumber daya pesisir dengan lingkungannya dan akibat tindakan pihak lain misalnya kerusakan karang, deforestasi mangrove, pengerukan pasir laut, penangkapan ikan tidak ramah lingkungan (bom, bius, pukat tarik (*seine nets*), pukat hela (*trawls*), dan perangkap (*aerial traps dan muro ami*) yang dilakukan oleh nelayan.

Wisata bahari adalah bentuk wisata yang menggunakan atau memanfaatkan potensi lingkungan pantai dan laut sebagai daya tarik utama. Konsep wisata bahari didasarkan pada *view*, keunikan alam, karakteristik ekosistem, kekhasan seni dan budaya serta karakteristik masyarakat sebagai kekuatan dasar yang dimilikinya (Sero, 2010: 19). Menurut Fandeli (1996: 50), wisata bahari adalah wisata yang objek dan daya tariknya bersumber dari bentang laut (*seascape*) maupun bentang darat pantai (*coastal landscape*).

Meskipun berbeda bentuk, wisata pantai dan bahari memiliki hubungan yang sangat erat karena keduanya berbasis pada air atau elemen laut. Wisata bahari merupakan bentuk pariwisata secara langsung terhubung dan

bergantung pada laut dan lingkungan laut yang meliputi berbagai kegiatan yang terjadi di laut dalam seperti jelajah dan berlayar. Kegiatan rekreasi berbasis air dan olahraga bahari lainnya (sering dilakukan di perairan pantai), adalah *scuba diving*, memancing, ski air, selancar angin, tur ke taman laut, pengamatan satwa liar, dan sebagainya. Walaupun sebagian besar kegiatan wisata bahari berlangsung di laut, namun sarana dan prasarana pendukungnya biasanya ditemukan di darat. Fasilitas tersebut dapat bervariasi antara pelabuhan dan marina (melayani kapal pesiar, *yacht*, dan sebagainya), hingga operasi perorangan (misalnya pemandu, instruktur, dan sebagainya), perusahaan swasta berukuran sedang, atau bahkan besar korporasi (perusahaan kapal pesiar, dan sebagainya).

Dalam hubungan dengan aktivitas wisata alam pantai dan bahari maka secara umum kegiatan wisata di objek wisata alam dapat diklasifikasikan ke dalam 2 (dua) kelompok, yaitu 1) wisata perairan atau wisata bahari; dan 2) wisata daratan. Aktivitas bentang laut, yaitu berenang, memancing, bersampan yang meliputi berdayung, atau berlayar, menyelam yang meliputi *diving* dan *snorkeling*, berselancar yang meliputi selancar air dan selancar angin serta berperahu parasut (*parasailing*). Aktivitas bentang darat, yaitu rekreasi berupa olahraga susur pantai, bersepeda, panjat tebing pada dinding terjal pantai dan menelusuri gua pantai. Selain itu dapat pula dilakukan aktivitas bermain layang-layang, berkemah, berjemur, berjalan- jalan melihat pemandangan, berkuda atau naik dokar pantai.

Menurut Fandeli (1995: 89), wisata perairan atau wisata bahari (didalamnya termasuk wisata pantai) adalah kegiatan wisata seperti berenang, memancing (*fishing*), menyelam (*diving dan snorkeling*), berlayar (*sailing*), berselancar (*surfing*), ski laut (*skiing*), berjemur, rekreasi pantai, fotografi bawah air, *canoeing*, dan lain-lain. Adapun kegiatan menikmati keindahan dan keanekaragaman hayati potensi laut dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu (1) pada perairan dangkal dengan menggunakan perahu yang lantainya atau bagian dinding bawah perahu itu terdiri atas gelas kaca tembus pandang; dan (2) menggunakan perlengkapan menyelam khususnya untuk tempat-tempat yang dalam dan tidak mungkin dapat dilihat dengan perahu gelas kaca tembus pandang.

Dalam kegiatan wisata pantai, terdapat berbagai kriteria standar yang harus dipenuhi. Kriteria standar ini terdiri atas kriteria fisik, sosial, ekonomi dan budaya. Aktivitas kegiatan wisata bawah laut seperti *diving* dan *snorkeling* harus ditunjang dengan parameter-parameter dari pariwisata bawah laut, antara lain sebagai berikut (Sero, 2010: 21- 22). Kecerahan perairan yaitu perairan yang cerah merupakan syarat utama yang harus dipenuhi dalam kegiatan ini, dimana semakin cerah suatu perairan semakin terlihat keindahan taman laut yang dinikmati oleh para wisatawan. Tutupan terumbu karang, persentase tutupan terumbu karang merupakan syarat utama dalam pariwisata bahari, karena merupakan unsur utama dari nilai estetika taman laut yang akan dinikmati oleh para wisatawan. Jenis terumbu

karang, semakin beragam jenis terumbu karang semakin banyak keindahan alam bawah laut yang dapat dinikmati oleh para wisatawan.

Jenis ikan karang, daerah yang memiliki lebih dari 50 spesies dikategorikan sebagai daerah dengan jenis ikan karang sangat beragam. Kecepatan arus, kecepatan arus berkaitan dengan keamanan wisatawan dalam melaksanakan aktivitasnya. Dengan demikian kecepatan arus yang relatif lemah merupakan syarat ideal untuk kegiatan penyelaman. Kedalaman perairan, kedalaman perairan ditentukan oleh penetrasi sinar matahari ke dalam perairan. Diasumsikan pertumbuhan karang laut umumnya sampai kedalaman 18 meter.

Secara umum ragam daya dukung wisata bahari meliputi daya dukung ekologis, fisik, sosial, rekreasi. Penyediaan fasilitas secara umum pada objek wisata alam menurut Fandeli (1996: 50) terdiri atas. Fasilitas, meliputi persyaratan lokal dan kemampuan pencapaian, peruntukkan dan tata guna tanah (*land use*), jalan umum, terminal dan parkir kendaraan, akomodasi, tempat rekreasi dan lain-lain. Prasarana, meliputi sistem dan jaringan air bersih, drainase air hujan, pembuangan limbah dan air kotor, suplai dan distribusi daya listrik, sistem dan jaringan komunikasi serta fasilitas transportasi jalan, terminal, jembatan, drainase, penerangan, dan sebagainya. Dalam arti luas pariwisata adalah kegiatan rekreasi di luar domisili untuk melepaskan diri dari pekerjaan rutin atau mencari suasana lain (Damanik dan Weber, 2006).

Menurut Mathieson dan Wall (1982) Pariwisata merupakan suatu kegiatan perjalanan sementara seseorang ke tempat lain dari tempat tinggal dan tempat kerjanya serta melakukan berbagai kegiatan selama berada di tempat tujuan dan memperoleh kemudahan dalam penyediaan berbagai kebutuhan yang diperlukan. Wisata merupakan suatu bentuk pemanfaatan sumber daya alam yang mengandalkan jasa alam untuk kepuasan manusia. Kegiatan manusia untuk kepentingan wisata dikenal juga dengan pariwisata (Yulianda, 2007). Pengembangan kawasan wisata merupakan alternatif yang diharapkan mampu mendorong potensi ekonomi dan juga upaya pelestarian, yang dilakukan dengan menata kembali berbagai potensi dan kekayaan alam dan hayati secara terpadu, yang pada akhirnya dikembangkan suatu model pengelolaan kawasan wisata yang berorientasi pelestarian lingkungan (Ramly, 2007).

Dalam beberapa dekade terakhir pengembangan kawasan wisata pantai untuk wisata terus meningkat. WTO (2004) menyatakan bahwa hampir tiga perempat destinasi wisata di dunia adalah daerah pesisir pantai. Hal ini mengindikasikan adanya peluang dalam pengembangan kawasan wisata pantai agar dapat memberikan kontribusi bagi pendapatan di daerah. *The Rise of Coastal and Marine Tourism* merupakan salah satu studi yang terkait dengan konsep wisata marin buah pena Marc L. Miller (1993).

Studi tersebut diselenggarakan dengan menerapkan perspektif sosiologi dalam menemukenali dan memahami interaksi simbolik yang menjadi

penyebab terbentuknya solidaritas sosial, yang diasumsikan dapat membentuk serta mengembangkan wisata maritim. Asumsi tersebut terbentuk melalui pemahaman bahwa selama kerusakan lingkungan, salah satu penyebabnya ialah keberadaan sektor pariwisata yang sangat berkembang, tidak hanya di daratan dimana terdapat lingkungan alam dan kehidupan manusia melainkan juga di lautan dimana kedua hal tersebut juga berada.

Hasil studi Miller kemudian menunjukkan, bahwa; *“the resolution of tourism problems in the coastal zone will require the scientific study of environmental and social conditions, policy analyses, planning, and public education”*, yang kemudian dikemas dalam konteks ekoturisme (*ecotourism*) Penelitian yang akan diselenggarakan, memiliki kesamaan dengan studi Miller, dalam arti bahwa; pandangan bahwa pariwisata sebagai salah satu penyebab kerusakan lingkungan alam, yang dalam hal ini merujuk pada lingkungan alam laut, adalah benar, sebab tidak berarti bahwa para wisatawan dengan sengaja merusaknya melainkan melalui sampah, selain juga mungkin terdapat ketidaktahuan para pemandu wisata dalam menempatkan jangkar, atau lainnya, yang dengan demikian; diasumsikan bahwa penyelesaian masalah berkaitan dengan wisata bahari dalam konteks wisata marin, memerlukan kesiapan dari berbagai pihak yaitu pelaku dari bisnis pariwisata, masyarakat, dan pemerintah, yang ke semuanya adalah

bagian dari potensi untuk membentuk dan/atau mengembangkan wisata bahari/marin itu sendiri.

Namun demikian, hal ini hanya dapat dilakukan setelah *stakeholder* yang dimaksud memahami perbedaan mendasar antara konsepsi wisata bahari (*marine*) dan wisata bahari (*maritime*). Wisata bahari (*marine*) di satu sisi, merujuk pada ragam aktivitas atau tindakan wisata, yang terdiri atas tiga kategori, yaitu; *“cruising, private maritime tourism - yachting, and coastal leisure shipping, yang mana ketiganya seharusnya dianalisis dengan menekankan pada “the advantages and disadvantages which distinguish each of these activities and their prospects of evolution”* (Diakomihalis, 2007).

Wisata bahari sebagaimana studi Diakomihalis, tidak menampakkan kemungkinan terjadinya kerusakan lingkungan alam laut, namun sangat dapat merusak kebudayaan masyarakat yang berada di pesisir laut, sebab dilakukannya tindakan wisata oleh para wisatawan yang diasumsikan tidak menjadi bagian dari kebiasaan (adat) dari masyarakat yang dimaksud. Oleh sebab itu, pemahaman mendalam akan kebudayaan dari suatu masyarakat pesisir menjadi sangat penting. Wisata bahari dan pantai keduanya termasuk yang tertua bentuk pariwisata dan segmen pariwisata terbesar industri. Selain itu, wisata pantai dan bahari juga ekonomi yang paling penting dan paling cepat berkembang dengan aktivitas yang terjadi di laut.

Namun, pariwisata juga salah satu kontributor utama yang bertanggung jawab dalam degradasi kelestarian lingkungan, karena konstruksi bangunan

dan kegiatan pariwisata yang sangat berpotensi dalam menurunkan kualitas ekosistem dan lingkungan. Aktivitas manusia membawa implikasinya terhadap kualitas dan kuantitas sumber daya alam, seperti: pendirian hotel dan resor, pelabuhan konstruksi dan pemanfaatan perahu, *reefwalking*, *snorkeling* dan menyelam, memancing, dan polusi darat dan sedimentasi (Kurniawan, dkk, 2016, 308-326). Dengan demikian perlu untuk menemukan cara-cara yang lebih adaptif dalam menyinergikan antara potensi wisata bahari yang berkontribusi pada kesejahteraan masyarakat dengan lingkungan lestari.

Meningkatnya kecenderungan pasar pariwisata internasional untuk berwisata di kawasan yang masih alami memberikan peluang bagi pengembangan pariwisata di pulau-pulau kecil. Kesadaran dan apresiasi masyarakat terhadap upaya pemeliharaan dan kelestarian lingkungan berdampak pada perlunya pengembangan pariwisata yang berkelanjutan dan memperhatikan lingkungan yang lebih luas.

Pulau-pulau kecil perlu diberdayakan secara optimal dan lestari sesuai dengan karakteristik dan potensinya masing-masing. Di lain pihak pulau-pulau kecil memiliki daya dukung yang terbatas. yang perlu dipertimbangkan dalam pemanfaatannya untuk suatu kegiatan, termasuk kegiatan pariwisata. Karakteristik fisik pulau yang kecil, umumnya berakibat pada keterbatasan sumber daya air, kerentanan terhadap ancaman bencana alam, penduduk yang relatif miskin, serta keterisolasian dari wilayah lain. Pengembangan

kegiatan pariwisata di pulau-pulau kecil berpotensi memberikan dampak baik positif maupun negatif terhadap lingkungan sekitarnya. Dampak tersebut dapat dilihat dari segi fisik alami, binaan, sosial budaya dan ekonomi. Dampak positif perlu dioptimalkan sementara dampak negatif tentunya harus diminimalisir bahkan jika memungkinkan dihilangkan.

Penyelenggaraan pengembangan pariwisata di pulau-pulau kecil harus menggunakan prinsip berkelanjutan di mana secara ekonomi memberikan keuntungan, memberikan kontribusi pada upaya pelestarian sumber daya alam, serta sensitif terhadap budaya masyarakat lokal. Oleh karena itu pengembangan pariwisata di pulau-pulau harus berpegang pada prinsip-prinsip dasar pengembangan pariwisata bahari.

Prinsip keseimbangan dibutuhkan dimana pengelolaan pariwisata di pulau-pulau kecil harus didasarkan pada komitmen pola keseimbangan antara pembangunan ekonomi, sosial budaya dan konservasi. Konsep pembangunan yang konvensional, yaitu pembangunan dengan penekanan hanya pada aspek ekonomi, harus dibayar mahal dengan ketimpangan dan kerusakan sosial budaya dan lingkungan. Oleh karena itu pengembangan pariwisata di pulau-pulau kecil harus menerapkan prinsip pembangunan berkelanjutan, dimana aspek ekonomi, sosial budaya dan lingkungan hidup dipandang sebagai sesuatu yang berkaitan satu dengan lainnya sehingga tidak dapat dipisahkan dan dipertentangkan. Dalam konteks ini, selain mampu berkembang secara ekonomi, pariwisata di pulau-pulau kecil juga

harus mampu mengembangkan aspek sosial-budaya masyarakat di sekitarnya, serta meningkatkan kualitas atau upaya konservasi lingkungan hidup.

Dengan demikian manfaat dan pengembangan ini bukan hanya dirasakan oleh pengembang, namun juga oleh masyarakat di pulau-pulau kecil tersebut. Prinsip partisipasi masyarakat dilakukan dengan melibatkan masyarakat dalam pengelolaan usaha pariwisata. Proses pelibatan masyarakat, baik secara aktif maupun pasif, harus dimulai sejak tahap perencanaan hingga tahap pengelolaan dan pengembangan. Hal ini akan menumbuhkan tanggung jawab dan rasa memiliki yang akan menentukan keberhasilan dan keberlanjutan pengembangan pariwisata di pulau-pulau kecil tersebut. Dialog dengan umpan balik dari masyarakat dalam upaya pengambilan keputusan pengembangan pariwisata di pulau kecil, akan memperkaya dan menjadi nilai tambah suatu kegiatan yang akan dijalankan. Selain itu diperlukan kejujuran dan keterbukaan untuk memperoleh kepercayaan dari pihak lain yang terlibat dalam proses partisipasi tersebut. Masyarakat harus difasilitasi dalam keterlibatannya, termasuk menginformasikan konsekuensi dan keterlibatan, dan menunjukkan bagaimana partisipasi masyarakat dapat menjadi nilai tambah

Rencana pengembangan kawasan bahari harus dikaitkan dengan berbagai kepentingan yang mendasar, yaitu pemberdayaan masyarakat pesisir. Masyarakat pesisir adalah masyarakat yang memiliki banyak

pengetahuan tentang kondisi obyektif wilayahnya, oleh Karena itu dalam pengembangan kawasan wisata bahari, senantiasa hendaknya di mulai pendekatan terhadap masyarakat setempat sebagai suatu model pendekatan perencanaan partisipatif yang menempatkan masyarakat pesisir memungkinkan saling berbagi, meningkatkan dan menganalisis pengetahuan mereka tentang bahari dan kehidupan pesisir, membuat rencana dan bertindak. Pembangunan yang berpusat pada masyarakat lebih menekankan pada pemberdayaan (*empowerment*), yang memandang potensi masyarakat sebagai sumber daya utama dalam pembangunan dan memandang kebersamaan sebagai tujuan yang akan dicapai dalam proses pembangunan. Masyarakat pesisir adalah termasuk masyarakat hukum adat yang hidup secara tradisional di dalam kawasan pesisir maupun di luar kawasan pesisir.

Tujuan pengembangan wisata bahari di Kota Makassar meliputi :

1. Mengembangkan dan meningkatkan upaya memanfaatkan lingkungan alam pada umumnya dan lingkungan bahari pada khususnya sebagai sumber daya sosial dan ekonomi yang pengelolaannya tetap harus berwawasan lingkungan dan pembangunan berkelanjutan
2. Memberikan gambaran mengenai pengelolaan wisata bahari secara tepat dan profesional, sehingga akan mampu mengembangkan adanya tuntutan konservasi dan menjaga kelestarian alam dengan mengikutsertakan peran serta masyarakat setempat guna membantu kesejahteraan masyarakat

3. Mengkoordinasikan peran pihak-pihak yang berminat mengembangkan kawasan wisata bahari, di lingkungan wilayah setempat yang menjadikan wilayah tersebut sebagai salah satu daerah tujuan wisata bahari dengan melalui pola pengelolaan dalam bentuk *corporate management*.

Manfaat pengembangan wisata bahari di Kota Makassar meliputi :

1. Upaya pemanfaatan optimal potensi wisata bahari yang sekaligus menyelamatkan lingkungan biofrasisik dan lingkungan sosial ekonomi dan budaya serta melestarikan sumber daya alam bahari
2. Menciptakan insentif secara efektif bagi pengelolaan kawasan wisata bahari tanpa mengabaikan nilai-nilai utama konservasi melalui pemanfaatan sumber daya berkelanjutan. Seperti pengembangan ekowisata yang memperhatikan kepekaan lingkungan
3. Melindungi dan mendorong pemanfaatan sumber daya alam hayati yang sesuai dengan praktik-praktik budaya, tradisional, masyarakat pesisir yang cocok dengan persyaratan konservasi atau pemanfaatan secara berkelanjutan
4. Mendorong pertumbuhan kepekaan masyarakat pesisir akan makna dan arti penting kawasan wisata bahari sebagai bagian peningkatan sosial, ekonomi masyarakat yang dihasilkan dari pertumbuhan dan perkembangan kedatangan wisatawan dan usaha pariwisata

Sasaran pengembangan wisata bahari di Kota Makassar meliputi :

1. Terwujudnya pengembangan kawasan wisata bahari yang didukung oleh masyarakat pesisir
2. Terwujudnya pengetahuan, wawasan, sikap dan keterampilan masyarakat pesisir dalam pengelolaan kawasan wisata bahari
3. Terciptanya penataan kawasan wisata bahari yang sesuai dengan zonasi peruntukan lahan, daya dukung lahan dan kepemilikan lahan
4. Terwujudnya tata cara pengelolaan kawasan wisata bahari yang berdasarkan kepada manajemen pengelolaan yang tepat
5. Terwujudnya *brand image* kepariwisataan Kota Makassar

2.8 Konsep *Blue Economy*

Konsep *blue economy* pertama kali dikemukakan oleh Gunter Pauli dalam bukunya yang berjudul "*The Blue Economy, 10 Years, 100 Innovations, 100 Million Jobs*" yang menggambarkan potensi manfaat teorinya bagi perlindungan lingkungan hidup komunitas dunia, pelestarian sumber daya alam, inisiatif pengurangan biaya industri dengan pengalihan pada konsumsi energi hijau, bersih, hasil daur ulang atau terbarukan. Dalam bukunya tersebut, Gunter Pauli (2010) menyebutkan bahwa :

"Blue Economy is a collection of innovations contributing towards the creation of a global consciousness rooted in the search for practical solutions based on sustainable natural systems"

(Ekonomi Biru adalah kumpulan inovasi yang berkontribusi terhadap penciptaan kesadaran global yang berakar pada pencarian solusi praktis berdasarkan sistem alam yang berkelanjutan)

Saat ini kita dihadapkan pada kondisi ekonomi dunia yang cenderung mengeksploitasi lingkungan yang melebihi kapasitas atau daya dukung alam. Atas dasar ini konsep *blue economy* mulai dikembangkan untuk menjawab tantangan tersebut. *blue economy* berfokus pada *Sustainable Development*, dimana ekonomi tumbuh, rakyat sejahtera, memperhatikan kelestarian alam dan udara (Bastaman, 2019). *Blue economy* mengoptimalkan sumber daya perairan yang bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui berbagai kegiatan yang inovatif dan kreatif dengan tetap menjamin keberlanjutan usaha dan kelestarian lingkungan.

Blue economy merupakan konsep paradigma baru dalam pembangunan ekonomi yang menjadikan laut sebagai *input* utama dalam pembangunannya. Dari definisi tersebut mengarah pada kekayaan apa saja yang ada di dalam laut yang dapat dieksplorasi sehingga akan mendatangkan keuntungan bagi negara. Namun dalam eksplorasi tersebut tetap mengedepankan keberlanjutan dari *input* produksinya.

Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Kelautan Indonesia disebutkan bahwa :

“Perwujudan visi dan misi kelautan Indonesia harus berpegang teguh pada kepentingan nasional, serta keadilan dan manfaat sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat Indonesia. Kebijakan Kelautan Indonesia disusun berdasarkan enam prinsip dasar, yaitu (1) wawasan nusantara; (2) pembangunan berkelanjutan; (3) ekonomi biru; (4) pengelolaan terintegrasi dan transparan; (5) partisipasi; dan (6) kesetaraan dan pemerataan”

Blue economy adalah konsep pembangunan yang tidak lagi didasarkan pada pembangunan ekonomi yang didasarkan pada eksploitasi sumber daya alam dan lingkungan yang berlebihan, tetapi merupakan lompatan besar ke depan dalam pembangunan, meninggalkan praktik ekonomi yang ditujukan untuk keuntungan jangka pendek dan ekonomi mendorong pembangunan, serta ekonomi rendah karbon. Model pendekatan *blue economy* diharapkan dapat mengatasi saling ketergantungan antara ekonomi dan ekosistem serta dampak negatif dari kegiatan ekonomi, termasuk perubahan iklim dan pemanasan global.

Konsep *blue economy* dikembangkan untuk menjawab tantangan bahwa sistem ekonomi global cenderung eksploitatif dan merusak lingkungan. Selama ini prinsip efisiensi sumber daya, rendah karbon dan inklusi sosial telah berlaku, namun belum mampu mengatasi keinginan manusia untuk menggunakan lebih banyak sumber daya alam. Esensi *blue economy* diantaranya adalah :

1. Belajar Dari Alam: *Blue economy* mencontoh alam, yaitu cara kerja ekosistem sesuai dengan apa yang disediakan alam dan cara bekerja dengan efisiensi tinggi.
2. Logika Ekosistem: Cara kerja ekosistem dijadikan model *Blue Economy*, yaitu seperti air mengalir dari gunung membawa nutria dan energi untuk memenuhi kebutuhan dasar kehidupan seluruh makhluk hidup dan tanaman yang berinteraksi dan saling menghidupi--limbah

dari sesuatu menjadi makanan/energi bagi yang lain. Hanya dengan gravitasi energi didistribusikan secara efisien dan merata tanpa henti dan tanpa ekstraksi energi eksternal.

3. Inovasi Dan Kreativitas: *Blue economy* berkembang karena inovasi dan kreativitas. Ada 100 inovasi ekonomi praktis yang mengilhami *Blue Economy* dengan prinsip mencontoh cara kerja ekosistem: ekosistem selalu bekerja menuju tingkat efisiensi lebih tinggi untuk mengalirkan nutria dan energi tanpa limbah untuk memenuhi kebutuhan dasar bagi semua kontributor dalam suatu sistem.

Gunter Pauli (2010) menjelaskan bahwa ekosistem akan selalu mengekstrak nutrisi dan energi tanpa meninggalkan limbah, memanfaatkan kemampuan semua kontributor, dan mengarah pada tingkat efisiensi yang lebih tinggi untuk memenuhi kebutuhan dasar semua. Dimana pada akhirnya, *blue economy* memastikan bahwa pembangunan tidak hanya menghasilkan pertumbuhan ekonomi, tetapi juga memastikan keberlanjutan ekologi dan sosial. Secara umum, *blue economy* dapat dipahami sebagai model ekonomi untuk mendorong ekonomi yang berkelanjutan. Berkembang dengan pola pikir seperti bagaimana ekosistem bekerja. Hal ini tidak terlepas dari prinsip-prinsip yang ada dalam konsep *blue economy* yaitu:

1. Efisiensi sumber daya alam.

2. Tanpa kerugian: Tidak ada yang terbuang sia-sia - limbah dari satu proses adalah makanan bagi yang lain - limbah dari satu proses adalah sumber energi untuk proses lainnya.
3. Inklusi sosial: Swasembada untuk semua - keadilan sosial - lebih banyak pekerjaan, lebih banyak kesempatan bagi orang miskin.
4. Sistem produksi melingkar: Hasilkan tanpa batas sampai Anda beregenerasi, menyeimbangkan produksi dan konsumsi.
5. Inovasi dan penyesuaian tak terbatas: Prinsip hukum fisika dan adaptasi alami yang berkelanjutan.

Pendekatan pembangunan berbasis ekonomi biru akan bersinergi dengan pelaksanaan *triple track strategy*, yaitu program *pro-poor* (pengentasan kemiskinan), *pro-growth* (pertumbuhan), *projob* (penyerapan tenaga kerja) dan *pro-environment* (melestarikan lingkungan).

Blue economy erat kaitannya dengan konsep *inter-firm linkage* untuk mendorong pertumbuhan sektor pariwisata. Konsep *blue economy* terhadap pertumbuhan dan pembangunan pariwisata di Indonesia :

1. Konsep ini mengedepankan pengembangan pariwisata
2. Dalam penerapannya pariwisata akan menjadi sektor utama dalam sumbangan pendapatan nasional.
3. Jumlah potensi wisata yang sangat berlimbah dapat digunakan sebagai sektor unggulan yang akan menghasilkan devisa.

4. Dengan berkembangnya sektor pariwisata dalam konsep *blue economy* tidak saja sektor pariwisata, namun sektor lain akan juga ikut terdorong karena potensi kelautan Indonesia meliputi sumber daya hayati dan non hayati seperti minyak bumi dan bahan-bahan tambang yang lain yang dapat berkontribusi tinggi dalam pendapatan nasional dan pertumbuhan ekonomi.
5. *Blue Economy* dapat menjadi andalan dalam pembangunan ekonomi yang berkelanjutan, karena bersifat ramah lingkungan dan mengedepankan keberlangsungan ekosistem.

2.9 Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang studi *tourism governance* dalam menganalisis fenomena kebijakan pengembangan pariwisata sangat jarang dilakukan sebelumnya, namun beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan studi ini telah dilakukan. Untuk lebih jelasnya, penelitian terdahulu dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 2.2
Hasil Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Persamaan	Perbedaan
1	Erik Aprilian Donesia et. al (2023) Konsep <i>Blue Economy</i>	Hasil dari penelitian yang dilakukan adalah dalam penggunaan <i>fast boat</i> harus diperhatikan terkait keselamatan pelayaran. Para	Sama-sama meneliti tentang konsep <i>blue economy</i>	Penelitian terdahulu bertujuan untuk menganalisis penerapan keselamatan

	Dalam Pengembangan Wilayah Pesisir dan Wisata Bahari di Indonesia	wisatawan di Pelabuhan Sanur memaparkan bahwa mereka lebih <i>rilex</i> saat menggunakan <i>fast boat</i> dibandingkan dengan berjalan santai di pinggir pantai.		pelayaran pada <i>fast boat</i> di pelabuhan sanur, sedangkan penelitian ini bertujuan untuk menganalisis <i>tourism governance</i> dalam pengembangan wisata bahari berorientasi <i>blue economy</i> di Kota Makassar
2	Oksana Razladova dan Antonio E. L. Nyoko (2022) <i>Blue Economy Development In Indonesia</i>	Ekonomi biru akan meningkatkan keseimbangan gender karena tawaran pekerjaan spesialisasi di mana perempuan terbukti berpotensi lebih produktif dibandingkan laki-laki. Perencanaan Tata Ruang Laut (MSP) bermula dari pendekatan konservasi alam di <i>Great Barrier Reef</i> . MSP telah mendapatkan banyak perhatian sejak saat itu karena penggunaan wilayah laut yang berlebihan. Pendekatan berbasis ekosistem untuk MSP dapat menghasilkan lautan yang bersih, sehat, aman, produktif, dan beragam. Hal ini dapat mempengaruhi di mana dan kapan aktivitas manusia dapat terjadi. MSP biasanya memerlukan wewenang untuk merencanakan	Sama-sama meneliti tentang konsep <i>blue economy</i>	Penelitian terdahulu bertujuan menunjukkan potensi peningkatan pembangunan <i>blue economy policy</i> melalui kesempatan kerja dalam <i>blue economy</i> dan potensi energi, sedangkan penelitian ini bertujuan untuk menganalisis <i>tourism governance</i> dalam pengembangan wisata bahari berorientasi <i>blue economy</i> di Kota Makassar

		<p>satu sama lain untuk melaksanakannya. Pendanaan biasanya berbasis pemerintah tetapi dapat didukung dengan hibah, kemitraan, dan pendanaan sektor swasta. Semua kegiatan harus dipantau untuk memastikan kemajuan pencapaian dan dampak lingkungan.</p>		
3	<p>Prayuda, R 2019</p> <p>Strategi dalam implementasi konsep <i>blue economy</i> terhadap pemberdayaan masyarakat pesisir di era masyarakat ekonomi asean</p>	<p>Implementasi konsep <i>Blue Economy</i> dalam pemberdayaan masyarakat di wilayah pesisir dilakukan dengan merevitalisasi pembangunan berkelanjutan dengan menggunakan konsep digitalisasi akuakultur untuk mendukung kemandirian dan ketahanan pangan di bidang maritim melalui pengembangan hilirisasi produk perikanan yang memiliki daya saing dan inovatif guna mendukung pembangunan nasional Indonesia yang berkelanjutan.</p>	<p>Sama-sama meneliti tentang konsep <i>blue economy</i></p>	<p>Penelitian terdahulu berfokus pada pemberdayaan di wilayah pesisir melalui konsep <i>blue economy</i>, sedangkan penelitian ini bertujuan untuk menganalisis <i>tourism governance</i> dalam pengembangan wisata bahari berorientasi <i>blue economy</i> di Kota Makassar</p>
3	<p>Junaid dan Salim (2019)</p>	<p>Hasil penelitiannya bahwa masyarakat merupakan inti dari desa wisata maupun pariwisata berbasis masyarakat (<i>community-based</i></p>	<p>Sama-sama meneliti tentang pariwisata</p>	<p>Penelitian ini menggunakan pendekatan yang berbeda, yaitu <i>tourism governance</i> dalam</p>

		<i>tourism</i>). Desa yang berpotensi untuk dikembangkan sebagai desa wisata selayaknya dimulai dari masyarakatnya dan diperuntukkan untuk masyarakat itu sendiri.		pengembangan wisata bahari berorientasi <i>blue economy</i> di Kota Makassar
4	Trihayuningtyas (2018)	Menyatakan bahwa tata kelola pariwisata di kawasan Pulau Camba-Cambang dan Sekitarnya ditujukan kepada semua <i>stakeholder</i> yang terkait sektor pariwisata di Kawasan Pulau Camba-Cambang dan sekitarnya	Sama-sama meneliti tentang pariwisata	Penelitian ini menggunakan pendekatan yang berbeda, yaitu <i>tourism governance</i> dalam pengembangan wisata bahari berorientasi <i>blue economy</i> di Kota Makassar
5	Fitria Handayani dan Ichsana Nur (2019)	Di Indonesia dalam hal penerapan <i>Good Governance</i> masih banyak permasalahan seperti reformasi birokrasi yang kurang baik, praktik KKN, tuntutan penerapan prinsip-prinsip <i>good governance</i> yang diantaranya tidak sesuai dengan karakteristik lokal masyarakat Indonesia. masyarakat, dan partisipasinya masih rendah.	Sama-sama meneliti tentang <i>governance</i>	Penelitian ini menggunakan pendekatan yang berbeda, yaitu <i>tourism governance</i> dalam pengembangan wisata bahari berorientasi <i>blue economy</i> di Kota Makassar.

Sumber : Olahan penulis, 2023

Berdasarkan penelitian-penelitian terdahulu, maka penelitian ini memiliki perbedaan dan kebaruan dibanding studi lainnya. Dimana fenomena pengembangan pariwisata bahari berkelanjutan di Kota Makassar diteliti

melalui pendekatan *tourism governance* dalam rangka mewujudkan efektivitas kebijakan pariwisata namun tetap memperhatikan aspek lingkungan. Pendekatan *tourism governance* sendiri belum pernah digunakan dalam menganalisis penerapan konsep *blue economy*, padahal pendekatan ini dianggap komprehensif dan sejalan dengan perspektif *governance* yang Berkelanjutan.

keseimbangan ekologi dan kesehatan lingkungan, dan untuk mempromosikan penggunaan dan pengelolaan sumber daya secara efisien. Berdasarkan *blue economy index* dan disesuaikan dengan kondisi eksisting pengembangan wisata bahari di Kota Makassar, pilar yang menjadi indikator adalah pilar lingkungan dan ekonomi yang berkaitan dengan wisata bahari.

Dalam pengembangan pariwisata yang berkelanjutan sebagaimana ditekankan dalam konsep *blue economy*, seperti diketahui bahwa pelaksanaan konsep tersebut membutuhkan keterlibatan berbagai *stakeholders* sebab pemerintah dianggap tidak mampu melaksanakan tata kelola pemerintahan sebagai organisasi implementor tunggal. Oleh karena itu sebagaimana perspektif *governance* yang *trend* digunakan saat ini dalam tata kelola pemerintahan maka penulis menggunakan pendekatan *tourism governance* yang merupakan jenis *governance* yang secara khusus berkembang dalam sektor pariwisata. Sejalan dengan hal tersebut, maka pendekatan ini dianggap relevan dan komprehensif dalam mengeksplorasi dan menganalisis pelaksanaan pengembangan wisata bahari berorientasi *blue economy* dalam di Kota Makassar.

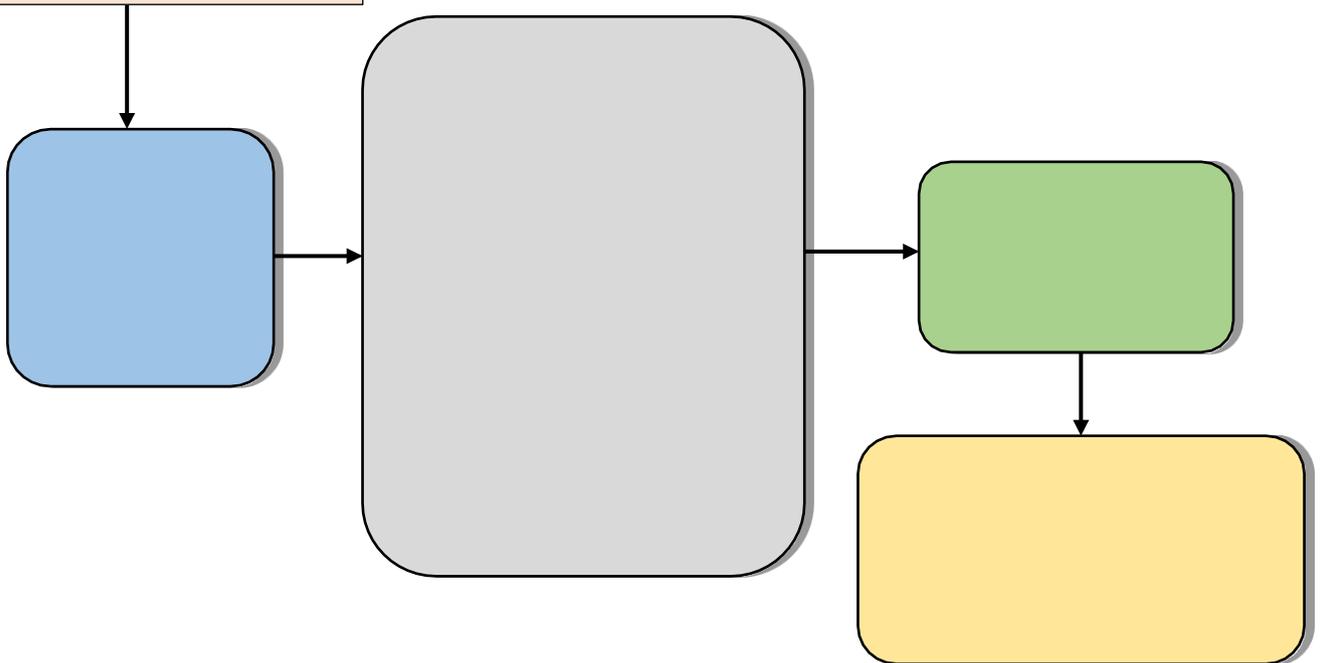
Pendekatan *tourism governance* adalah pendekatan baru dan salah satu varian *governance* yang berfokus pada pengelolaan sektor pariwisata. Dimana pendekatan ini memiliki beberapa elemen penting meliputi kepercayaan, modal sosial dan hubungan kekuasaan (Siakwah et al. 2020).

Elemen kepercayaan berkaitan dengan membangun kepercayaan antar aktor yang terlibat dalam pengembangan pariwisata bahari berkelanjutan di Kota Makassar. Elemen kedua modal sosial berkaitan dengan jaringan sosial, norma, dan nilai-nilai bersama yang dilaksanakan oleh *stakeholders* dalam pengembangan pariwisata bahari berkelanjutan di Kota Makassar. Elemen ketiga adalah hubungan kekuasaan, dimana elemen ini menekankan pada bagaimana konstruksi relasional atau interaksi antar aktor, serta hubungan sosial diantara mereka. Berdasarkan uraian tersebut penulis merumuskan kerangka konsep sebagai berikut:

Gambar
2.1
Kerangka
Pikir

*Pengembangan
Pariwisata Bahari Di Kota Makassar*

- Regulasi dan Dasar
Pengembangan Pariwisata
Bahari :**
1. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan
 2. Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2022 tentang Rencana Zonasi Kawasan Antarwilayah Laut Sulawesi
 3. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2022 tentang Rencana Aksi Nasional Ekonomi Biru
 4. Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 93/Permen-Kp/2020 Tentang Desa Wisata Bahari
 5. Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2023 tentang



rism Governance

kwah, et al (2020) :

1. Kepercayaan (Trust)
2. Modal Sosial (Social Capital)
3. Hubungan
Kekuasaan (Power Relation)

c

Blue Economy

***Model Tourism Governance dalam Pengembangan Wisata Bahari
Beorientasi Blue Economy***