

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan dalam bentuk penerapan hukum dan undang-undang) di suatu wilayah tertentu. Wilayah tersebut berada dibawah kekuasaan mereka. Pemerintahan secara umum dapat digolongkan dalam dua bagian yaitu pemerintah dalam arti luas (*regering* atau *government*) dan pemerintah dalam arti sempit (*bestuur*). Pemerintah dalam arti luas mencakup pelaksanaan tugas badan-badan, lembaga-lembaga, dan petugas-petugas yang disertai wewenang untuk tujuan tertentu dalam suatu negara, dalam hal ini menunjuk pada kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif, sedangkan pemerintah dalam arti sempit merupakan fungsi pemerintahan (*bestuur functie*) sehingga dapat dipandang sejajar dengan fungsi peradilan (*rechtpraak*) dan tugas perundang-undangan (*wetgeving*) dalam hal ini hanya menunjuk kepada kekuasaan eksekutif.

Pemerintahan adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menetapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Sistem pemerintahan daerah Indonesia menurut konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, bahwa Indonesia

akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.¹

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia menganut prinsip pembagian kekuasaan. Menurut John Locke, dalam bukunya yang berjudul “*Two Treaties of Government*” membagi kekuasaan di dalam negara yang mempunyai fungsi yang berbeda-beda, maka harus ada pembedaan kekuasaan, yaitu :

- a. Kekuasaan *Legislatif* (membuat undang-undang)
- b. Kekuasaan *Eksekutif* (melaksanakan undang-undang)
- c. Kekuasaan *Federatif* (melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain).

Pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara merupakan suatu organisasi, jika dilihat sebagai suatu ketatanegaraan. Sebagai suatu organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar program suatu kebijakan yang bertujuan agar kebijakan dapat terlaksana dengan baik.²

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas

¹ H.Siswanto Sunarno, 2014, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 1.

² Lukman Santoso Az, 2105, *Hukum pemerintahan Daerah Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 25.

otonomi dan tugas pembantu dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom seperti Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Esensi pemerintahan daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya. Kewenangan pemerintahan daerah berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terpola pada sistem pemerintahan negara federal dan kesatuan. Sistem pemerintahan negara federal terpola dalam tiga struktur tingkatan utama, yaitu pemerintahan federal (pusat), pemerintahan negara bagian (provinsi), dan pemerintahan daerah otonom. Sedangkan sistem pemerintahan negara kesatuan terpola dalam dua struktur tingkatan utama, yaitu pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah (provinsi, kabupaten dan kota).

Indonesia menganut sistem pemerintahan dengan bentuk negara kesatuan, tinjauan pemerintahan negara kesatuan berformat dalam dua sendi utama, yaitu sistem pemerintahan yang bersifat *sentralistik* dan *desentralistik*. Kedua sifat ini menciptakan suatu hubungan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah, yang berkaitan dengan bentuk, susunan, serta pembagian kekuasaan yang ada pada negaranya.

2. Pelaksanaan Pemerintahan Daerah

Sistem pemerintahan di Indonesia tidak mengenal sistem pemisahan kekuasaan, namun terjadi sistem pembagian kekuasaan yang meliputi kekuasaan menjalankan fungsi pemerintahan dalam arti kekuasaan eksekutif dilakukan oleh presiden beserta menteri-menterinya. Kekuasaan membuat undang-undang atau legislatif dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan kekuasaan yudikatif atau bidang peradilan, dilakukan oleh Mahkamah Agung beserta perangkat di daerah.³

Hubungan fungsi pemerintahan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah dilaksanakan melalui sistem otonomi. Hubungan ini bersifat koordinatif administratif, artinya hakikat fungsi pemerintahan tersebut tidak ada yang saling membawahi, namun peran pemerintah provinsi juga mengemban pemerintahan pusat sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang artinya ialah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini mengandung makna urusan pemerintahan pusat yang menjadi wewenang pusat tidak mungkin dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya oleh pemerintahan pusat guna kepentingan pelayanan umum pemerintahan dan kesejahteraan rakyat di semua daerah. Apalagi kondisi geografis, sistem politik, hukum

³ Sunarno Siswanto, 2014, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 5.

sosial budaya yang beranekaragam antar daerah. Oleh sebab itu hal-hal mengenai urusan yang dapat dilaksanakan di daerah itu, sangat tepat diberikan kebijakan otonomi sehingga setiap daerah akan lebih mampu dan mandiri untuk memberikan pelayanan dan untuk meningkat kesejahteraan rakyat di daerah.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut:

- a. Asas Desentralisasi, adalah penyerahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan rumah tangganya sendiri dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Asas Dekonsentrasi, adalah sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintahan pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral, yang menjalankan pemerintah atas nama pemerintahan pusat, seperti Gubernur, wali kota dan camat.
- c. Asas Tugas Pembantuan (*medebewind*,) adalah kewenangan pemerintah daerah dalam menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintahan pusat atau pemerintahan daerah yang lebih tinggi kedudukannya.

Asas desentralisasi ini dapat ditanggapi sebagai hubungan hukum, yakni penyerahan sebagian hak dari pemilik hak kepada penerima sebagian hak, dengan objek hak tertentu. Pemilik hak adalah ditangan pemerintah, dan hak pemerintahan

tersebut diberikan kepada pemerintah daerah, dengan objek hak berupa kewenangan pemerintah dalam bentuk untuk mengatur urusan pemerintahan.

Asas dekonsentrasi adalah asas pelimpahan wewenang pemerintahan yang sebenarnya kewenangan itu ada di tangan pemerintahan pusat, yakni menyangkut penetapan kebijakan dan pembuatan kebijakan, diberikan kepada gubernur atau instansi vertikal di daerah sesuai arahan kebijakan umum dari pemerintahan pusat, sedangkan untuk sektor pembiayaan tetap dilaksanakan oleh pemerintahan pusat.

Asas tugas pembantu tugas yang diberikan dari instansi atas kepada instansi bawahan yang ada di daerah sesuai arah kebijakan umum yang ditetapkan oleh instansi yang memberikan penugasan, dan wajib memertanggungjawabkan tugasnya itu kepada instansi yang memberikan penugasan.

3. Pelaksanaan Otonomi daerah

Negara Indonesia, sebagaimana ditegaskan dalam UUD 1945 adalah negara yang berbentuk Negara Kesatuan (*unitary*). Namun dalam hal pelaksanaan sistem Pemerintahan Daerah, Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip Federalisme, yakni otonomi daerah.

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakasa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah merupakan esensi pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik, namun dalam

perkembangan otonomi daerah, selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan), juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).⁴ Pemaknaan otonomi ini dalam ilmu administrasi publik daerah yang memerintah sendiri atau daerah otonom (*local self government*).

Konsep otonomi daerah sejatinya merupakan amanat yang diberikan UUD 1945, yang secara umum dimaksudkan dalam pasal 18. Pasal 18 ayat (2) menyebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantu. Selanjutnya pada ayat (5) tertulis pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dan ayat (6) juga menyatakan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantu.

Otonomi daerah dengan bantuan pemerintahan daerah memperkenalkan kecenderungan baru, yakni banyaknya lembaga sosial masyarakat baru yang terbentuk bertujuan untuk mengatasi konflik, perbedaan etnis, dan masalah-masalah sosial ekonomi yang ada pada masyarakat.

Sehingga melahirkan dampak positif otonomi daerah, yaitu munculnya kesempatan identitas lokal yang ada di masyarakat. Berkurangnya wewenang dan

⁴ Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia, hlm. 108.

kendali pemerintah pusat mendapatkan respons tinggi dari pemerintah daerah dalam menghadapi masalah yang ada di daerahnya sendiri. Bahkan dana yang diperoleh lebih banyak daripada yang mendapatkan melalui jalur birokrasi dari pemerintahan pusat. Dana tersebut memungkinkan pemerintahan daerah untuk melakukan pembangunan promosi kebudayaan dan pariwisata.

Pemberian otonomi kepada daerah sejatinya merupakan konsekuensi dari penerapan kebijakan desentralisasi. Wujudnya berupa hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Manifestasinya berupa penyerahan urusan pemerintah dan sumber-sumber pembiayaan kepada pemerintah daerah yang pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Hal ini berarti bahwa prakasa dan penentu prioritas serta pengambilan keputusan sepenuhnya menjadi hak, wewenang dan tanggung jawab pemerintahan daerah.

Secara yuridis, dalam konsep daerah otonom dan otonomi daerah mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus. Sehingga, aspek spasial dari masyarakat telah jelas sejak pembentukan daerah otonom. Oleh karena itu, disamping pembentukan daerah otonom tercakup dalam konsep desentralisasi adalah penyerahan wewenang (urusan pemerintahan). Dengan penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom.

Kata desentralisasi dan otonom dalam pelaksanaannya sangat berbeda karena makna desentralisasi bersentuhan dengan proses dalam arti pembentukan daerah

otonom dan disertai/diikuti penyerahan kekuasaan (urusan pemerintah) dan untuk itu harus dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan, sedangkan otonomi bersentuhan dengan isi, akibat dan hasil proses pembentukan daerah otonom. Pembentukan daerah otonom berarti pembentukan organisasi penyelenggaraan otonomi atau pemerintahan daerah.

Konsep otonomi daerah bagi sebagian besar masyarakat terutama aparatur birokrasi dianggap sebagai pemindahan kekuasaan politik dari pemerintahan pusat dalam hal ini negara kepada pemerintahan daerah. Dalam konsep tersebut tidak bisa dipungkiri bahwa kekuasaan politik yang ditransfer dari negara kepada masyarakat bisa diartikan sebagai wahana untuk keluar dari pengaruh pemerintahan pusat.

Sebagai negara kesatuan, Indonesia dalam sendi teritorial menganut asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi sebagai asas-asas dipemerintahan daerah, hal ini dianut oleh Indonesia yang berbentuk republik, bahkan asas tugas pembantu sebenarnya juga termasuk ke dalam politik (*staatkundige decentralisatie*).⁵

Wewenang ini harus dipahami sebagai benang merah yang menghubungkan simpul-simpul kesatuan negara. Pada tataran daerah otonom, penerapan asas teritorial tersebut diimplementasikan dalam penyelenggaraan tugas kewenangan pemerintah dari kepala daerah kepada organ pemerintah terendah sebagai ujung tombak pelaksana kewenangan otonomi daerah, dalam bentuk teritorial daerah tertentu yang dalam hal

⁵ Sjahran Basah, 1997, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Bandung, Armico, hlm.29.

ini adalah desa, kepala desa harus dipahami sebagai personifikasi kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah disuatu teritorial (daerah) yang bernama desa.

B. Tinjauan Umum Destinasi Pariwisata

1. Pengertian Pariwisata

Istilah kepariwisataan berasal dari akar kata wisata. Dalam kepustakaan tentang kepariwisata di indonesia, seperti halnya yang tercantum dalam UU No. 10 Tahun 2009, Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara.

Sedangkan seseorang atau sekelompok orang yang melakukan kegiatan perjalanan seperti yang dimaksud dalam batasan pengertian disebut dengan wisatawan.

Secara lebih luas didalam UU No. 10 tahun 2009 tentang kepariwisataan, juga dijelaskan mengenai pengertian kepariwisataan yang diberikan batasan atau definisi sebagai berikut: keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multimedia serta multidisplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan pengusaha.

Menurut Bambang Sunaryo Secara historis, motivasi dan tujuan wisatawan berkunjung ke suatu destinasi wisata adalah untuk memenuhi kebutuhannya

dan tentu saja kunjungan yang dilakukan setelah kebutuhan primer seperti pemenuhan kebutuhan makan, sandang dan kesehatan sudah terpenuhi.⁶

Beberapa kebutuhan sekunder yang dapat dipenuhi dengan jalan melakukan pariwisata diantaranya adalah untuk : mengisi waktu liburan, rekreasi dan bersenang-senang, berlibur, untuk tujuan studi, keperluan sosial budaya dan keagamaan seperti ziarah, olahraga, bisnis, urusan keluarga serta urusan lain yang bersifat khusus seperti menghadiri suatu pertemuan rapat, konvensi, pameran maupun tujuan-tujuan khusus lainnya yang biasanya berkaitan dengan hobi atau kesenangan seseorang.

Lebih jauh dapat dikatakan bahwa pengertian wisatawan yang sedang melakukan perjalanan wisata adalah suatu perjalanan yang dilakukan oleh seseorang dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan sekundernya yang berupa kegiatan untuk berekreasi (*pleasure*) atau penyegaran kembali (*refreshing*) setelah merasa lelah dalam menjalankan kehidupan sehari-hari.⁷

2. Macam-macam Destinasi pariwisata

Pengembangan pariwisata yang dilakukan di Indonesia juga tidak terlepas dari organisasi dunia yaitu *World Tourism Organization* (WTO). WTO sendiri merupakan suatu organisasi dari PBB yang bertugas menangani masalah-masalah yang berkaitan

⁶ Bambang Sunaryo, 2013, *Kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*, Yogyakarta, Gava Media, hlm. 2.

⁷ *Ibid*, hlm. 3.

dengan pariwisata, tujuan pokok dibentuknya WTO adalah untuk meningkatkan dan membangun pariwisata sebagai kontributor bagi pembangunan ekonomi nasional.

Menurut *World Tourism Organization* (WTO) pariwisata dibedakan menjadi empat kelompok yang saling terlibat sebagai berikut :

- a. Kelompok pendatang (*visitor*).
- b. Kelompok pengusaha yang menyediakan barang dan jasa (*investor*).
- c. Pemerintah
- d. Masyarakat lokal (*host*).

Masyarakat desa yang memiliki perekonomian rendah dapat berperan aktif dalam pemanfaatan Destinasi pariwisata, mereka dapat berperan aktif dalam pengelolaan sehingga akan mendapatkan pekerjaan baru yang dapat membuat meningkatnya pemberdayaan masyarakat.⁸

Dengan peningkatan taraf hidup dan perekonomian akan membuat masyarakat desa untuk lebih bersahabat dengan alam sekitar. Lingkungan yang asri, pohon-pohon yang rindang serta terawat adalah salah satu komponen daya tarik destinasi pariwisata.

Sedangkan macam-macam pariwisata sebagai berikut :

- 1) *Pleasure tourism*, bersifat bersenang-senang dengan menikmati wisata dengan waktu yang cukup lama.

⁸ Didik G. Suharto, 2016, *Membangun Kemandirian Desa*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 67.

- 2) *Recreation tourism*, perjalanan wisatawan dengan keluarga maupun teman dekat dan menikmati area bermain.
- 3) *Sport tourism*, para wisatawan berkunjung untuk menikmati pertandingan olahraga.
- 4) *Culture tourism*, daerah wisata berisikan macam-macam kebudayaan sehingga wisatawan dapat menikmati aset budaya daerah wisata tersebut.

3. Manfaat Pembangunan Destinasi Pariwisata

Dalam melakukan perjalanan wisata, para wisatawan memerlukan berbagai macam komponen penyediaan layanan jasa usaha dan produk wisata, hal ini seharusnya dapat disediakan oleh pemerintah, pengusaha swasta, masyarakat maupun siapa saja yang berminat. Komponen yang dapat disediakan meliputi:

- a. Objek dan daya tarik wisata
- b. Akomodasi
- c. Angkutan pariwisata
- d. Saran dan fasilitas wisata
- e. Prasarana pariwisata

Pembangunan dan pengembangan pariwisata yang direncanakan dengan baik akan memberikan dampak dan manfaat positif terutama bagi pihak-pihak pengelola wisata, adapun manfaat yang dapat dirasakan bagi pihak-pihak pengelola antara lain:

- a. Manfaat ekonomi (kesejahteraan)

Dengan meningkatnya jumlah wisatawan yang berkunjung ke suatu daerah destinasi pariwisata juga akan memberikan manfaat positif bagi perekonomian masyarakat setempat, pengusaha maupun pemerintah, adapun manfaat ekonomi yang didapat meliputi :

- 1) peningkatan penerimaan devisa
- 2) banyak terbukanya kesempatan usaha dan lapangan kerja
- 3) meningkatnya pendapatan masyarakat
- 4) mendorong pembangunan daerah.

b. Manfaat sosial budaya

Kegiatan pembanguann pariwisata selain memberikan manfaat ekonomi juga memberikan manfaat sosial budaya bagi masyarakat lokal ditempat destinasi wisata, adapun manfaat sosial budaya yang didapat meliputi :

- 1) Pelestarian budaya dan adat istiadat
- 2) meningkatkan pemahaman mengenai suatu budaya
- 3) mengurangi konflik sosial

c. Manfaat Bagi Lingkungan

Pengembangan pariwisata yang dilakukan merupakan salah satu cara dalam upaya melestarikan lingkungan, disamping akan memperoleh keuntungan dari pemanfaatan lingkungan yang ada hal yang perlu diperhatikan juga adalah timbulnya

dampak negatif dikarenakan pengembangan pariwisata, dampak negatif yang timbul akibat pembangunan pariwisata diharapkan dapat dikurangi atau bahkan dihilangkan karena dampak negatif yang timbul akan berakibat buruk bagi perkembangan ekonomi, sosial budaya, politik maupun lingkungan di suatu daerah.

4. Tujuan Pengembangan Destinasi Pariwisata

Kegiatan pengembangan yang dilakukan dalam pengelolaan dari sektor pariwisata di setiap daerah mempunyai tujuan yang diharapkan dapat membawa dampak positif bagi pembangunan yang ada pada daerah destinasi pariwisata sehingga dapat meningkatkan pendapatan perekonomian dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar daerah destinasi pariwisata.

Menurut undang-undang Nomor 10 tahun 2009 tentang pariwisata pengembangan destinasi pariwisata mempunyai tujuan sebagai berikut;

- a. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi.
- b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat.
- c. Menghapus kemiskinan.
- d. Mengatasi pengangguran.
- e. Melestarikan alam, lingkungan dan sumber daya.
- f. Memajukan kebudayaan.
- g. Mengangkat citra bangsa.
- h. Memupuk rasa cinta tanah air.

- i. Memperkukuh jati diri dan kesatuan bangsa.
- j. Mempererat persahabatan antarbangsa.

5. Unsur Pengembangan Pariwisata

Dalam pengembangan pariwisata terdapat unsur-unsur pokok yang harus ada dalam rangka menunjang kegiatan pengembangan destinasi wisata di suatu daerah, adapun unsur-unsur dalam pengembangan destinasi wisata meliputi:

- a. Obyek dan daya tarik wisata adalah unsur-unsur lingkungan hidup yang terdiri dari sumber daya alam, sumber daya manusia, sumber daya buatan yang dapat dikembangkan dan dimanfaatkan sebagai daya tarik wisata, adapun objek dan daya tarik wisata meliputi:
 - 1) Adanya sumber daya alam yang dapat menimbulkan rasa senang, indah, nyaman dan bersih.
 - 2) Adanya aksesibilitas yang tinggi untuk dapat mengunjunginya.
 - 3) Adanya ciri khusus/spesifikasi yang bersifat langka.
 - 4) Adanya sarana/prasarana penunjang untuk melayani para wisatawan yang hadir.
 - 5) Obyek wisata alam mempunyai daya tarik tinggi karena keindahan alam pegunungan, sungai, pantai, pasir, hutan, dan sebagainya.
- b. Prasarana wisata adalah sumber daya alam dan sumber daya buatan yang disediakan oleh pengusaha atau masyarakat sekitar yang sangat dibutuhkan

oleh wisatawan dalam melakukan perjalanan di suatu tempat tujuan wisata, prasarana wisata yang dibutuhkan wisatawan seperti jalan, listrik, air, telekomunikasi, terminal, jembatan, dan lain sebagainya.

- c. Sarana wisata merupakan kelengkapan daerah tujuan wisata yang diperlukan untuk melayani kebutuhan wisatawan dalam menikmati perjalanan wisatanya. Misalnya hotel atau penginapan, biro perjalanan, alat transportasi, rumah makan dan restoran serta sarana pendukung lainnya.
- d. Tata laksana / infrastruktur adalah situasi yang mendukung fungsi sarana dan prasarana wisata baik yang berupa sistem pengaturan maupun bangunan fisik di atas permukaan tanah dan di bawah tanah seperti sistem pengairan, distribusi air bersih, sistem pembuangan air limbah, sumber listrik dan energi, sistem jalur angkutan dan terminal, sistem komunikasi dan sistem keamanan atau pengawasan.
- e. Masyarakat / lingkungan sosial ada tiga faktor di dalamnya yaitu dari masyarakat disekitar obyek wisata, lingkungan yang berupa lingkungan alam di sekitar obyek wisata, dan budaya yang ada di masyarakat dalam lingkungan wisata.

C. Tinjauan Umum Pengembangan Destinasi pariwisata

1. Pengembangan destinasi pariwisata

Potensi pariwisata suatu daerah dengan keanekaragaman mulai dari keindahan alam, adat istiadat, budaya dan keramah tamahan penduduknya merupakan faktor yang

sangat ideal dalam proses pengembangan suatu destinasi pariwisata, dengan adanya pengembangan destinasi wisata di suatu daerah diharapkan dapat dijadikan sebagai penghasilan tambahan untuk meningkatkan devisa suatu daerah.

Tujuan pengembangan pariwisata di suatu daerah paling tidak mencakup komponen-komponen utama sebagai berikut;

- a. Objek dan Daya Tarik Wisata (*Atractions*), yang mencakup daya tarik yang berbasis utama pada kekayaan alam, budaya, maupun buatan/artifical seperti event kegiatan.
- b. Aksesibilitas (*Accessibility*), yang mencakup dukungan sistem transportasi yang meliputi: rute atau jalur transportasi, fasilitas terminal, bandara, pelabuhan dan transportasi yang lain.
- c. Amenitas (*Amenities*), yang mencakup fasilitas penunjang dan pendukung wisata yang meliputi: akomodasi, rumah makan (food and baverange), toko cinderamata, biro perjalanan, pusat informasi wisata, dan fasilitas kenyamanan lainnya.
- d. Fasilitas pendukung (*Ancillary Services*) yaitu ketersediaan fasilitas pendukung yang digunakan oleh wisatawan, seperti bank, pos, rumah sakit, dan sebagainya.
- e. Kelembagaan (*Institutions*) yaitu terkait dengan keberadaan dan peran masing-masing unsur dalam mendukung terlaksananya kegiatan pariwisata termasuk masyarakat setempat sebagai tuan rumah.

Destinasi pariwisata tidak hanya dipahami sebagai wujud sekumpulan objek dan daya tarik wisata dengan suatu tema dominan, namun harus dipahami secara holistik sebagai suatu keterkaitan sistematis antara objek dan daya tarik wisata beserta dengan segenap unsur-unsur pendukung seperti: aksesibilitas, amenities, masyarakat setempat, dan unsur-unsur penunjang lainnya yang bekerja secara sinergis dalam satu kesatuan sistem yang saling menunjang dan melengkapi.

Seseorang perencana (*tourism planner*) dalam rangka mengembangkan sebuah destinasi pariwisata harus memperhatikan dua lingkup pengembangan yang saling melengkapi, yaitu lingkup pengembangan spasial dan tingkat pengembangan dari destinasi tersebut.

Yang dimaksud dengan memperhatikan lingkup pengembangan spasial adalah keharusan seorang perencana untuk memahami dan memperhatikan latar belakang kontekstual atau lingkungan dari destinasi yang akan dikembangkan tersebut.

Strategi pengembangan keseluruhan komponen destinasi seperti daya tarik utama, pengembangan amenities dan akomodasi, pengembangan fasilitas umum sampai dengan pengembangan masyarakat setempat sebagai tuan rumah harus sesuai dengan konteks lingkungan makronya. Suatu destinasi yang terletak pada wilayah pertanian dan perkebunan akan membutuhkan pengembangan daya tarik wisata yang berbasis pada pertanian (*agro tourism*), pengembangan masyarakat yang berbasis nilai budaya pertanian akan berbeda dengan strategi pengembangan destinasi yang berbasis lingkungan perindustrian.

Sedangkan yang dimaksud dengan keharusan seseorang perencana pembangunan (*tourism planner*) untuk memperhatikan strategi tingkatan pembangunan destinasi adalah suatu cara perencanaan pengembangan destinasi yang harus dipandang secara menyeluruh mulai dari tingkatan strategi perencanaan dalam jangka waktu panjang yang akan memberikan arah, prinsip dan panduan, kemudian ke perencanaan dalam jangka waktu menengah yang menetapkan misi-tujuan dan sasaran pengembangan destinasi dan pembentukan program-program pengembangan dalam waktu jangka waktu menengah, sampai dengan perencanaan tingkat operasional yang meliputi program: program aksi jangka pendek, termasuk business plan dan pengendaliannya yang harus dilakukan oleh organisasi atau lembaga yang diberikan kewenangan untuk mengelola suatu destinasi.

2. Pengelolaan kepariwisataan

Dalam penyelenggaraan tata kelola pembangunan pariwisata yang baik (*good tourism governance*) harus adanya koordinasi dan sinkronisasi program antar pembuat kepentingan dengan partisipasi aktif yang saling menguatkan antara pihak pemerintah, swasta/industri pariwisata, dan masyarakat setempat yang terkait.

Secara langsung manajemen dan penyelenggaraan pembangunan kepariwisataan yang baik akan dapat dengan mudah dikenali melalui berbagai ciri penyelenggaraan yang berbasis pada prinsip-prinsip sebagai berikut ini:

- a. Partisipasi masyarakat setempat; Masyarakat setempat harus mengawasi dan ikut terlibat dalam pengelolaan pariwisata terutama yang berkaitan dalam menentukan visi, misi dan tujuan pembangunan kepariwisataan, mengidentifikasi sumber-sumber daya yang akan dilindungi, dikembangkan dan dimanfaatkan untuk pengelolaan daya tarik wisata.
- b. Keterlibatan pemerintah; Keterlibatan pemerintah didalam pembangunan pariwisata sangat penting terutama yang berkaitan dengan pengawasan serta pengelolaan sumber-sumber daya, dengan adanya keterlibatan dari pemerintah masyarakat akan termotivasi didalam kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat itu setempat.
- c. Kemitraan kepemilikan lokal; Pembangunan kepariwisataan harus mampu memberikan kesempatan lapangan kerja untuk masyarakat setempat. Usaha fasilitas penunjang kepariwisataan seperti hotel, restoran, rumah makan, cinderamata, transportasi dsb, seharusnya dapat dikembangkan dan dikelola bersama masyarakat setempat melalui model kemitraan yang sinergis.
- d. Pemanfaatan sumber daya secara berkelanjutan; Pembangunan kepariwisataan harus dapat menggunakan sumber daya yang dibutuhkan secara berkelanjutan, yang artinya kegiatan-kegiatannya harus menghindari penggunaan sumber daya yang tidak dapat diperbaharui secara berlebihan.
- e. Mengakomodasi aspirasi masyarakat; Aspirasi dan tujuan masyarakat setempat hendaknya dapat diakomodasi dalam program kegiatan

kepariwisataan, agar kondisi yang harmonis antara; pengunjung/wisatawan, pelaku usaha dan masyarakat setempat dapat diwujudkan dengan baik.

- f. Daya dukung lingkungan; Daya dukung lingkungan dalam pembangunan kepariwisataan yang harus dipertimbangkan dan dijadikan pertimbangan utama dalam mengembangkan berbagai fasilitas dan kegiatan kepariwisataan meliputi daya dukung fisik, biotik, sosial-ekonomi dan budaya. Pembangunan dan pembembangan yang dilakukan seharusnya diawasi dan dievaluasi secara reguler sehingga dapat dilakukan penyesuaian agar pembangunan yang dilakukan tidak melampaui batas ambang penggunaan yang dapat ditoleransi (*limits of acceptable use*).
- g. Pelatihan pada masyarakat terkait; Pembangunan kepariwisataan secara berlanjut membutuhkan pelaksanaan program-program pendidikan dan pelatihan, hal ini bertujuan untuk membekali pengetahuan dan keterampilan masyarakat serta untuk meningkatkan kemampuan bisnis sehingga pengetahuan masyarakat dapat meningkat.
- h. Promosi dan edukasi nilai budaya; Pembangunan kepariwisataan secara berlanjut juga membutuhkan program-program promosi untuk meningkatkan daya tarik serta memberitahu secara luas kepada wisatawan mengenai tempat wisata dan edukasi penggunaan lahan dan kegiatan yang memperkuat identitas masyarakat setempat secara baik.

Dalam penyelenggaraan pengelolaan kepariwisataan yang baik, yang dibutuhkan dari sektor publik adalah adanya perubahan baik dalam cara berpikir

maupun bertindak , terutama dengan meninggalkan paradigma lama yang berupa penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik yang berlocus tunggal untuk menuju kepada paradigma baru yang lebih desentralistik yang berlokus jamak.

Pemahaman mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) mengacu pada pemahaman bahwa bukan hanya apa yang dilakukan pemerintah saja yang baik, akan tetapi keseluruhan *stakeholder* atau pihak yang mempunyai kepentingan dalam penyelenggaraan urusan yang terkait dengan masalah dan kepentingan publik harus juga mempunyai kapasitas yang memadai.⁹

Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) sangat memerlukan terciptanya kondisi ideal dari pihak-pihak yang mempunyai kepentingan (*stakeholder*) sebagai berikut:

- a. Pihak pemerintah harus mempunyai kemampuan untuk mewadahi dalam pengambilan keputusan mengenai norma dan kebijakan yang selanjutnya bisa diimplementasikan dalam bentuk regulasi.
- b. Pihak industri atau usaha swasta harus mempunyai kemampuan untuk selalu meningkatkan kemampuan untuk meningkatkan persediaan modal, membuka kegiatan dan usaha baru untuk masyarakat luas.

⁹ Bambang Sunaryo, *Op.Cit.*, hlm. 81.

- c. Sedangkan dari pihak masyarakat harus mempunyai kemampuan mandiri untuk membangun norma positif, merumuskan permasalahan dan mampu melakukan pengawasan terhadap keada mitranya.

3. Pembangunan kepariwisataan

Pada prinsipnya keseluruhan kebijakan dalam penyelenggaraan pembangunan kepariwisataan di Indonesia harus berdasarkan pada ketentuan dan peraturan yang terdapat pada undang-undang kepariwisataan yaitu undang-undang No. 10 tahun 2009 yang diundangkan pada tanggal 16 januari 2009.

Menurut Sedarmayanti pembangunan kepariwisataan di indonesia sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilakukan secara berkelanjutan, bertujuan untuk turut mewujudkan peningkatan kepribadian dan kemampuan manusia dan masyarakat indonesia.¹⁰

Pembangunan kepariwisataan Indonesia sebagai bagian dari integral dari pembangunan nasional yang dilaksanakan secara berkelanjutan, bertujuan untuk turut mewujudkan peningkatan kepribadian dan kemampuan manusia dan masyarakat indonesia dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Intinya pembangunan kepariwisataan Indonesia harus selalu merujuk pada norma agama dan nilai budaya dalam setiap segi kehidupan.

¹⁰ Sedarmayanti, 2014, *Membangun dan Mengembangkan Kebudayaan & industri pariwisata*, Bandung, Reflika Aditama, hlm. 16.

Norma dan nilai dasar tersebut mempengaruhi perilaku pembangunan pariwisata nasional dalam rangka mewujudkan kehidupan ideologi, politik, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan.

Hal ini merupakan keunggulan pembangunan kepariwisataan di Indonesia kekayaan alam yang dimiliki bangsa Indonesia merupakan aset penting dalam pengembangan pariwisata, di mana pariwisata sebagai alat pelestarian kebudayaan, dapat berperan aktif melestarikan dan memperkenalkan hasil budaya Indonesia. Peran serta dan keterlibatan pemerintah dan masyarakat dalam pembangunan pariwisata merupakan faktor penentu dalam melakukan pembangunan kepariwisataan.

Penyelenggaraan pembangunan kegiatan kepariwisataan di suatu destinasi tidak dapat terlepas dari peran pelaku usaha dan tanggung jawab para pemangku kepentingan yang terlibat dan memberikan kontribusi terhadap pengembangan kepariwisataan yang ada disuatu wilayah.

Mendasarkan pada UU. No. 10 Tahun 2009, paling tidak terdapat komponen pelaku usaha dan pemangku kepentingan pengembangan kepariwisataan yang ada di Indonesia, yaitu:

- a. Pihak Pemerintah dan atau Pemerintahan Daerah,
- b. Pihak Swasta/Industri baik yang merupakan investor asing dan ataupun pelaku industri dalam negeri,

- c. Pihak Masyarakat yang terkait, baik sebagai tenaga kerja, pelaku kegiatan usaha kepariwisataan maupun sebagai tuan rumah (host).

Dalam hal ini, Pihak pemerintah lebih berperan sebagai fasilitator, sedangkan Pihak Swasta/Industri dan Masyarakat merupakan pelaku langsung kegiatan pariwisata. Kepariwisata Indonesia yang dilaksanakan dalam konsepsi tersebut bersifat multidimensi, interdisipliner, dan partisipatoris dalam suatu sistem utuh dan terpadu. Melalui pembangunan kepariwisataan yang dilakukan secara komprehensif dan integral, dengan memanfaatkan kekayaan sumber daya alam, budaya dan kondisi geografis Indonesia secara arif, akan tercipta kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara bagi seluruh rakyat Indonesia, yang akhirnya akan mendorong ketahanan nasional yang tangguh.¹¹

Seiring dengan tuntutan dan eskalasi perubahan kebutuhan, pergeseran pola pikir masyarakat dunia, dan dinamika perkembangan isu-isu strategis yang akan mempengaruhi pembangunan kepariwisataan, maka berkembang 3 varian strategi model perencanaan pembangunan kepariwisataan yang sering dijadikan acuan dalam pengembangan destinasi pariwisata, ketiga strategi perencanaan pembangunan kepariwisataan tersebut adalah :

- a. Strategi perencanaan pembangunan yang mengutamakan pada pertumbuhan (*growth oriented model*);

¹¹ *Ibid* hlm. 17.

- b. Strategi perencanaan pembangunan kepariwisataan yang bertumpu pada pemberdayaan masyarakat (*community based tourism development*);
- c. Strategi perencanaan pembangunan kepariwisataan yang bertumpuh pada keberlanjutan pembangunan kepariwisataan (*sustainable tourism development*)

Strategi perencanaan yang dilakukan mempunyai peranan yang sangat penting dalam menentukan kelancaran dan keberhasilan pembangunan. Dalam kaitan ini, perencanaan yang matang, pelaksanaan yang tepat, dan pengawasan yang optimal merupakan kunci untuk mewujudkan keberhasilan dalam pembangunan destinasi pariwisata.

Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam menyusun strategi perencanaan pembangunan destinasi pariwisata adalah sebuah pertimbangan bahwa pelaksanaan program pembangunan kepariwisataan yang akan dilakukan akan sangat berpengaruh terhadap eksistensi nilai-nilai yang paling mendasar dari kehidupan pribadi, keluarga, masyarakat, dan bangsa secara luas.

Oleh karena itu, penyusunan perencanaan pembangunan kepariwisataan harus dilakukan secara berhati-hati, mendalam, dan menyeluruh, serta dapat mengantisipasi keseluruhan keadaan yang akan terjadi dimasa datang.

Ketepatan sebuah perencanaan pembangunan kepariwisataan menjadi sangat penting untuk diperhatikan karena dalam menyusun suatu perencanaan pembangunan akan selalu ditemui permasalahan atau tantangan baik yang berasal dari dalam maupun

faktor yang berasal dari luar, serta peluang dan strategi yang akan dimanfaatkan guna untuk mencapai tujuan demi kepentingan bersama berbagai pihak.

Untuk dapat memberikan dasar dan tujuan yang jelas dalam penyusunan strategi dalam suatu perencanaan pembangunan kepariwisataan, maka ada beberapa prinsip yang perlu dilakukan oleh seorang perencana pariwisata (*tourism planner*) sebagai berikut:

- a. *Allocative*; Dalam proses penyusunan rencana harus lebih menekankan pada sinkronisasi dan koordinasi dalam rangka upaya untuk mencari solusi dan kompromi dari berbagai perbedaan dari konflik kepentingan yang akan muncul. Koordinasi mempunyai peranan yang sangat penting dalam pemecahan masalah. Apabila terjadi konflik dalam penyusunan perencanaan, pasti akan terjadi perbedaan pendapat antara berbagai pihak yang terlibat didalam penyusunan perencanaan pembangunan hal itulah yang perlu dilakukan penyelesaian permasalahan untuk mencari titik temu. Bentuk perencanaan ini menekankan pada koordinasi dan mencari solusi.
- b. *Innovative*; Suatu perencanaan pembangunan kepariwisataan tujuannya adalah untuk mencapai misi terwujudnya kondisi kepariwisataan yang lebih bernilai, oleh karena itu dalam perencanaan ini lebih menekankan kearah pembaharuan yang lebih baik.
- c. *Single and Multiobjectives*; Perencanaan pembangunan kepariwisataan pada prinsipnya bersifat fleksibel dalam arti dapat dimaksudkan untuk menghasilkan satu atau beberapa sasaran sekaligus.

- d. *Indicative*; Bahwa perencanaan pembangunan kepariwisataan harus dapat memberikan program indikasi yang akan memberikan petunjuk tentang arah kebijakan dan program secara umum atau secara garis besar.
- e. *Imperative*; Rencana pembangunan kepariwisataan yang disusun harus implementable dalam arti harus diikuti oleh para pemangku kepentingan yang ada, baik dari pihak masyarakat, sektor public maupun pihak industri yang terkait.

Pada prinsipnya sebuah dokumen perencanaan pembangunan kepariwisataan harus selalu diarahkan untuk mengembangkan sebuah tata kelola kepariwisataan yang bertujuan untuk mensejahterahkan bagi semua pihak atau pihak-pihak yang ikut terlibat, baik dari segi moril dan materiil.

Untuk memposisikan sektor pariwisata dalam peran dan kontribusi yang diharapkan, maka pembangunan kepariwisataan kedepan perlu didasari dengan pendekatan dan strategi perencanaan yang akan mengarahkan perumusan kebijakan dan program-program strategis pembangunan pariwisata yang dilandasi oleh prinsip-prinsip perencanaan pembangunan kepariwisataan seperti diatas.

Oleh karena itu pemerintah dan semua pihak yang terlibat harus mempunyai langkah strategis untuk menyusun rencana pembangunan kepariwisataan diwilayahnya, dengan kewenangan masing-masing secara terpadu, terarah, serta mampu berdaya guna, berhasil guna dan mempunyai rencana berkelanjutan dalam jangka waktu panjang akan membawa dampak positif bagi kesejahteraan masyarakat sekitar pembangunan pariwisata.