

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan surga wisata alam dunia. Bentang alam Indonesia yang terdiri dari daratan dan lautan dengan jumlah pulau sebanyak 13.000 pulau, dengan pesona keindahan yang sangat istimewa. Keindahan dasar perairan Indonesia yang meliputi gugusan terumbu karang dengan keanekaragaman hayati peringkat ketiga di dunia serta rimbunnya hutan tropis yang berpadu dengan lansekap pegunungan menjadi daya tarik bagi siapapun untuk menikmatinya. Indonesia menjadi tujuan wisata yang lengkap dengan berbagai daya tarik seperti budaya dan pemandangan alam. Indonesia menyimpan potensi 35 persen wisata alam yang bisa dikembangkan.

Pariwisata telah berkembang sedemikian pesat secara global dengan melibatkan peran serta dari berbagai pihak, baik dari pemerintah, swasta maupun masyarakat. Pariwisata merupakan salah satu sektor yang dapat menunjang kemajuan daerah terutama karena adanya peraturan otonomi daerah. Peran pariwisata dalam pembangunan dapat dilihat dari segi ekonomis (devisa, pajak-pajak), segi kerjasama antar Negara serta segi kebudayaan (memperkenalkan budaya Indonesia). Selain itu pariwisata merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Maka dari itu, perlu adanya perhatian terhadap objek wisata dari pemerintah terutama dalam pengembangannya. Selain itu pariwisata merupakan bukti kekayaan daerah yang harus dijaga dan dilestarikan. Peran

pariwisata sebagai penyumbang devisa Negara dapat diamati melalui tabel berikut:

Tabel 1.1

**Jumlah Wisatawan Asing Tahun 2010 – 2014 serta Devisa Wisatawan
Mancanegara 2010-2014**

Tahun	Jumlah Wisman	Devisa Wisman (Juta US\$)
2010	7 002 944	7 603,45
2011	7 649 731	8 554,39
2012	8 044 462	9 120,89
2013	8 802 129	10 054,15
2014	9 435 411	11 166,13

Sumber: <http://BPS.co.id>

Salah satu provinsi yang memiliki banyak objek wisata adalah Provinsi Jawa Timur. Kabupaten/Kota di Jawa Timur yang memiliki banyak memiliki potensi wisata diantaranya: Kabupaten Pacitan, Kota Malang, serta Kabupaten Magetan. Secara geografis, Kabupaten Magetan terletak di sekitar 7° 38' 30" lintang selatan dan 111° 20' 30" bujur timur dengan ketinggian antara 660 s/d 1.660 meter di atas permukaan air laut. Kabupaten Magetan memiliki wilayah seluas 688,85 km². Secara administratif terbagi dalam 18 kecamatan, 208 desa dan 27 kelurahan (235 desa/kelurahan), 1.048 RW dan 4.710 RT (Sumber:<http://www.magetankab.go.id>) .Kabupaten Magetan dikaruniai keindahan alam yang menjadi andalan sektor pariwisata dan memberikan

kontribusi yang besar bagi Pendapatan Asli Daerah. Pada tahun 2015 saja tercatat PAD yang diperoleh Kabupaten Magetan dari sektor wisata Telaga Sarangan adalah 6,6 Miliar, jauh lebih besar dari PAD yang diperoleh Kabupaten Magetan dari objek wisata Air Terjun Tirtosari yang hanya sekitar 400 juta dan dari Telaga Wahyu sebesar 780 juta. (sumber: <http://madiunpos.com>). Hal tersebut menunjukkan bahwa Telaga Sarangan masih menjadi destinasi wisata utama di Kabupaten Magetan mengingat kontribusinya yang paling besar di sektor pariwisata dibandingkan objek wisata lain di Kabupaten Magetan.

Telaga Sarangan merupakan objek wisata yang terletak di Kecamatan Plaosan, Kabupaten Magetan. Tepatnya di lereng gunung lawu di ketinggian 1.200 meter di atas permukaan laut. Gunung Lawu (3.265 m) terletak di Pulau Jawa, Indonesia, tepatnya di perbatasan Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur. Telaga sarangan memiliki potensi yang sangat baik, selain hawanya yang masih sejuk, dan masih bebas dari polusi, lokasinya yang berada di lereng Gunung Lawu yang sangat indah tentu menjadi alasan untuk banyak orang berlibur kesana. Tidak heran jika setiap tahun jumlah pengunjung objek wisata Telaga Sarangan semakin meningkat. Berikut data mengenai jumlah pengunjung wisata di kawasan objek wisata Telaga Sarangan:

Tabel 1.4
Jumlah Pengunjung Wisata di Kawasan Wisata Sarangan



Sumber: *Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kab. Magetan (2014)*

Dari data di atas dapat disimpulkan bahwa jumlah pengunjung objek wisata Telaga Sarangan selalu meningkat setiap tahunnya, mulai tahun 2009-2014. Namun sangat disayangkan melihat jumlah pengunjung wisata yang sangat banyak namun pendapatan dari retribusi objek wisata Telaga Sarangan ternyata masih belum optimal. Akibatnya Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Magetan dari sektor pariwisata yang seharusnya bisa maksimal, belum bisa maksimal.

Kurangnya sarana prasarana dalam kepariwisataan mungkin menjadi salah satu penyebab penurunan tingkat okupansi. Sarana prasarana kepariwisataan objek wisata Telaga Sarangan ternyata masih sangat minim. Misalnya saja fasilitas parkir yang penyediaannya masih sangat kurang. Warga sekitar Telaga Sarangan bahkan mengeluhkan kurangnya fasilitas parkir seperti dikutip dari Surya Online (2/8/14):

“Keluarga saya kebingungan keluar masuk rumah, karena pintu masuk digunakan parkir kendaraan pengunjung (wisatawan),”kata Kobiyanto, warga Kelurahan Sarangan, Kecamatan Plaosan, Kabupaten Magetan yang rumahnya hanya beberapa meter dari portal masuk kawasan telaga Pasir.”

Sebenarnya pemerintah Kabupaten Magetan sudah pernah merencanakan penyediaan lahan parkir yang memadai bagi para wisatawan, Namun seperti rancangan penyediaan lahan parkir bertingkat empat tersebut tidak dilanjutkan saat berganti pemerintahan, padahal lahan parkir yang direncanakan dibangun tersebut telah menelan biaya 1,2 Milyar seperti dari dikutip dari Surya Online (2/8/14):

"Tempat parkir yang dirancang untuk bertingkat empat itu sudah menghabiskan dana pembangunan sekitar Rp 1,2 miliar, itu tahun 1999. Tapi ganti pemerintahan rancangan tempat parkir bertingkat itu tidak diteruskan,"kata Kobiyanto yang juga merupakan anggota DPRD Kabupaten Magetan periode 1999 – 2004.”

Gambar 1.1

Lahan Parkir di Objek Wisata Telaga Sarangan yang Pembangunannya Terhenti



Sumber: Data Lapangan

Seperti dapat dilihat pada Gambar 1.1, bahwa lahan parkir yang direncanakan bertingkat empat, seperti dapat dilihat pada gambar yang terbangun baru 2 tingkat. Keadaannya juga dalam kondisi yang kurang baik, dapat dilihat bahwa atap sudah berlubang dan cat sudah usang. Selain itu lahan yang ada juga belum digunakan secara maksimal, padahal sisa lahan di sebelah barat sebenarnya masih bisa dibangun lahan parkir juga.

Permasalahan lain yang memperparah kurangnya lahan parkir adalah penyalahgunaan fungsi jalan. Penyalahgunaan fungsi jalan sebagai tempat berjualan pedagang kaki lima, tempat parkir serta tidak adanya rute jalur kuda sehingga bercampur dengan pejalan kaki, hal ini sangat mengganggu aktivitas pejalan kaki karena ketidaknyamanan yang terjadi di lokasi tersebut apalagi ketika musim liburan panjang datang. Salah satu upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Magetan adalah berusaha menertibkan pedagang kaki lima berdasarkan perda yang mengatur larangan berjualan di trotoar dan bahu jalan, namun masih sebatas operasi penertiban, sehingga belum bisa optimal mengatasi permasalahan tersebut.

Gambar 1.2

Kondisi Pedagang Kaki Lima di Objek Wisata Telaga Sarangan



Sumber: *Jatengpos.com*, 2017

Masalah lain yang ada di sekitar objek wisata Telaga Sarangan adalah kurangnya fasilitas penginapan yang berkualitas. Hal tersebut sangat mungkin memengaruhi minat pengunjung objek wisata Telaga Sarangan. Berikut tabel mengenai hotel, kamar dan tempat tidur tahun 2014.

Tabel 1.3
Rekapitulasi Hotel, Kamar dan Tempat Tidur di Sekitar Objek Wisata
Telaga Sarangan
Tahun 2014

No.	Klasifikasi	Akomodasi/Hotel	Kamar	Tempat Tidur
1.	Bintang 1	2	59	257
2.	Melati 1	59	702	2198
3.	Melati 2	9	240	676
4.	Melati 3	6	177	505
5.	Pondok Wisata	30	256	670
	Jumlah	106	1434	4307

Sumber: *Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Magetan (2015)*

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa hotel yang berbintang di Telaga Sarangan masih sangat terbatas yaitu hanya ada 2 sementara jumlah kunjungan wisata di Sarangan sangat tinggi. Hal tersebut tentunya dapat menjadi salah satu penyebab penurunan tingkat okupansi yang ada di Telaga Sarangan.

Gambar 1.3
Hotel di Kawasan Telaga Sarangan



Sumber: Data Lapangan

Hal lain yang tidak kalah penting adalah masalah transportasi. Kondisi jalan menuju Telaga Sarangan memang sudah sangat baik. Namun sangat disayangkan karena para pengunjung Telaga Sarangan sebagian besar datang ke objek wisata menggunakan kendaraan pribadi. Hal tersebut dikarenakan masih belum memadainya angkutan umum menuju objek wisata Telaga Sarangan. Sarana transportasi umum yang belum memadai ke objek wisata tersebut akan memperparah permasalahan kurangnya lahan parkir yang ada di objek wisata Telaga Sarangan.

Gambar 1.4
Kondisi Sekitar Telaga Sarangan



Sumber: Data Lapangan

Gambar 1.5
Parkir Sembarangan di Objek Wisata Telaga Sarangan



Sumber: *Semarangkota.com*

Dengan adanya berbagai permasalahan mengenai pengembangan objek wisata Telaga Sarangan tersebut, tidak heran jika pada tahun 2015 tingkat okupansi hotel di Kabupaten Magetan menurun. Objek Wisata Telaga Sarangan merupakan salah satu objek wisata yang paling berpengaruh terhadap meningkat atau menurunnya tingkat okupansi hotel di Kabupaten Magetan, karena objek

wisata Telaga Sarangan merupakan rujukan wisata paling terkenal di Kabupaten Magetan. Pada tahun 2014 tingkat okupansi hotel di Kabupaten Magetan 75%, tetapi ternyata pada tahun 2015 tingkat okupansi hotel menurun menjadi 70 %. Jadi Pada tahun 2015 tingkat okupansi hotel menurun sebesar 5%. (<http://suarakumandang.com/2016/05/19/>).

Ditahun selanjutnya yaitu 2016 tingkat okupansi semakin menurun. Penurunan tingkat okupansi di tahun 2016 ini sangat drastis. Bahkan mencapai 50% seperti dikutip dari *TRIBUNnews.com Network*:

"Pengusaha hotel Sarangan sudah beberapa tahun ini puasa. Tingkat reservasi (pemesanan kamar) hotel di Sarangan anjlok lebih 50 persen,"kata Ketua Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) Kabupaten Magetan Sutrisno kepada Surya (TRIBUNnews.com Network), Sabtu (10/12/2016).

"Wisatawan memang kelihatannya berjubel siang menjelang tahun baru, tapi yang menginap di hotel tidak berjubel seperti yang dilihat di tepi Telaga Sarangan. Itu pun hotel harus bersaing dengan homestay. Bersaing tarif dan pelayanan,"kata Sutrisno kepada Surya (TRIBUNnews.com Network), Sabtu (10/12/2016).

Tabel 1.4

Tingkat Okupansi Hotel di Kabupaten Magetan

No.	Tahun	Tingkat Okupansi
1.	2014	75%
2.	2015	70%
3.	2016	33%

Sumber : *Magetan dalam Angka (2017)*

Dari data di atas sudah sangat jelas bahwa tingkat okupansi hotel Kabupaten Magetan semakin menurun. Hal tersebut dapat memengaruhi penurunan PAD (Pendapatan Asli Daerah) dari sektor pajak.

Dalam era reformasi dan otonomi perlu kondisi dimana pemerintah, swasta dan masyarakat dapat melakukan suatu kegiatan yang aman, tertib sesuai dengan aturan. Pemerintah perlu melibatkan swasta oleh untuk menjamin proses desentralisasi secara baik dan tanggung jawab, karena sebagai *stakeholders* yang menentukan suksesnya otonomi daerah, serta untuk dapat mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Good Governance terdiri dari 3 pilar yaitu *state, private dan civil society* sangat berperan penting dalam merealisasikan pengembangan sektor pariwisata. Salah satu model kemitraan hubungan pemerintah, swasta dan masyarakat dikemukakan oleh Savas. Berdasarkan jenis dan sifat barang, Savas membedakan penyediaan barang *public* dapat dilakukan melalui privatisasi dimana pemerintah melibatkan pihak swasta dan masyarakat. Savas menunjukkan bahwa kemitraan tersebut terjalin karena masing-masing pihak akan mendapat keuntungan. Demikian juga, secara keseluruhan relasi ketiga pihak akan memberikan manfaat bagi pembangunan ekonomi daerah.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Kabupaten Magetan perlu menjalin kerjasama dengan seluruh *stakeholders* terkait masalah yang ada dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan. Pemerintah memerlukan investasi dari pihak swasta dan tentunya pemerintah juga harus menjalin kemitraan dengan masyarakat sebagai penikmat objek wisata Telaga

Sarangan. Hal tersebut tidak lain karena pemerintah memiliki keterbatasan, baik keterbatasan anggaran dan sumber daya yang dimiliki.

Peran pemerintah, swasta dan masyarakat sangat penting dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan. Peran pemerintah sangat dibutuhkan terutama mengenai kebijakan dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan. Dari pihak swasta investasi juga sangat dibutuhkan, dan partisipasi masyarakat juga sangat berperan penting dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan ini.

Kemitraan dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan perlu dilakukan karena kurangnya anggaran dan sumber daya pemerintah dapat menghambat pengembangan objek wisata Telaga Sarangan. Kemitraan antara pemerintah, swasta dan masyarakat sangat penting mengingat hal ini akan menguntungkan semua pihak. Melihat berbagai permasalahan yang muncul terkait pengembangan objek wisata Telaga Sarangan di Kabupaten Magetanyang diakibatkan kurangnya kerjasama antar *stakeholders* yang ada maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Analisis *Public-Privat Partnership* dalam Pengembangan Objek Wisata Telaga Sarangan Di Kabupaten Magetan.**”

1.2 Perumusan Masalah

Potensi yang dimiliki Telaga Sarangan sudah sangat baik dan mampu menjadi magnet bagi turis lokal maupun mancanegara. Untuk itu, seharusnya pemerintah Kabupaten Magetan memberikan perhatian khusus untuk pengembangan objek wisata Telaga Sarangan. Berdasarkan uraian di atas, penulis menetapkan pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana peran para *stakeholders* dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan di Kabupaten Magetan?
2. Bagaimana kemitraan dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan di Kabupaten Magetan?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menjelaskan fungsi serta peran para *stakeholders* yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan di Kabupaten Magetan.
2. Menjelaskan kemitraan dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan di Kabupaten Magetan.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

1. Menambah ilmu pengetahuan bagi peneliti dan masyarakat tentang kemitraan dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan di Kabupaten Magetan.
2. Memberikan informasi terkait regulasi dalam bidang pariwisata.
3. Dapat dijadikan acuan atau referensi untuk penelitian berikutnya.

1.4.2 Kegunaan Praktis

1. Dapat mengetahui peran para *stakeholders* dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan di Kabupaten Magetan.
2. Mengetahui kondisi kemitraan dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan di Kabupaten Magetan

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Guna mendukung kelengkapan dalam penelitian analisis Public-Private Partnership dalam Pengembangan Objek Wisata Telaga Sarangan, berikut ini merupakan beberapa kumpulan penelitian terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan Pengembangan Objek Wisata. Adapun pembahasan secara rincinya ialah sebagai berikut:

1. Diteliti oleh Muhammad Chusnul Khitam, Jurnal EKBIS Volume VI Nomor 1 Tahun 2012. Penelitian berjudul Kerjasama antara Pemerintah Daerah, Swasta dan Masyarakat dalam Pengembangan Pariwisata. Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana kerjasama antara pemerintah daerah, swasta, dan masyarakat dalam mengembangkan Wisata Bahari Lamongan (Pariwisata Laut Lamongan) serta mendeskripsikan dan menganalisis hambatan yang terjadi dalam pengembangan Wisata Bahari Lamongan (Pariwisata Laut Lamongan). Hasil Penelitian: model *Public Private Partnership* yang diterapkan dalam perjanjian kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Lamongan dengan PT. Bunga Wangsa Sejati adalah *built/operate/transfer* (BOT). Bentuk kerjasama yang kedua adalah berdasarkan pola kerjasamanya, dalam hal ini pola kerjasama yang dilakukan antara pemerintah Kabupaten Lamongan dengan PT. Bunga Wangsa Sejati ini merupakan proses kontrak kerja yang dilakukan berdasarkan perjanjian kerjasama. Hambatan dalam pengembangan

kerjasama pengembangan Kawasan Wisata Bahari Lamongan ini ada 2 (dua) yaitu sangat buruknya infrastruktur jalan menuju kawasan serta keadaan masyarakat yang masih memegang teguh nilai-nilai budaya leluhur yang religius dalam kehidupan mereka, sehingga terkadang timbul sebuah sikap yang kurang menerima hal-hal yang berkaitan dengan upaya mendukung proses kerjasama ini guna melancarkan proses kerjasama ini.

2. Diteliti oleh Dr. Zaini Rohmad, M.Pd, Drs Sudarmo, MA,Ph.D dan Siany Indria Liestyasari, S.Ant,M.Hum , Jurnal Sosial Politik tahun 2009. Penelitian ini berjudul Kebijakan Kemitraan Publik, Privat dan Masyarakat dalam Pengembangan Pariwisata. Metode Penelitian yang dipakai adalah deskriptif kualitatif. Tujuan penelitian untuk mengetahui kebijakan pemerintah, swasta dan masyarakat dalam pengembangan pariwisata serta mengetahui pola kebijakan kemitraan antara pemerintah, swasta dan masyarakat di sektor Pariwisata. Penelitian di Wilayah Malang Raya yang terdiri dari Kabupaten Malang, Kota Batu dan Kota Malang, menunjukkan bahwa tidak ada kemitraan di antara ketiga daerah tersebut dalam pengembangan pariwisata. Demikian juga tidak terdapat kemitraan antara pemerintah daerah, swasta dan masyarakat yang mencakup pengembangan wisata di ketiga daerah. Hal menunjukkan bahwa kebutuhan kemitraan dalam pengembangan pariwisata tidak terdapat dalam wilayah ini. Ketiadaan kemitraan antar daerah dalam wilayah pariwisata ini disebabkan karena tidak ada saling membutuhkan di antara daerah dan pelaku

pariwisata di wilayah Malang Raya. Kemitraan ditemukan masih terbatas pada daerah masing-masing. Hasil penelitian lebih mendalam di tiap-tiap daerah, menemukan bahwa terdapat pola-pola kemitraan yang terjadi secara beraneka ragam dan tidak dikendalikan dalam suatu kebijakan kemitraan. Paling tidak dapat ditemukan 4 pola kemitraan, yaitu (1) pemerintah dan swasta (2) Pemerintah dan masyarakat lokal (3) Pemerintah dan BUMD dan (4) pemerintah, swasta dan masyarakat.

3. Ditulis oleh Fandy Kurniawan, Soesilo Zauhar, Hermawan, Jurnal Administrasi Publik Tahun 2013. Penelitian berjudul Kemitraan Pengelolaan Sektor Pariwisata (Studi Pada Tirta Wisata Kabupaten Jombang). Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Tujuan Penelitian ini adalah untuk mengetahui keadaan kemitraan dalam pengelolaan Tirta Wisata Kabupaten Jombang serta permasalahan dalam pengelolaan dan pengembangan Tirta Wisata Kabupaten Jombang. Pengembangan dan pengelolaan di Tirta Wisata sudah melaksanakan program dan kegiatan seperti yang tercantum dalam Renstra Disporabudpar Kabupaten Jombang yaitu dengan memaksimalkan berbagai potensi yang dimiliki Tirta Wisata, antara lain memberikan perhatian lebih koordinasi antar *stakeholders* melalui kerjasama dengan instansi terkait, memberikan kemudahan kepada investor untuk menanamkan modalnya dan menyertakan masyarakat dalam proses pengelolaan pariwisata. Permasalahan yang terjadi dalam pengembangan dan pengelolaan Tirta Wisata. dalam kemitraan antara pemerintah swasta dan masyarakat

disebabkan oleh beberapa hal, antara lain : Kurang adanya relevansi antara kebutuhan tenaga kerja yang berkompeten dengan Tugas Pokok dan Fungsi organisasi menjadikan salah satu permasalahan, namun demikian upaya peningkatan kualitas SDM telah dilaksanakan secara bertahap dan berkelanjutan.

4. Ditulis oleh Izzatun Ni'mah, Fafurida, *Economics Development Analysis Journal* 5 (4) Tahun 2016. Penelitian berjudul *Public-Privat Partnership* untuk Meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi Sektor Pariwisata di Wilayah Kedungsepur. Metode penelitian yang dipakai adalah kualitatif dan kuantitatif. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui strategi dalam *Public Privat Partnership* untuk meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi Sektor Pariwisata di Wilayah Kedungsepur. Sektor pariwisata di wilayah Kedungsepur meningkat dari tahun ke tahun sejak 2010 hingga 2014, namun nampaknya relatif menurun jika dilihat dari indikator rata - rata lama menginap wisatawan dan kontribusi pariwisata sektor ke PDRB di wilayah Kedungsepur. Dalam pengelolaan pariwisata Kedungsepur daerah, prioritas yang bisa jadi didahului dalam *Public Private Partnership* untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi pada sektor pariwisata di wilayah Kedungsepur berdasarkan Alternatif untuk memperkuat kelembagaan hubungan internal.

Tabel 1.5
Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti, Tahun	Objek Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
1.	Muhammad Chusnul Khitam, 2012	Pemerinta, swasta, masyarakat dalam objek Wisata Bahari Lamongan (Pariwisata Laut Lamongan)	Penelitian deskriptif dengan pendekatan metode penelitian kualitatif.	Dalam proses kerjasama pengembangan kawasan wisata bahari lamongan ini, aktor yang dominan adalah pemerintah daerah, dimana mereka mempunyai wewenang penuh dalam proses kerjasama dan salah satunya adalah mengeluarkan peraturan – peraturan sebagai representatif fungsi regulator.	Penelitian penulis tidak hanya melihat peran <i>stakeholders</i> tetapi juga sampai menganalisis kemitraan dalam pengembangan objek wisata. Lokus penelitian juga berbeda.
2.	Zaini Rohmad, Sudarmo, Siany Indria L., 2009	Kepala Dinas Pendapatan, BUMD, swasta, masyarakat local di wilayah Malang Raya yang terdiri dari Kabupaten Malang, Kota Batu	Penelitian deskriptif dengan pendekatan metode penelitian kualitatif.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dampak pengembangan wisata dengan pola kemitraan yang diinisiasi oleh masyarakat-swasta dan pemerintah sebagai pendukung, menunjukkan tingkat keberhasilan yang tinggi baik dalam bentuk <i>event</i> maupun objek wisata. Hal ini ditunjukkan	Penelitian penulis tidak hanya tentang kemitraan tapi juga tentang peran <i>stakeholders</i> . Lokus penelitian ini juga berbeda.

		dan Kota Malang.		dengan tingkat pendapatan yang tinggi diluar biaya yang dikeluarkan oleh anggaran pemerintah. Sedangkan kemitraan yang dilakukan dengan pola kemitraan dengan inisiatif pemerintah, menghasilkan penggunaan anggaran pemerintah dan ketergantungan pihak BUMD dan swasta serta masyarakat yang berpartisipasi.	
3.	Fandy Kurniawan, Soesilo Zauhar, Hermawan, 2013	Pemerintah, masyarakat swasta di Tirta Wisata Kabupaten Jombang.	Penelitian deskriptif dengan pendekatan metode penelitian kualitatif.	Hal yang sangat penting dalam pengelolaan sektor pariwisata adalah peningkatan kerjasama antara pihak pemerintah dengan pihak swasta dalam berbagai kegiatan kepariwisataan,, promosi kepariwisataan, pengemasan produk-produk wisata, serta sosialisasi mengenai kegiatan pariwisata.	Penelitian ini juga membahas terkait kemitraan sampai dengan derajat kemitraan. Lokus penelitian juga berbeda.
4.	Izzatun Ni'mah, Fafurida,	Pemerintah, swasta, masyarakat	Penelitian ini menggunakan	Dalam pengelolaan pariwisata Wilayah Kedungsepur, prioritas	Pada penelitian yang penulis lakukan lebih memfokuskan pada

	2016	di Wilayah Kedungsepur	an metode kualitatif dan kuantitatif.	yang dapat didahulukan dalam <i>Public Private Partnership</i> untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi sektor pariwisata di Wilayah Kedungsepur berdasarkan <i>Expert Choice</i> yaitu Aspek Kelembagaan dengan Alternatif mempererat hubungan intern kelembagaan.	analisis peran <i>stakeholders</i> serta kemitraan yang terjalin. Lokus penelitian juga berbeda.
--	------	------------------------	---------------------------------------	---	--

Sumber: *Berbagai Jurnal*.

1.5.2 Pengertian Administrasi Publik

Administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek, dengan tujuan mempromosi pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktek-praktek manajemen agar sesuai dengan nilai efektifitas, efisiensi, dan pemenuhan ke-butuhan secara baik Nicholas Henry dalam Keban (2004, h.5).

Administrasi publik menurut McCurdy dalam (Keban, 2014: 3) mengemukakan bahwa administrasi publik dapat dilihat sebagai suatu proses politik, yaitu sebagai salah satu metode memerintah suatu negara dan dapat juga dianggap sebagai cara yang prinsipil untuk melakukan berbagai fungsi negara. McCurdy lebih menekankan pada fungsi sedangkan Dwight Waldo dalam (Pasolong, 2011: 8) mendefinisikan administrasi publik adalah manajemen dan

organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah. Hal ini Waldo lebih menekankan pada bagaimana administrasi publik untuk mencapai tujuan pemerintah.

Definisi yang telah dikemukakan oleh ahli yaitu antara lain Arifin Abdulrachman dan George J. Gordon mempunyai perbedaan yaitu Abdulrachman hanya menekankan bahwa administrasi publik adalah pelaksanaan politik sedangkan George J. Gordon menekankan pada penerapan dan pelaksanaan hukum suatu negara. Sedangkan definisi dari Chandler dan Plano menekankan terhadap bagaimana mengelola keputusan pemerintah untuk memecahkan masalah-masalah publik. Berbeda dengan Nicholas Henry menekankan kepada urusan sosial dan praktik manajemen. Barton dan Chappel menekankan pada pekerjaan pemerintah. Sedangkan David H. Rosenbloom menekankan pada pemanfaatan teori manajemen, politik dan hukum. McCurdy lebih menekankan pada fungsi. Serta Waldo lebih menekankan pada bagaimana administrasi publik untuk mencapai tujuan pemerintah.

Perkembangan ilmu administrasi public menurut Nicholas Henry dalam Pasolong (2010 :28) sebagai berikut:

a. *Paradigm 1: The Politics-Administration Dichotomy* (1900:1926)

Paradigma ini dimulai oleh Woodrow Wilson dan Frank Goodnow untuk memisahkan antara politik dan administrasi. Goodnow dan para pengikutnya berpendapat administrasi negara seharusnya memfokuskan diri pada birokrasi pemerintahan. Goodnow mengungkapkan bahwa politik harus memusatkan perhatian terhadap kebijakan dari kehendak rakyat. Pemisah administrasi dan politik dimanifestasikan oleh pemisah antara

badan legislatif yang bertugas mengekspresikan kehendak rakyat, badan eksekutif yang mengimplementasikan kehendak rakyat, judikatif membantu legislatif menentukan tujuan dan merumuskan kebijakan, Frank J Goodnow dan Leonard D White dalam bukunya *Politics and Administration* menyatakan dua fungsi pokok dari pemerintah yang berbeda:

1. Fungsi politik yang melahirkan kebijaksanaan atau keinginan negara
 2. Fungsi Administrasi yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan negara
- b. *Paradigm 2: The Principles of Administrasi (1927-1937)*

Diawali dengan terbitnya *Principles of Public Administration* karya W F Willoughby. Pada fase ini Administrasi diwarnai oleh berbagai macam kontribusi dari bidang-bidang lain seperti industri dan manajemen, berbagai bidang inilah yang membawa dampak yang besar pada timbulnya prinsip-prinsip administrasi. Prinsip-prinsip tersebut menjadi fokus kajian Administrasi Publik, sedangkan lokus dari paradigma ini kurang ditekankan karena esensi prinsip-prinsip tersebut, dimana dalam kenyataan bahwa bahwa prinsip itu bisa terjadi pada semua tatanan, lingkungan, misi atau kerangka institusi, ataupun kebudayaan, dengan demikian administrasi bisa hidup dimanapun asalkan Prinsip-prinsip tersebut dipatuhi. Pada paradigma kedua ini pengaruh manajemen Klasik sangat besar. Tokoh-tokohnya adalah:

- F.W Taylor yang menuangkan 4 prinsip dasar yaitu ; perlu mengembangkan ilmu manajemen sejati untuk memperoleh kinerja terbaik ; perlu dilakukukan proses seleksi pegawai ilmiah agar mereka bisa tanggung jawan dengan kerjanya ; perlu ada pendidikan dan pengembangan pada

pegawai secara ilmiah ; perlu kerjasama yang intim antara pegawai dan atasan (prinsip manajemen ilmiah Taylor)

- Kemudian disempurnakan oleh Fayol (POCCC) dan Gullick dan Urwick yaitu Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Budgeting (POSDCORB) dari pada lokusnya yang dianggap bisa berlaku universal.

c. *Paradigm 3: Public Administration as Political Science (1950-1970)*

Asumsi utama yang dibangun adalah administrasi negara bukanlah sesuatu yang bebas nilai yang dapat berlaku dimana saja. Namun administrasi negara tentu dipengaruhi oleh nilai-nilai tertentu. Pada titik ini terjadi persinggungan antara nilai administrasi negara di satu sisi dan nilai politik disisi lain. Akhirnya John Gaus dalam Keban (33:2008) secara tegas mengatakan bahwa teori administrasi publik sebenarnya juga teori politik. Paradigma ini menerapkan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi saat itu, karena hal itulah administrasi pulang kembali menemui induk ilmunya yaitu Ilmu Politik, akibatnya terjadilah perubahan dan pembaruan Locusnya yakni birokrasi pemerintahan akan tetapi konsekuensi dari usaha ini adalah keharusan untuk merumuskan bidang ini dalam hubungannya dengan focus keahliannya yang esensial. Terdapat perkembangan baru yang dicatat pada fase ini yaitu timbulnya studi perbandingan dan pembangunan administrasi sebagai bagian dari Administrasi negara.

d. *Paradigm 4: Public Administration as Management (1956-1970)*

Paradigma ini mencoba untuk mengkaji kembali secara ilmiah dan mendalam, prinsip-prinsip manajemen yang pernah populer sebelumnya. Menurut James D. Thompson dalam Ismail Nawawi (104:2009) bahwa dalam melaksanakan pengaturan dan keteraturan negara diperlukan ilmu dan teknologi administrasi sebagai sarana berpikir dan bertindak sehingga tugas-tugas kenegaraan dapat membuahkan hasil yang memuaskan semua pihak. Adapun fokus dari paradigma ini adalah perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern, analisis sistem dan sebagainya.

e. Paradigm 5: *Public Administration as Public Administration* (1970)

Pemikiran Herbert Simon tentang perlunya dua aspek yang perlu dikembangkan dalam disiplin Administrasi negara:

1. Ahli Administrasi negara meminati pengembangan suatu ilmu Administrasi Negara yang murni
2. Satu kelompok yang lebih besar meminati persoalan-persoalan mengenai kebijaksanaan publik.

Lebih dari itu administrasi negara lebih fokus ranah-ranah ilmu kebijaksanaan (*Policy Science*) dan cara pengukuran dari hasil- hasil kebijaksanaan yang telah dibuat, aspek perhatian ini dapat dianggap sebagai mata rantai yang menghubungkan antara fokus administrasi negara dengan locusnya. Fokusnya adalah teori-teori organisasi, *public policy* dan tehnik administrasi ataupun manajemen yang sudah maju, sedangkan lokusnya ialah pada birokrasi pemerintahan dan persoalan-persoalan masyarakat (*Public Affairs*).

Seiring perkembangan zaman munculah paradigma administrasi publik baru yang mana pada tahun 1992 di Amerika Serikat muncul paradigma yang

sangat terkenal dikarenakan bersifat formatif yaitu *Reiventing Government* yang disampaikan oleh D. Osborn dan T. Gaebler lalu oprasionalisasikan oleh Osborn dan Plastrik, dimana dalam paradigma ini menuntut pemerintah bersifat katalistik, memberdayakan masyarakat, mendorong semangat kompetisi, berorientasi pada misi, mementingkan hasil dan bukan cara, mengutamakan kepentingan pelanggan, berjiwa wirausaha, selalu berupaya dalam mencegah masalah atau sikap atisipatif, bersifat desentralistis dan berorientasi pada pasar.

Paradigma *New Public Management* (NPM) muncul di Inggris sebagai upaya perbaikan administrasi publik, ia melihat bawasannya paradigma administrasi klasik kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik, termasuk membangun masyarakat. Vigoda dalam Keban (2008:34) mengungkapkan bahwa ada tujuh komponen doktrin dalam NPM, yaitu:

1. Pemanfaatan manajemen professional sektor publik
2. Penggunaan indicator kinerja
3. Penekanan yang lebih besar pada control output
4. Pergeseran perhatian keunit-unit yang lebih kecil
5. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi
6. Penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya.

Kemudian pada tahun 2003 munculah paradigma baru yang diusung oleh J.V Denhardt dan R.B Denhardt yaitu *New Public Service* (NPS). Kedua tokoh ini menganggap bawasannya administrasi publik harus:

1. Melayani masyarakat (warga negara) bukan pelanggan (*Serve citizen, not customers*)
2. Mengutamakan kepentingan publik (*seek the public interest*)
3. Lebih menghargai kewarganegaraan daripada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*)
4. Berpikir strategis dan bertindak demokratis (*think strategically, act democratically*)
5. Menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah (*recognize that accountability is not simple*)
6. Melayani daripada mengendalikan (*serve rather than steer*)
7. Menghargai orang, bukan produktivitas semata (*Value people, not just productivity*)

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa Administrasi Negara atau sekarang yang lebih dikenal dengan Administrasi Publik ialah suatu proses penyelenggaraan pemerintahan dari perencanaan, implementasi dan evaluasi dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pelayan publik/masyarakat . Dalam administrasi publik pemerintah harus bisa menjadi pelayanan dan mengerti kebutuhan publik bukan pemerintah yang dilayani tetapi warga negara (*citizen*) lah yang harus dilayani. Dalam administrasi publik terdapat beberapa pergeseran paradigma seiring perkembangan dari waktu ke waktu. Dalam setiap pergeseran tersebut terdapat penyempurnaan dari paradigma yang sebelumnya. Dalam hal ini *New Public Service* merupakan paradigma yang sangat berkaitan dengan partisipasi masyarakat, dimana peran pemerintah harus dapat memperhatikan warga negara oleh karena itu seorang

administrator publik harus mampu memperhatikan masyarakatnya supaya dapat berpartisipasi aktif dalam strategi atau program yang diusung oleh pemerintah, atau dengan kata lain administrator publik harus responsif dan proaktif terhadap kebutuhan masyarakat.

1.5.2.1 Good Governance

Kepemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan isu yang mengemuka dalam pengembangan administrasi pemerintah saat ini. Tuntutan gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintah yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat, disamping adanya pengaruh globalisasi. Pola-pola lama penyelenggaraan pemerintah tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang telah berubah. Oleh karena itu, tuntutan ini merupakan hal yang wajar dan sudah seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Istilah *Good Governance* menurut *World Bank* yang dikutip oleh Mardiasmo (2009) memberikan definisi *governance* sebagai : “*The way state power is used in managing economic and social resources for development of society*”.

Dalam hal ini, *World Bank* lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat/ Pengertian *governance* menurut *United Nation Development Program*(UNDP) yang dikutip oleh Mardiasmo (2009) mendefinisikan sebagai

“The exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels”.

Berdasarkan definisi tersebut, *governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*) yaitu:

1. *Economic governance* meliputi proses pembuatan keputusan (*decision making processes*) yang memfasilitasi terhadap *equity, poverty* dan *quality of live*.
2. *Political governance* adalah proses keputusan untuk membuat formulasi kebijakan.
3. *Administrative governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan.

Oleh karena itu institusi dari *governance* meliputi tiga domain, yaitu *state* (negara atau pemerintah), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat), yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. *State* berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, *private sector* menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan *society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik, termasuk mengajak kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik.

Menurut Bank Dunia (World Bank), yang dikutip dari Tangkilisan (2003) *good corporate governance*, yaitu :*“Good corporate governance* adalah kumpulan hukum, peraturan dan kaidah-kaidah yang wajib dipenuhi yang dapat mendorong kinerja sumber perusahaan bekerja secara efisien, menghasilkan nilai ekonomi jangka panjang yang berkesinambungan bagi para pemegang saham maupun masyarakat sekitar secara keseluruhan.”

1.5.3 Manajemen

Manajemen merupakan salah satu yang terdapat pada disiplin ilmu administrasi publik. Komplexitas tantangan yang dihadapi oleh organisasi non-profit menyebabkan pemanfaatan teori-teori strategi dalam pengendalian organisasi tidak dihindari lagi. Berbagai teori dikemukakan oleh tokoh-tokoh yang ikut serta dalam disiplin ilmu manajemen maupun administrasi publik.

1. Marry Parker Foller mendefinisikan manajemen sebagai suatu seni untuk melaksanakan suatu pekerjaan melalui orang lain (Damai Darmadi, 2009).
2. Sondang P. Siagian mengemukakan manajemen adalah kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh sesuatu dalam rangka pencapaian tujuan melalui usaha atau kegiatan orang lain.
3. George R Terry mengemukakan, manajemen adalah suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan organisasional atau maksud-maksud yang nyata.
4. Stoner & Wankel (1996:4) mengatakan bahwa manajemen secara harfiah adalah proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian upaya anggota organisasi dan penggunaan seluruh sumber daya organisasi lainnya demi tercapainya tujuan organisasi yang telah ditetapkan. (Pasolong, 2014)

Selain itu, istilah manajemen mengandung tiga pengertian, yaitu pertama manajemen sebagai ilmu, kedua, manajemen sebagai seni, dan ketiga, manajemen sebagai suatu seni dan sebagai suatu ilmu (Iwan Purwanto, 2012).

- 1) Manajemen sebagai ilmu

Dikembangkan oleh Luther Gulick dimana ia memberikan batasan tentang manajemen dalam sebuah konferensi manajemen internasional, manajemen sebagai suatu bidang pengetahuan yang secara sistematis berusaha untuk memahami mengapa dan bagaimana orang bekerja bersama untuk mencapai sasaran dan menjadikan sistem kerjasama ini lebih berguna bagi kemanusiaan.

2) Manajemen sebagai seni

Henry M Boettinger berpendapat bahwa manajemen itu suatu seni. Menurut pandangannya manajemen membutuhkan tiga unsur; pandangan pelaku, pengetahuan teknis, dan komunikasi yang berhasil. Orang pertama yang mencetuskan pandangan bahwa manajemen sebagai seni adalah Marry Parker Follet. Follet menyatakan manajemen sebagai seni untuk melaksanakan pekerjaan melalui orang. Hal ini menekankan bahwa manajemen merupakan ekspresi dan aktualisasi daya cipta, karsa dan rasa manusia yang dalam pengambilan keputusan mempertimbangkan baik dan buruk, pantas dan tidak pantas.

3) Manajemen sebagai ilmu dan seni

Arti manajemen sebagai ilmu dan seni didasarkan pada pandangan yang menyatakan bahwa seorang ilmuwan sekaligus seniman, karena disamping mengandalkan diri pada ilmu, ia juga harus mempunyai firasat, keyakinan, kreativitas dan menguasai cara-cara penerapannya. Ilmu diartikan sebagai sekumpulan ilmu pengetahuan yang telah disistematisasi, dikumpulkan dan diterima menurut pengertian kebenaran umum, mengenai keadaan suatu subyek atau obyek tertentu. Seni diartikan sebagai suatu kreativitas

pribadi yang kuat dan disertai keterampilan. Dengan kata lain ilmu mengajarkan suatu pengetahuan dan seni mengajarkan orang untuk berpraktik.

Berdasarkan pengertian dari para ahli, manajemen dapat didefinisikan bahwa manajemen adalah proses merencanakan, mengorganisir, mengarahkan, dan mengendalikan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi dengan menggunakan sumber daya organisasi.

Manajemen sendiri memiliki beberapa fungsi-fungsi dalam suatu organisasi, banyak ahli yang mencoba menguraikan pendapat tentang fungsi-fungsi manajemen, salah satunya George R Terry menjelaskan terdapat empat fungsi manajemen yaitu: perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian.

1) Perencanaan (*Planning*)

Perencanaan dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menentukan tujuan serta sasaran yang ingin dicapai dan mengambil langkah-langkah strategis guna mencapai tujuan tersebut. Perencanaan adalah pekerjaan mental untuk memilih sasaran kebijakan, prosedur, program yang diperlukan untuk mencapai apa yang diinginkan pada masa yang akan datang.

2) Pengorganisasian (*Organizing*)

Pengorganisasian merupakan proses pemberian perintah, pengalokasian sumber daya serta pengaturan kegiatan secara terkoordinir kepada setiap individu dan kelompok untuk menerapkan rencana.

3) Pengarahan (*Actuating*)

Pengarahan adalah proses untuk menumbuhkan semangat pada karyawan agar dapat bekerja keras dan giat serta membimbing mereka dalam melaksanakan rencana untuk mencapai tujuan yang efektif dan efisien.

4) Pengendalian (*Controlling*)

Bagian terakhir dalam proses manajemen adalah pengendalian (*controlling*). Pengendalian dimaksudkan untuk melihat apakah kegiatan organisasi sudah sesuai dengan rencana sebelumnya.

Fungsi-fungsi manajemen tersebut membentuk siklus yang saling berkesinambungan satu sama lain mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pengarahan hingga pengawasan saling terkait dan tidak dapat dipisahkan dalam kegiatan manajemen suatu organisasi.

1.5.3.1 Manajemen Publik

Manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek – aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning*, *organizing*, *actuating*, dan *controlling* satu sisi, dengan SDM, keuangan, fisik, informasi, dan politik (Harbani Pasolong, 2007: 83). J Steven Ott dkk berpendapat Manajemen publik mengalami masa transisi dengan beberapa isu terpenting yang sangat menantang, yaitu: (1) privatisasi sebagai suatu alternatif bagi pemerintah dalam memberikan pelayanan publik, (2) rasionalitas dan akuntabilitas, (3) perencanaan dan control, (4) keuangan dan penganggaran, dan (5) produktivitas SDM.

Konsep manajemen publik merupakan perkembangan dari konsep atau model tradisional manajemen. Manajemen Publik yaitu manajemen instansi pemerintah.

Menurut Overman dalam Harbani Pasolong (2007:83), manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan fungsi manajemen seperti *planning*, *organizing*, *controlling* satu sisi, dengan SDM, keuangan, fisik, informasi dan politik di sisi lain.

Berdasarkan pendapat beberapa ahli mengenai manajemen publik dapat dinyatakan bahwa manajemen publik merupakan pengelolaan yang dilakukan oleh pegawai dalam organisasi yang dapat diukur dengan kinerja pegawai. Kinerja untuk melayani publik dengan sebaik – baiknya dan publik merasa seluruh kebutuhannya terpenuhi. Manajemen publik memiliki fungsi yakni perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), penggerakan (*actuating*), pengawasan (*controlling*). Fungsi manajemen ini dapat digabungkan satu sama lain untuk meningkatkan pelayanan yang diberikan organisasi.

1.5.3.2 Manajemen Pariwisata

Manajemen Pariwisata adalah suatu tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumberdaya manusia dan sumberdaya lainnya dalam bidang pariwisata¹. Perjalanan yang dilakukan orang untuk sementara waktu, yang diselenggarakan dari suatu tempat ke tempat lain meninggalkan tempatnya semula, dengan suatu perencanaan dan dengan maksud bukan untuk berusaha atau mencari nafkah di tempat yang dikunjungi, tetapi semata-mata untuk menikmati kegiatan pertamasyaan dan rekreasi atau untuk memenuhi keinginan yang beraneka ragam dapat dikatakan sebagai pariwisata.

¹Drs. I Putu Anom, M.Par. *Analisis Pariwisata Fakultas Pariwisata Universitas Udayana*. (2013). Vol.13, No. 1

Manajemen pariwisata haruslah mengacu pada prinsip-prinsip yang menekankan nilai-nilai kelestarian lingkungan alam, komunitas, dan nilai sosial yang memungkinkan wisatawan menikmati kegiatan wisatanya serta bermanfaat bagi kesejahteraan komunitas lokal. Menurut Cox manajemen pariwisata harus memperhatikan prinsip-prinsip berikut²:

1. Pembangunan dan pengembangan pariwisata haruslah didasarkan pada kearifan lokal dan *special local sense* yang merefleksikan keunikan peninggalan budaya dan keunikan lingkungan
2. Preservasi, proteksi, dan peningkatan kualitas sumberdaya yang menjadi basis pengembangan pariwisata.
3. Pengembangan atraksi wisata tambahan yang mengakar pada khasanah budaya lokal.
4. Pelayanan kepada wisatawan yang berbasis pada keunikan budaya dan lingkungan lokal.
5. Memberikan dukungan dan legitimasi pada pembangunan dan pengembangan pariwisata jika terbukti memberikan manfaat positif, tetapi sebaliknya mengendalikan atau menghentikan aktivitas pariwisata tersebut jika melampaui ambang batas lingkungan alam sosial walaupun disisi lain mampu meningkatkan pendapatan masyarakat.

Secara lebih detail Liu menyatakan bahwa manajemen pariwisata dapat berperan strategis untuk fungsi-fungsi berikut³:

²Pitana, I Gde, dan Surya Diarta, I Ketut. (2009). *Pengantar Ilmu Pariwisata*. Penerbit Andi. Yogyakarta. Hal, 81

³Pitana, I Gde, dan Surya Diarta, I Ketut. 2009. *Pengantar Ilmu Pariwisata*. Penerbit Andi. Yogyakarta. Hal 84-85

1. Perlindungan terhadap sumberdaya alam dan lingkungan

Umumnya pengembangan kawasan wisata akan diikuti oleh degradasi sumberdaya yang diakibatkan oleh pertumbuhan dan pengembangan industri wisata yang ekstensif dan tidak terkendali, serta cepatnya pertumbuhan penduduk dikawasan tersebut sebagai konsekuensi logis dari kesempatan berusaha yang ditimbulkan. Pariwisata jika dikelola dengan baik mampu menyediakan solusi ekonomi untuk proteksi sumberdaya alam dan lingkungan.

2. Keberlanjutan ekonomi

Kecendrungan industrialisasi dan perkembangan ekonomi global akan mengarah pada kesaling ketergantungan pada produk impor yang menguras devisa Negara. Pengembangan pariwisata menjadi salah satu solusi masalah tersebut dengan menyediakan produk ekspor yang tidak lari keman-mana sebagai sumber devisa.

3. Peningkata integritas budaya

Aspek ekologi dalam pariwisata menyiratkan sbuah hubungan timbal balik antara wisatawan dan komunitas lokal yang melibatkan dialog budaya yang berdasarkan penghormatan terhadap eksistensi dan integritas masing-masing.

4. Nilai pendidikan dan pembelajaran

Keberlanjutan dan kelestarian sebuah kawasan wisata tergantung kepada bagaimana membangkitkan pemahaman dan kepedulian terhadap pentingnya kontribusi, eksistensi, perlindungan terhadap sumberdaya pendukung pariwisata.

Pada buku Oka A. Yoeti⁴, dalam manajemen pariwisata ini ada beberapa aspek yang perlu diperhatikan yaitu :

1. Wisatawan (Tourist)

⁴Oka A. Yoeti, 1990. *Pengantar Ilmu Pariwisata*. Angkasa. Bandung. Hal, 111-113

Harus diketahui karakteristik dari wisatawan, dari Negara mana mereka datang, usia, hobi, dan pada musim apa mereka melakukan perjalanan.

2. Transportasi

Harus dilakukan penelitian bagaimana fasilitas transportasi yang tersedia untuk membawa wisatawan ke daerah tujuan wisata yang dituju.

3. Obyek wisata

Mengenai obyek wisata yang bisa dinikmati apakah dapat diterima oleh pengunjung, adakah upaya untuk pengenalan wisata tersebut agar pengunjung tertarik pada wisata tersebut.

4. Fasilitas pelayanan

Menyangkut tentang fasilitas sarana dan prasarana dari obyek wisata tersebut.

5. Informasi dan promosi

Diperlukan publikasi atau promosi, kapan iklan dipasang, kemana brosur disebarakan sehingga calon wisatawan mengetahui tiap paket wisata dan wisatawan cepat mengambil keputusan.

Menurut Richardon dan Fluker yang harus dicakup dalam manajemen pariwisata paling tidak terfokus pada konsep *values tourism* yang diluncurkan pada tahun 1995 oleh *The Pacific Asia Travel Association* yaitu⁵ :

1. Memenuhi kebutuhan konsumen (wisatawan)
2. Meningkatkan kontribusi ekonomi bagi nasional Negara yang bersangkutan
3. Meminimalisasi dampak pariwisata terhadap lingkungan

⁵Pitana, I Gde, dan Surya Diarta, I Ketut. 2009. Pengantar Ilmu Pariwisata. Penerbit Andi. Yogyakarta. Hal, 86

4. Mengakomodasi kebutuhan dan keinginan Negara tuan rumah yang menjadi tujuan wisata
5. Menyediakan pengembalian finansial yang cukup bagi orang-orang yang berusaha di pariwisata

1.5.4 Pengertian Pariwisata

Keberadaan pariwisata dalam suatu daerah bisa dikatakan merupakan suatu gejala yang kompleks di dalam masyarakat. Di sini terdapat suatu keterkaitan antara daerah objek wisata yang memiliki daya tarik, masyarakat/penduduk setempat, dan wisatawan itu sendiri. Sejak dahulu kegiatan pariwisata sudah banyak dilakukan oleh masyarakat, baik di dunia maupun di Indonesia. Di Indonesia sendiri kata pariwisata mulai memasyarakat pada tahun 1958, yaitu setelah diadakannya Musyawarah Nasional Turisme II di Tretes (Jawa Timur) pada tanggal 12 sampai dengan 14 Juni 1958.

Secara etimologi kata pariwisata berasal dari bahasa Sanskerta yang terdiri atas dua suku kata yaitu “pari” yang berarti banyak, berkali-kali, berputar-putar, dan keliling. Sedangkan kata “wisata” yang berarti perjalanan atau bepergian. Dengan demikian pengertian dari kata pariwisata berarti suatu perjalanan yang dilakukan secara berkali-kali atau berputar-putar dari suatu tempat ketempat lain. Menurut definisi yang luas seperti yang dikatakan oleh Spillane (1985 : 5) pariwisata adalah : “... Perjalanan dari suatu tempat ketempat lain, bersifat sementara, dilakukan perorangan maupun kelompok, sebagai usaha mencari

keseimbangan atau keserasian dan kebahagiaan dengan lingkungan hidup dalam dimensi sosial, budaya, alam, dan ilmu”.⁶

Pariwisata adalah suatu perjalanan yang dilakukan untuk sementara waktu, yang diselenggarakan dari suatu tempat lain dengan maksud bukan untuk berusaha (*business*) atau mencari nafka ditempat yang dikunjungi, tetapi semata-mata untuk menikmati perjalanan tersebut guna bertamasya dan rekreasi untuk memenuhi keinginan yang beraneka ragam.⁷

Pariwisata adalah suatu kegiatan kemanusiaan berupa hubungan antarorang baik dari negara yang sama atau antarnegara atau hanya dari daerah geografis yang terbatas. Di dalamnya termasuk tinggal untuk sementara waktu di daerah lain atau negara lain atau benua lain untuk memenuhi berbagai kebutuhan kecuali kegiatan untuk memperoleh penghasilan, meskipun pada perkembangan selanjutnya batasan “memperoleh penghasilan” masih kabur.⁸

The Association Internationale des Experts Scientifique du Tourisme (AIEST) mendefenisikan pariwisata sebagai keseluruhan hubungan dan fenomena yang timbul akibat perjalanan dan pertinggalan (*stay*) para pendatang, namun yang dimaksud pertinggalan bukan berarti untuk bermukim tetap.⁹ Menurut Kurt Morgenroth, pariwisata dalam arti sempit adalah lalu-lintas orang-orang yang meninggalkan tempat kediamannya untuk sementara waktu, untuk berpesiar di tempat lain semata-mata sebagai konsumen dari buah hasil perekonomian dan

⁶ Spilanne, James, w987, *Ekonomi Pariwisata Sejarah dan Prospeknya*, Penerbit: Kanisius Yogyakarta, hal 42.

⁷ Yoeti, 2001, *Pengantar Ilmu Pariwisata*, Penerbit Angkasa, Bandung, hal.98

⁸ Wahab, salah, pemasaran pariwisata, PT. Pradnya Paramita, 1992

⁹ Hunzeiker & Krapf, 1942

kebudayaan, guna memenuhi kebutuhan hidup dan budayanya atau keinginan yang beraneka ragam dari pribadinya.¹⁰

Pengertian pariwisata adalah kegiatan perjalanan seseorang dan tinggal di tempat lain di luar lingkungan tempat tinggalnya untuk waktu kurang dari satu tahun terus-menerus, dengan maksud bersenangsenang, berniaga dan keperluan-keperluan lainnya.¹¹

Dari beberapa pengertian yang telah dikemukakan di atas dapat diambil suatu pengertian pariwisata yaitu suatu kegiatan yang melibatkan orang-orang yang melakukan perjalanan dengan tujuan untuk mendapatkan kenikmatan dan memenuhi hasrat ingin mengetahui sesuatu dalam kurun waktu tertentu dan bukan mencari nafkah.

Suatu perjalanan dianggap sebagai perjalanan wisata jika memenuhi 3 persyaratan yang diperlukan, yaitu :

1. Harus bersifat sementara.
2. Harus bersifat sukarela (*voluntary*) dalam arti tidak terjadi paksaan.
3. Tidak bekerja yang menghasilkan upah atau bayaran.

Pariwisata menyangkut perjalanan dari suatu tempat ketempat lain atau disebut dengan istilah *tour*. Seperti batasan yang diberikan oleh WATA (*World Assosiation of Travel Agent*), *tour* adalah : “... Perlawatan keliling yang memakan waktu lebih dari tiga hari yang diselenggarakan oleh Biro Perjalanan Wisata (BPW) dengan acara antara lain peninjauan beberapa kota atau objek wisata di dalam maupun di luar negeri”. Selain pengertian di atas, beberapa ahli juga merumuskan pengertian pariwisata sebagai berikut : Sihite (2000 : 46-47)

¹⁰Warpani P. Suwarjoko, Warpani P. Indira, pariwisata dalam tata ruang wilayah, ITB Bandung, 2007 hal. 6

¹¹Gunawan, M.P. dalam Santoso, 2000 ; 115

mengatakan : Pariwisata adalah suatu perjalanan yang dilakukan orang untuk sementara waktu, yang diselenggarakan dari suatu tempat ke tempat lain meninggalkan tempatnya semula, dengan suatu perencanaan dan dengan maksud bukan untuk berusaha atau mencari nafkah di tempat yang dikunjungi, tetapi semata-mata untuk menikmati kegiatan pertamasyaan dan rekreasi atau untuk memenuhi keinginan yang beranekaragam.

Wahab dalam bukunya yang berjudul *Introduction On Tourism Theory* (Dalam Yoeti 2001 : 107) mengatakan :

Pariwisata adalah suatu aktivitas manusia yang dilakukan secara sadar, yang mendapat pelayanan secara bergantian di antara orang-orang dalam suatu negara itu sendiri, meliputi tempat tinggal orang-orang dari daerah lain untuk sementara waktu dalam mencari kepuasan yang beraneka ragam dan berbeda dengan apa yang dialami dimana ia memperoleh pekerjaan tetap serta mengemukakan bahwa pariwisata itu terdiri dari tiga unsur yaitu :

1. Manusia (*man*), adalah orang yang melakukan pariwisata.
2. Ruang (*space*), adalah daerah atau ruang lingkup tempat melakukan perjalanan.
3. Waktu (*time*), adalah waktu yang digunakan selama dalam perjalanan dan tinggal di daerah tujuan wisata.

Menurut Undang-Undang No 10 Tahun 2009 tentang kepariwisataan, menyebutkan bahwa kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat. Batasan yang lebih bersifat teknis yang merupakan

bapaknya ilmu pariwisata yang terkenal dimana batasan yang diberikannya berbunyi sebagai berikut :

"Kepariwisataan adalah keseluruhan daripada gejala-gejala yang ditimbulkan oleh perjalanan dan pendalaman orang-orang asing serta penyediaan tempat tinggal sementara, asalkan pendalaman itu tidak tinggal menetap dan tidak memperoleh penghasilan dari aktivitas yang bersifat sementara itu."

Dari beberapa pengertian di atas dapat kita simpulkan bahwa pariwisata bersifat sementara, dilakukan dalam jangka waktu pendek, dan pelaku wisata akan kembali ke tempat asalnya. Aktivitas atau hal ini tentunya melibatkan beberapa komponen wisata seperti sarana transportasi, akomodasi, restoran, souvenir, dan lain-lain, serta dilakukan dengan tujuan tertentu yaitu untuk mencari kesenangan dan bukan untuk mencari nafkah.

1.5.4.1 Pengertian Pengembangan Objek Wisata

Objek wisata sebagai salah satu aspek penting dalam pariwisata tentu harus dikembangkan dengan maksimal. Pengembangan berasal dari kata dasar kembang yang berarti menjadi bertambah sempurna. Kemudian mendapat imbuhan pe- dan -an sehingga menjadi pengembangan yang artinya proses, cara atau perbuatan mengembangkan.¹²Jadi pengembangan di sini adalah usaha sadar yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang diinginkan agar lebih sempurna dari pada sebelumnya. Proses, cara, perbuatan mengembangkan: pemerintah selalu berusaha dalam pembangunan secara bertahap dan teratur yg menjurus ke sasaran yg dikehendaki;

¹²Kamus besar bahasa Indonesia, 1989, Balai Pustaka : Jakarta.

Suatu obyek pariwisata harus memenuhi tiga kriteria agar obyek tersebut diminati pengunjung, yaitu :

1. *Something to see* adalah obyek wisata tersebut harus mempunyai sesuatu yang bisa di lihat atau di jadikan tontonan oleh pengunjung wisata. Dengan kata lain obyek tersebut harus mempunyai daya tarik khusus yang mampu untuk menyedot minat dari wisatawan untuk berkunjung di obyek tersebut.
2. *Something to do* adalah agar wisatawan yang melakukan pariwisata di sana bisa melakukan sesuatu yang berguna untuk memberikan perasaan senang, bahagia, relax berupa fasilitas rekreasi baik itu arena bermain ataupun tempat makan, terutama makanan khas dari tempat tersebut sehingga mampu membuat wisatawan lebih betah untuk tinggal di sana.
3. *Something to buy* adalah fasilitas untuk wisatawan berbelanja yang pada umumnya adalah ciri khas atau icon dari daerah tersebut, sehingga bisa dijadikan sebagai oleh-oleh.

Dalam pengembangan pariwisata perlu ditingkatkan langkah-langkah yang terarah dan terpadu terutama mengenai pendidikan tenaga-tenaga kerja dan perencanaan pengembangan fisik.¹³

Kedua hal tersebut hendaknya saling terkait sehingga pengembangan tersebut menjadi realistis dan proporsional. Agar suatu obyek wisata dapat dijadikan sebagai salah satu obyek wisata yang menarik, maka faktor yang sangat menunjang adalah kelengkapan dari sarana dan prasarana obyek wisata

¹³Yoeti, Pengantar Ilmu Pariwisata 2001, p.164

tersebut. Karena sarana dan prasarana juga sangat diperlukan untuk mendukung dari pengembangan obyek wisata.

“Prasarana kepariwisataan adalah semua fasilitas yang memungkinkan agar sarana kepariwisataan dapat hidup dan berkembang sehingga dapat memberikan pelayanan untuk memuaskan kebutuhan wisatawan yang beraneka ragam”.¹⁴

Prasarana tersebut antara lain :

1. Perhubungan : jalan raya, rel kereta api, pelabuhan udara dan laut, terminal.
2. Instalasi pembangkit listrik dan instalasi air bersih.
3. Sistem telekomunikasi, baik itu telepon, telegraf, radio, televisi, kantor pos
4. Pelayanan kesehatan baik itu puskesmas maupun rumah sakit.
5. Pelayanan keamanan baik itu pos satpam penjaga obyek wisata maupun pos-pos polisi untuk menjaga keamanan di sekitar obyek wisata.
6. Pelayanan wisatawan baik itu berupa pusat informasi ataupun kantor pemandu wisata.
7. Pom bensin.

Sarana kepariwisataan adalah perusahaan-perusahaan yang memberikan pelayanan kepada wisatawan, baik secara langsung maupun tidak langsung dan hidup serta kehidupannya tergantung pada kedatangan wisatawan.¹⁵

Sarana kepariwisataan tersebut adalah :¹⁶

1. Perusahaan akomodasi : hotel, losmen, bungalow.
2. Perusahaan transportasi : pengangkutan udara, laut atau kereta api dan bus-bus yang melayani khusus pariwisata saja.

¹⁴Ibid

¹⁵Ibid

¹⁶Ibid

3. Rumah makan, restaurant, depot atau warung-warung yang berada di sekitar obyek wisata dan memang mencari mata pencaharian berdasarkan pengunjung dari obyek wisata tersebut.
4. Toko-toko penjual cinderamata khas dari obyek wisata tersebut yang notabene mendapat penghasilan hanya dari penjualan barang barang cinderamata khas obyek tersebut.
5. Dan lain-lain.

Dalam pengembangan sebuah obyek wisata sarana dan prasarana tersebut harus dilaksanakan sebaik mungkin karena apabila suatu obyek wisata dapat membuat wisatawan untuk berkunjung dan betah untuk melakukan wisata disana maka akan menyedot banyak pengunjung yang kelak akan berguna juga untuk peningkatan ekonomi baik untuk komunitas di sekitar obyek wisata tersebut maupun pemerintah daerah.

Usaha-usaha pengembangan pariwisata di Indonesia bersifat suatu pengembangan industri pariwisata dan merupakan bagian dari usaha pembangunan serta kesejahteraan masyarakat dan negara. Menurut Marpaung (2002:9).

Pengembangan kepariwisataan dilandaskan atas usaha-usaha sebagai berikut :

1. Memelihara dan membina keindahan alam dan kekayaan serta kebudayaan masyarakat Indonesia sebagai daya tarik kepariwisataan,
2. Menyediakan dan membina fasilitas-fasilitas transportasi, akomodasi, entertainment, dan pelayanan pariwisata lainnya yang diperlukan termasuk pendidikan pegawai,

3. Menyelenggarakan promosi kepariwisataan secara aktif dan efektif di dalam dan di luar negeri,
4. Mengusahakan kelancaran formalitas perjalanan dan lalu lintas para wisatawan dan dengan demikian menghilangkan unsur-unsur yang menghambatnya,
5. Mengerahkan kebijaksanaan dan kegiatan perhubungan sebagai sarana utama guna memperbesar jumlah dan kelancaran arus wisatawan.

Proses pengembangan pariwisata memerlukan waktu yang cukup panjang dan langkah-langkah yang berkesinambungan. Untuk mewujudkannya diperlukan kerjasama yang baik oleh semua pihak. Dalam hal ini, Hadinoto (1996:26) menguraikan bahwa secara umum ada tiga (3) pihak yang saling berkaitan erat, yaitu:

1. Pihak Penyedia Jasa Wisata Langsung, meliputi usaha yang menyangkut perjalanan seperti penerbangan, hotel, transportasi darat lokal, bus perjalanan, restoran dan toko eceran. Usaha-usaha ini memberikan layanan aktivitas, dan produk yang dibeli atau dikonsumsi langsung oleh orang-orang yang melakukan perjalanan.
2. Pihak Usaha Pendukung Wisata, meliputi *tour organizer, travel and trade publication, hotel management firm* dan *travel research firm*.
3. Organisasi Pengembangan Wisata, meliputi konsultan perencanaan, badan pemerintah, lembaga finansial, *developer* properti, lembaga latihan dan pendidikan.

Tujuh klasifikasi sektor utama dalam industri pariwisata yaitu :¹⁷

¹⁷Pitana I Gde, Diarta I Ketut Surya, 2009, Pengantar Ilmu Pariwisata, Edisi pertama Andi, Yogyakarta hal 63-

1. Sektor Pemasaran (*The Marketing Sector*)

Mencakup semua unit pemasaran dalam industri pariwisata, misalnya kantor biro perjalanan dengan jaringan cabangnya, kantor pemasaran maskapai penerbangan (air lines), kantor promosi daerah tujuan wisata tertentu, dan sebagainya.

2. Sektor Perhubungan (*The Carrier Sector*)

Mencakup semua bentuk dan macam transportasi publik, khususnya yang beroperasi sepanjang jalur transit yang menghubungkan tempat asal wisatawan (*traveller generating region*) dengan tempat tujuan wisatawan (*tourist destination region*).

3. Sektor Akomodasi (*The Accommodation Sector*)

Sebagai penyedia tempat tinggal sementara (penginapan) dan pelayanan yang berhubungan dengan hal itu, seperti penyediaan makanan dan minuman (food and beverage).

4. Sektor Daya Tarik/atraksi Wisata (*The Attraction Sector*)

Sektor ini berfokus pada penyediaan daya tarik atau atraksi wisata bagi wisatawan. Lokasi utamanya berada pada daerah tujuan wisatawan di daerah transit. Misalnya taman budaya, hiburan, even olah raga, dan peninggalan budaya.

5. Sektor Tour Operator (*The Tour Operator Sector*)

Mencakup perusahaan penyelenggara dan penyedia paket wisata. Perusahaan ini membuat dan mendesain paket perjalanan dengan memilih dua atau lebih komponen (baik tempat, paket, atraksi wisata).

6. Sektor Pendukung/rupa-rupa (*The Miscellaneous Sector*)

Sektor ini mencakup pendukung terselenggaranya kegiatan wisata baik di negara/tempat asal wisatawan, sepanjang rute transit, maupun di negara/tempat tujuan wisata. Misalnya tokooleh-oleh (Souvenir).

7. Sektor Pengkoordinasi/regulator (*The Coordinating sector*)

Mencakup peran pemerintah selaku regulator dan asosiasi di bidang pariwisata selaku penyelenggara pariwisata, baik ditingkat lokal, regional, maupun internasional. Sektor ini biasanya menangani perencanaan dan fungsi manajerial untuk membuat sistem koordinasi antara seluruh sektor dalam industri pariwisata.

1.5.4.2 Peraturan terkait Pengembangan Objek Wisata

Dalam Pengembangan Objek Wisata, tentunya tidak boleh terlepas dari Peraturan-Peraturan terkait dengan Pengembangan Objek Wisata. Peraturan terkait dengan pengembangan objek wisata adalah Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009. Undang-undang No. 10 tahun 2009 menegaskan, bahwa Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah mengatur dan mengelola urusan kepariwisataan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-undang ini dijelaskan bahwa pariwisata merupakan berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha wisata serta Pemerintah.

Sesuai Undang-Undang No.10 Tahun 2009 kewenangan usaha pariwisata meliputi, antara lain:

- a. daya tarik wisata;

- b. kawasan pariwisata;
- c. jasa transportasi wisata;
- d. jasa perjalanan wisata;
- e. jasa makanan dan minuman;
- f. penyediaan akomodasi;
- g. penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi;
- h. penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran;
- i. jasa informasi pariwisata;
- j. jasa konsultan pariwisata;
- k. jasa pramuwisata;
- l. wisata tirta; dan
- m. spa

Dalam ketentuan Undang-Undang No.10 Tahun 2009 kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut:

- a. menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota;
- b. menetapkan destinasi pariwisata kabupaten/kota;
- c. menetapkan daya tarik wisata kabupaten/kota;
- d. melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata;
- e. mengatur penyelenggaraan dan pengelolaan kepariwisataan di wilayahnya;
- f. memfasilitasi dan melakukan promosi destinasi pariwisata dan produk pariwisata yang berada di wilayahnya;
- g. memfasilitasi pengembangan daya tarik wisata baru;

- h. menyelenggarakan pelatihan dan penelitian kepariwisataan dalam lingkup kabupaten/kota;
- i. memelihara dan melestarikan daya tarik wisata yang berada di wilayahnya;
- j. menyelenggarakan bimbingan masyarakat sadar wisata; dan
- k. mengalokasikan anggaran kepariwisataan.

1.5.5 Peran

Pengembangan objek wisata tidak dapat terlepas dari peran para *stakeholders*. Peran berarti laku, bertindak. Didalam kamus besar bahasa Indonesia peran ialah perangkat tingkah laku yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat¹⁸. Menurut Soekamto dalam bukunya, bahwa peranan (*role*) merupakan aspek dinamis dari kedudukan apabila seseorang melakukan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya¹⁹, berarti dia menjalankan suatu peran, perbedaan antara kedudukan dan peranan adalah untuk kepentingan ilmu pengetahuan keduanya tidak dapat dipisahkan karena yang satu tergantung pada yang lainnya.

Peran dibagi menjadi tiga menurut Soekamto antara lain²⁰:

- a. Peran aktif adalah peran yang diberikan oleh anggota kelompok karena kedudukannya di dalam kelompok sebagai aktifitas kelompok, meliputi pejabat, pengurus, karyawan dan sebagainya.

¹⁸E.St. Hararap, dkk. 2007. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka, Bandung. Hal 854

¹⁹Soekamto, Soerjono. (2004). *Sosiologi Suatu Pengantar*. Rajawali, Jakarta. Hal 212-213

²⁰Soekamto, Soerjono. (2004). *Sosiologi Suatu Pengantar*. Rajawali, Jakarta. Hal 213-214

- b. Peran partisipatif adalah peran yang diberikan oleh anggota kelompok kepada kelompoknya yang memberikan sumbangan yang sangat berguna bagi kelompok kepada kelompok itu sendiri.
- c. Peran pasif adalah sumbangan anggota kelompok yang bersifat pasif, anggota kelompok menahan diri agar memberikan kesempatan kepada fungsi-fungsi lain dalam kelompok dapat berjalan dengan baik

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh para ahli tentang pengertian peran, penulis dapat menyimpulkan bahwa peran merupakan wujud dari pelaksanaan hak dan kewajiban. Suatu organisasi dikatakan telah menjalankan perannya ketika visi, misi terlaksana serta sasaran dan tujuan tercapai. Peran suatu organisasi diawali dari sikap anggota organisasi yang berkontribusi dalam melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan perannya sebagai anggota organisasi, sehingga menjadikan organisasi tersebut dapat berperan bagi lingkungan sekitar.

1.5.5.1 Peran Stakeholders

Kegiatan pariwisata tidak terlepas dari peran *stakeholders*. Keberadaan *stakeholders* sangat dibutuhkan untuk memperlancar kegiatan dalam pengembangan pariwisata. Oleh karena itu dilakukannya analisis *stakeholders* untuk mengidentifikasi individu, atau kelompok, atau keduanya baik di dalam organisasi maupun di luar organisasi yang terkait dengan pengembangan objek wisata Telaga Sarangan di Kabupaten Magetan.

Stakeholders merupakan individu, sekelompok manusia, komunitas atau masyarakat baik secara keseluruhan maupun secara parsial yang memiliki hubungan serta kepentingan terhadap perusahaan atau birokrasi. Individu, kelompok, maupun komunitas dan masyarakat dapat dikatakan sebagai *stakeholders* jika memiliki karakteristik seperti mempunyai kekuasaan, legitimasi, dan kepentingan terhadap perusahaan atau birokrasi. Istilah *Stakeholders* atau dinamakan pemangku kepentingan adalah kelompok atau individu yang dukungannya diperlukan demi kesejahteraan dan kelangsungan hidup organisasi.

Asumsi teori *stakeholders* dibangun atas dasar pernyataan bahwa perkembangan yang menjadi sangat besar dan menyebabkan masyarakat menjadi sangat terkait dan memerhatikan kepentingan bersama, sehingga pemerintah perlu menunjukkan akuntabilitas maupun responsibilitas secara lebih luas dan tidak terbatas kepada seluruh pemangku kepentingan. Hal ini berarti pemerintah dan stakeholder membentuk hubungan yang saling memengaruhi.

Peran *stakeholders* sangat diperlukan dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan di Kabupaten Magetan (Pihak Dinas Pariwisata dan Kebudayaan) harus menjalin kerjasama dengan berbagai pihak terkait untuk membantu dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan di Kabupaten Magetan.

Berikut beberapa *stakeholders* terkait pengembangan objek wisata Telaga Sarangan di Kabupaten Magetan yaitu:

a. Pemerintah

Pemerintah sangat berperan dalam pengembangan objek wisata terkait lima aspek penting, yaitu : wisatawan, objek wisata, fasilitas sarana dan prasarana, transportasi serta informasi dan promosi.

b. Swasta

Dalam hal ini swasta berperan penting untuk memberikan investasi dalam pengembangan objek wisata terkait lima aspek (wisatawan, objek wisata, fasilitas sarana dan prasarana, transportasi serta informasi dan promosi).

c. Masyarakat

Masyarakat sangat berperan untuk mendukung kebijakan pemerintah dan ikut serta bersama-sama dengan pemerintah dalam mengelola dan menjaga keasrian objek wisata Telaga Sarangan di Kabupaten Magetan.

1.5.6 Dasar Pemikiran Kemitraan (*Partnership*)

Dasar Pemikiran Kemitraan (*partnership*) pada dasarnya berada dalam argumen tentang peran dan posisi negara dalam relasi (hubungan) negara (*State*) dan masyarakat (*Society*). Penjelasan terhadap hubungan (relasi) ini adalah pembicaraan paling klasik dalam pengetahuan Ilmu Sosial. Paling tidak ada 3 pemikiran yang telah menjelaskan, yaitu:

- a. Perspektif Pasar (*market system*) yang dapat ditelusuri dalam teori ekonomi klasik dari Adam Smith (1723-1790) sampai New Public Management

dalam karya David Osborne (1992)²¹. Dalam perspektif ini bermula dari pemisahan tegas atau tidak ada hubungan sama sekali antara negara dengan masyarakat (baik dalam bentuk privat maupun komunitas) sampai pandangan yang mengarahkan pelibatan negara dalam urusan pasar.

b. Perspektif Demokrasi yang dapat ditelusuri dalam teori *Democratic Administration* sejak Max Weber (Ostrom, 1973) sampai *New Public Services* dalam karya Denhardt and Denhardt (2003). Bell dan Watkins (1996) yang menyebutkan bahwa *Partnership* atau kemitraan tersebut berada dalam ruang pembatasan 4 tipologi hubungan interorganisasi, yaitu: koordinasi, kompetisi, kooperasi, kolaborasi²².

- Koordinasi: proses pengintegrasian (penyatuan) tujuan dan kegiatan dari berbagai pihak dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien.
- Kompetisi: saling mengatasi dan berjuang antara dua individu, atau antara beberapa kelompok untuk memperebutkan objek yang sama.
- Kooperasi: merujuk pada praktik aparaturnya atau kelompok yang lebih besar yang bekerja di khalayak dengan tujuan atau kemungkinan metode yang disetujui bersama secara umum, alih-alih bekerja secara terpisah dalam persaingan.
- Kolaborasi: menyatakan bahwa semua pihak harus bekerja dengan kompak dalam mencapai tujuan.

²¹ Martini, Emma Sri.(2011). *Kemitraan Pemerintah Swasta di Sektor Infrastruktur*. Media Keuangan, Hal 78-80

²²*Ibid*

Yang diperlukan dalam *partnership* adalah kolaborasi bukan kooperasi (kerjasama) dalam jangka pendek. Substansi kolaborasi dalam kemitraan (*partnership*) ini tidak sepenuhnya mudah dijelaskan batasannya. Kolaborasi sudah mencakup jejaring hubungan antara pemerintah, privat (perusahaan) dan NGO yang mempunyai perbedaan tipe kegiatan kolaborasi dengan kegiatan interorganisasional lain yang didorong oleh pasar dan mekanisme kontrol hirarki. Salah satu model kemitraan (*partnership*) hubungan pemerintah, swasta dan masyarakat dikemukakan oleh Savas. Dalam jurnalnya *Privatization*, berdasarkan jenis dan sifat barang, Savas membedakan penyediaan barang *public* dapat dilakukan melalui privatisasi di mana pemerintah melibatkan pihak swasta dan masyarakat. Dalam model kemitraan 3 (tiga) pihak di atas, Savas menunjukkan bahwa kemitraan tersebut terjalin karena masing-masing pihak akan mendapatkan keuntungan. Demikian juga, secara keseluruhan relasi ketiga pihak akan memberikan manfaat bagi pembangunan ekonomi daerah. Dalam kotak di tengah relasi ketiga pihak, Syahrir menunjukkan adanya manfaat bagi pertumbuhan ekonomi lokal yang dihasilkan dari kemitraan pemerintah, swasta dan komunitas (masyarakat). Dalam hubungan kemitraan tersebut di atas, masing-masing pihak memiliki peran dan manfaat sendiri-sendiri²³:

- a. Dalam hubungan kemitraan pemerintah dan swasta maka pemerintah berperan menyusun kebijakan dan aturan main serta menyediakan pelayanan perizinan, dan pengembangan kerjasama antara daerah

²³Urban, Fordhan. 2000. *Privatization and the New Public Management* E.S Savas. Vol. 28, No. 5.

dimana memungkinkan pelaku bisnis di daerah masing-masing bisa saling mengembangkan investasi. Sedangkan dari pihak swasta, kemitraan akan mendorong peran swasta untuk memberikan lingkungan kondusif daerah sebagai daerah tujuan investasi, pelibatan departemen terkait (industri, tenaga kerja, dan sebagainya), kebutuhan untuk transparansi dalam hubungan perizinan dan nilai tambah yang dapat diperoleh dari kegiatan ekonomi lokal.

- b. Dalam hubungan kemitraan pemerintah dan komunitas (masyarakat) maka pemerintah berperan menyusun kebijakan yang memihak kepada kepentingan masyarakat, serta melakukan transparansi dan akuntabilitas publik. Sedangkan bagi masyarakat sendiri kemitraan menjadi peluang bagi masyarakat untuk mendapatkan kesempatan usaha, dan memperoleh ruang untuk melakukan negosiasi kepada pemerintah dalam memperoleh keadilan dan kesetaraan.

1.5.6.1 Derajat Kemitraan

Dalam format *networking*, beberapa jenis *inter governmental networks*, sesuai urutan derajat *networks*-nya dikemukakan oleh Robert Agranoff (2003:48), mulai dari:

1. *Information networks*, yakni jenis jaringan kerjasama yang paling ringan derajatnya. Pada jenis ini beberapa daerah kabupaten/kota dapat membuat sebuah forum yang berfungsi sebagai pertukaran kebijakan dan program, teknologi dan solusi atas masalah-masalah bersama.

Kuat: Sudah ada forum yang berfungsi sebagai pertukaran kebijakan dan program teknologi dan solusi atas masalah-masalah bersama.

Lemah: Belum ada forum yang berfungsi sebagai pertukaran kebijakan dan program teknologi dan solusi atas masalah-masalah bersama.

2. *Developmental networks*, yakni kaitan antar daerah terlibat lebih kuat, karena selain pertukaran informasi juga dibarengi dengan pendidikan dan pelayanan yang secara langsung dapat meningkatkan kapasitas informasi daerah untuk mengatasi masalah di daerah masing-masing.

Kuat: Sudah ada pendidikan dan pelayanan yang secara langsung dapat meningkatkan kapasitas informasi untuk mengatasi masalah masing-masing.

Lemah: Belum ada pendidikan dan pelayanan yang secara langsung dapat meningkatkan kapasitas informasi untuk mengatasi masalah masing-masing.

3. *Outreach networks* adanya penyusunan program dan strategi untuk masing-masing daerah yang diadopsi dan dilaksanakan oleh daerah lain (biasanya melalui fasilitasi organisasi *partner*).

Kuat: Sudah ada penyusunan program dan strategi untuk masing-masing daerah yang diadopsi dan dilaksanakan oleh daerah lain (biasanya melalui fasilitasi organisasi *partner*).

Lemah: Belum ada penyusunan program dan strategi untuk masing-masing daerah yang diadopsi dan dilaksanakan oleh daerah lain (biasanya melalui fasilitasi organisasi *partner*).

4. *Action networks*: yang merupakan bentuk *inter-governmental networks* yang paling *solid*. Dalam bentuk ini daerah-daerah yang menjadi anggota secara

bersama-sama menyusun program aksi bersama sesuai proporsi dan kemampuan masing-masing .

Kuat: Sudah ada program aksi bersama sesuai proporsi dan kemampuan masing-masing .

Lemah: Belum ada program aksi bersama sesuai proporsi dan kemampuan masing-masing .

Sesuai yang telah dikemukakan oleh Robert Agranoff (2003;48) dapat dilihat ciri-ciri dalam derajat kemitraan yaitu:

- a. *Information networks* sebagai derajat kemitraan terendah dapat dikorelasikan dengan tipologi hubungan koordinasi. Ada tidaknya forum untuk bertukar pikiran dan solusi dapat diidentifikasi sebagai proses pengintegrasian (penyatuan) tujuan dan kegiatan dari berbagai pihak dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi (koordinasi).
- b. Derajat kemitraan *developmental networks* ditandai dengan ada tidaknya pendidikan dan pelatihan secara langsung, hal tersebut dapat dikorelasikan dengan tipologi hubungan kompetisi. Pendidikan dan pelatihan secara langsung yang diselenggarakan pemerintah bagi pengusaha pariwisata dan masyarakat menunjukkan peran pemerintah untuk memfasilitasi persaingan bagi penyediaan sarana prasarana kepariwisataan.
- c. Derajat kemitraan *outreach networks* dapat dikorelasikan dengan tipologi hubungan kooperasi. Adanya penyusunan program dan strategi secara bersama-sama terkait pengembangan objek wisata Telaga Sarangan menunjukkan adanya kerjasama (kooperasi). Jadi apabila derajat kemitraan

outreach networks sudah masuk kategori kuat berarti secara otomatis tipologi hubungan interorganisasi dalam kemitraan, sudah masuk pada tipologi kooperasi.

- d. Derajat kemitraan *action networks* berarti bahwa kemitraan dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan sudah pada pelaksanaan secara bersama-sama sesuai proporsi masing-masing. Dengan demikian dapat dipastikan bahwa apabila derajat kemitraan sudah pada *action networks* berarti secara otomatis tipologi hubungan dalam kemitraan sudah sampai pada kolaborasi.

1.5.6.2 Melakukan Kemitraan

Dalam melakukan sebuah kemitraan, ada hal-hal yang harus diperhatikan dan dilaksanakan, antara lain²⁴ :

1. Tinjauan Potensi Pelaksanaan

Potensi penyediaan layanan dengan pola KPS (Kemitraan Publik Swasta) dapat menggambarkan harapan dan kebijakan suatu pemerintah daerah. Hal tersebut ditunjukkan oleh peran pemerintah yang berposisi sebagai penentu pelaksanaan KPS dalam setiap kondisi atau suatu kondisi tertentu. Pemerintah daerah akan mengadakan tinjauan secara sistematis bagaimana pengukuran relevansi KPS terhadap penyediaan layanan yang tersedia saat ini dan penyediaan layanan di masa datang.

2. Potensi Hambatan KPS

²⁴Martini, Emma Sri.(2011). *Kemitraan Pemerintah Swasta di Sektor Infrastruktur*. Media Keuangan, Hal 78-80

Setelah penentuan potensi penyediaan layanan dilaksanakan dengan pola KPS berdasarkan kebijakan pemerintah diatas, maka langkah selanjutnya adalah pengukuran penyediaan bentuk KPS yang sesuai untuk dilaksanakan. Penentuan pengukuran penyediaan layanan yang sesuai tersebut dilakukan dengan menjawab pertanyaan berikut:

- a. Hambatan potensial dalam pelaksanaan KPS
 - b. Bagaimana pengalaman pelaksanaan KPS yang dilakukan oleh daerah lainnya?
 - c. Apakah pihak swasta tertarik dalam pelaksanaan pola KPS?
 - d. Apakah metode KPS merupakan metode terbaik dalam penyediaan layanan public?
3. Analisis Manfaat dan Biaya Pola KPS

Pemerintah daerah harus menentukan biaya yang sesungguhnya harus dikeluarkan untuk penyediaan layanan public, demikian juga dengan manfaat yang didapat. Pengukuran ini dapat dilaksanakan dengan cara memberikan ukuran sebagai perbandingan (*benchmark*) pelaksanaan proyek penyediaan layanan dengan pola KPS ini. *Benchmark* dapat berbentuk pengalaman proyek yang serupa di daerah lain ataupun memberikan nilai bayangan terhadap penawaran proyek tersebut dari pihak swasta.

4. Ketertarikan Pihak Swasta Terhadap Penyediaan Layanan Publik

Ketertarikan pihak swasta dalam pola KPS selain sistem dalam pemerintah daerah seperti birokrasi dan kerangka pajaknya, dapat juga terjadi jika layanan publik:

- a. Memiliki potensi permintaan yang besar
- b. Memiliki kemampuan menghasilkan pendapatan
- c. Memiliki potensi keuntungan yang tinggi
- d. Mendapat dukungan politik dari pemerintah daerah
- e. *Feasible* dalam pelaksanaannya
- f. Memiliki potensi untuk pengembangan teknologi
- g. Memberikan ruang gerak untuk ekspansi sistem layanan.

1.5.6.3 Public Private Partnership

Public private partnership atau Kemitraan Pemerintah Swasta dapat diterjemahkan sebagai sebuah perjanjian kontrak antara swasta dan pemerintah, yang keduanya bergabung bersama dalam sebuah kerjasama untuk menggunakan keahlian dan kemampuan masing-masing untuk meningkatkan pelayanan kepada *public* dimana kerjasama tersebut dibentuk untuk menyediakan kualitas pelayanan terbaik dengan biaya yang optimal untuk *public*²⁵. Dalam PPP, meskipun aktor swasta seringkali memiliki tanggung jawab utama untuk melakukan manajemen operasional sehari-hari, sektor *public* terus berperan pada pengembangan korporasi dan tingkat manajemen harian. Dalam melakukan kerjasama ini, resiko dan manfaat potensial dalam menyediakan pelayanan ataupun fasilitas dipilah/dibagi kepada pemerintah dan swasta.

²⁵Posner, Paul and Shin Kue Ryu.(2009). *Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting*. Vol. 9 No. 3

Dalam hubungan kemitraan tersebut di atas, masing-masing pihak memiliki peran dan manfaat sendiri-sendiri:

- a. Dalam hubungan kemitraan pemerintah dan swasta maka pemerintah berperan menyusun kebijakan dan aturan main serta menyediakan pelayanan perizinan, dan pengembangan kerjasama antara daerah dimana memungkinkan pelaku bisnis di daerah masing-masing bisa saling mengembangkan investasi. Sedangkan dari pihak swasta, kemitraan akan mendorong peran swasta untuk memberikan lingkungan kondusif daerah sebagai daerah tujuan investasi, pelibatan departemen terkait (industri, tenaga kerja, dan sebagainya), serta kebutuhan untuk transparansi dalam hubungan perizinan dan nilai tambah yang dapat diperoleh dari kegiatan ekonomi lokal.
- b. Dalam hubungan kemitraan pemerintah dan komunitas (masyarakat) maka pemerintah berperan menyusun kebijakan yang memihak kepada kepentingan masyarakat, serta melakukan transparansi dan akuntabilitas publik. Sedangkan bagi masyarakat sendiri kemitraan menjadi peluang bagi masyarakat untuk mendapatkan kesempatan usaha, dan memperoleh ruang untuk melakukan negosiasi kepada pemerintah dalam memperoleh keadilan dan kesetaraan.

1.5.6.4 Bentuk *Public Private Partnership*

Public private partnership memiliki berbagai macam bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pihak Pemerintah dengan pihak swasta. Bentuk *public private partnership*, antara lain²⁶ :

- a. BOT (*Build, Operate, Transfer*)

²⁶Posner, Paul and Shin Kue Ryu.(2009). *Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting*. Vol. 9 No. 3

Swasta membangun, mengoperasikan fasilitas dan mengembalikannya ke pemerintah setelah masa konsesi/kontrak berakhir.

Contohnya : jalan tol, bandara, bendungan dan *bulk water supply*, instalasi pengolahan air (*water/wastewater treatment plant*), pelabuhan laut, fasilitas IT, pembangkit listrik (*Independent Power Producer*).

b. BTO (*Build, Transfer, Operate*)

Swasta membangun, menyerahkan asetnya ke pemerintah dan mengoperasikan fasilitas sampai masa koneksi/kontrak berakhir.

c. ROT (*Rehabilitatem Operate, Transfer*)

Swasta memperbaiki, mengoperasikan fasilitas dan mengembalikannya ke pemerintah setelah masa koneksi/kontrak berakhir.

d. BOO (*Build, Own, Operate*)

Swasta membangun dan memiliki fasilitas serta mengoperasikannya.

Contohnya : pelabuhan udara (keseluruhan atau sebagian), jalan tol, hotel, pelabuhan laut, penyediaan dan distribusi air bersih, rumah sakit dan fasilitas olah raga.

e. BT (*Build and Transfer*)

Adalah suatu bentuk kerjasama dimana swasta bertanggung jawab membangun proyek infrastruktur termasuk membiayai dan setelah selesai pembangunannya kepemilikan fasilitas akan diserahkan kepada pemerintah.

f. BLT (*Build Lease and Transfer*)

Adalah bentuk kerjasama dimana swasta bertanggung jawab membangun infrastruktur, termasuk membiayainya. Pemerintah menyewa melalui perjanjian sewa beli kepada pihak swasta selama jangka waktu

tertentu.setelah jangka waktu kontrak berakhir, maka fasilitas infrastruktur tersebut diserahkan penguasaan dan kepemilikannya kepada pemerintah.

g. DOT (*Develop, Operate and Transfer*)

Merupakan bentuk kerjasama dimana swasta diberi hak untuk mengembangkan prasarana yang sudah ada.Swasta diberikan peluang untuk mengembangkan potensi dan pengembangannya yang diintegrasikan dalam kerjasama induk.

h. AOT (*Add, Operate and Transfer*)

Dimana swasta melakukan perluasan atau penambahan tertentu atas fasilitas infrastruktur yang sudah ada, termasuk melakukan rehabilitasi yang diperlukan.

i. ROO (*Rehabilitate, Own and Operate*)

Merupakan bentuk kerjasama dimana suatu fasilitas infrastruktur milik pemerintah diserahkan kepada swasta untuk diperbaiki dan dioperasikan. Swasta mendapat pengembalian biaya rehabilitasi, operasi dan pemeliharaan serta keuntungan yang wajar dengan cara memungut oembayaran dari pemerintah atas pemakaian infrastruktur tersebut.

1.5.6.5 Syarat Proyek *Public Private Partnership*

Agar suatu proyek dapat dibiayai oleh PPP, proyek yang dibiayai oleh kerjasama pemerintah dan swasta, maka proyek tersebut harus merupakan proyek seperti yang tercantum pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 Tentang

Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur seperti²⁷:

- a. Infrastruktur transportasi, meliputi pelayanan jasa kebandarudaraan, penyediaan atau pelayanan jasa kepelabuhan, sarana dan prasarana perkeretaapian.
- b. Infrastruktur jalan, meliputi jalan tol dan jembatan tol.
- c. Infrastruktur pengairan, meliputi saluran pembawa air baku.
- d. Infrastruktur air minum, yang meliputi bangunan pengambilan air baku, jaringan transmisi, jaringan distribusi, instalasi pengolahan air minum.
- e. Infrastruktur air limbah, yang meliputi instalasi pengolahan air limbah, jaringan pengumpul dan jaringan utama, dan sarana persampahan yang meliputi pengangkutan tempat pembuangan.
- f. Infrastruktur telekomunikasi dan informatika, meliputi jaringan telekomunikasi dan infrastruktur.

1.5.6.6 Alasan Perlunya *Public Private Partnership*

Alasan dalam membangun sebuah PPP dapat dilihat berdasarkan aspek di bawah ini²⁸:

- a. Perkembangan paradigma pemerintahan yang mengubah tata kelola pemerintahan yang terbuka,
- b. Adanya tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan public,

²⁷Posner, Paul and Shin Kue Ryu.(2009). *Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting*. Vol. 9 No. 3

²⁸Posner, Paul and Shin Kue Ryu.(2009). *Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting*. Vol. 9 No. 3

- c. Keterbatasan dana,
- d. Keterbatasan sumber daya manusia,
- e. Pihak swasta dapat memberikan pelayanan dengan kualitas lebih baik,
- f. Adanya dukungan dari pengguna jasa,
- g. Ada peluang kompetisi diantara para calon mitra swasta,
- h. *Outcome* pelayanan mudah diukur dan ditetapkan dengan rasional,
- i. Biaya pelayanan dapat diperoleh kembali melalui penetapan tariff,
- j. Ada rekam jejak kemitraan sebelumnya,
- k. Ada peluang untuk mendorong pertumbuhan ekonomi.

1.5.6.7 Pentingnya *Public Private Partnership*

Dalam PPP apabila berjalan dengan baik akan mengarah pada terwujudnya sebuah *Good Governance* dengan asas sebagai berikut :

- a. *Governance* hanya akan terwujud jika muncul kolaborasi, kemitraan, jejaring antar elemen-elemen: pemerintah, swasta dan masyarakat sipil yang berkonsensus dalam suatu pelayanan tertentu.
- b. *Partnership* menjadi ciri penting dari pengembangan organisasi modern, karena apabila partnership optimal maka ciri sebuah organisasi modern akan terlihat.
- c. Kebijakan publik bukan lagi merupakan proses eksklusif yang melibatkan aktor-aktor Negara namun merupakan jejaring, kemitraan antar elemen *governance (Policy network)*.

Oleh karena itu sangat diperlukannya sebuah kerjasama antara pihak pemerintah, swasta dan masyarakat dalam menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

1.6 Operasionalisasi Konsep

1. Peran *stakeholders* adalah perangkat tingkah laku yang diharapkan dimiliki oleh para pemangku kepentingan dalam hal ini terkait dengan pengembangan objek wisata Telaga Sarangan. Sesuai paradigma NPS yang memandang penting keterlibatan banyak aktor dalam penyelenggaraan urusan *public*. Kepentingan *public* harus dirumuskan dan diimplementasikan oleh semua aktor.

Berikut beberapa *stakeholders* dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan di Kabupaten Magetan yaitu:

a. Pemerintah

Peran pemerintah dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan meliputi:

1. Perencanaan Pariwisata
2. Pembangunan Pariwisata
3. Peraturan Pariwisata

b. Pengusaha Pariwisata

Peran swasta dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan:

1. Penyedia jasa akomodasi : penyediaan jasa akomodasi sesuai standar serta peraturan perundang-undangan.
2. Penyedia jasa makanan dan minuman: penyediaan makanan dan minuman yang sesuai standar.

3. Penyedia informasi pariwisata: memberikan informasi pariwisata yang akurat dan cepat.
4. Penyedia jasa transportasi: menyediakan transportasi yang aman, murah dan nyaman.

c. Masyarakat

Peran masyarakat dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan:

1. Masyarakat dalam bentuk komunitas, ikut serta dapat mendukung penyediaan sarana prasarana kepariwisataan. Contoh: *speed boat*, penyewaan kuda.
 2. Ikut serta dalam melakukan pemasaran objek wisata Telaga Sarangan termasuk pemberian saran dan ide guna pengembangan objek wisata Telaga Sarangan.
 2. Turut serta dalam menjaga keasrian objek wisata Telaga Sarangan di Kabupaten Magetan.
2. Kemitraan dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan di Kabupaten Magetan adalah hubungan yang terjadi antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat dalam melakukan pengembangan terhadap objek wisata Telaga Sarangan agar objek wisata Telaga Sarangan lebih sempurna dari pada sebelumnya.

Data/fenomena yang akan dilihat meliputi:

- a. Kemitraan dalam aspek objek wisata Telaga Sarangan
- b. Kemitraan dalam aspek sarana prasarana kepariwisataan.
- c. Kemitraan dalam aspek informasi dan promosi objek wisata Telaga Sarangan.

- d. Derajat kemitraan dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan.
- e. Manfaat dari kemitraan dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan.
- f. Hasil yang diharapkan dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan.

1.7 Metodologi Penelitian

1.7.1 Desain Penelitian

Dalam penelitian menggunakan metode deskriptif kualitatif yang merupakan penelitian yang dimaksudkan untuk memahami fenomena yang sedang dialami oleh subjek penelitian dengan cara mendeskripsikannya dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan berbagai metode alamiah.

Dengan menggunakan tipe penelitian deskriptif melalui pendekatan kualitatif, diharapkan dapat menjawab dan memecahkan masalah yang ada setelah melakukan pemahaman dan pendalaman secara menyeluruh dan utuh dari objek yang diteliti dan hasil pikir dengan menggunakan pengukuran dan menarik kesimpulan dengan kondisi dan waktunya.

1.7.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian menetapkan tempat atau wilayah penelitian akan dilaksanakan. Fokus dari penelitian ini adalah **Analisis *Public Private Partnership* dalam Pengembangan Objek Wisata Telaga Sarangan** sehingga lokus yang diambil adalah Telaga Sarangan dan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, sebagai lembaga yang terkait langsung terhadap

pengembangan objek wisata Telaga Sarangan selain itu Dinas Perhubungan Kabupaten Magetan, Badan Pendapatan Pengelolaan Keuangan Anggaran Daerah Kabupaten Magetan, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Magetan serta Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Magetan serta Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan yang juga berkaitan erat dalam pengembangan objek wisata Telaga Sarangan.

1.7.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian adalah individu atau kelompok yang diharapkan dapat menceritakan apa yang ia ketahui tentang sesuatu yang berkaitan dengan fenomena atau kasus yang sedang diteliti. Subjek dalam penelitian yaitu bersifat *purposive sampling* pada informan yang dianggap paling mengetahui tentang penelitian yang diteliti terkait *Public-Privat Partnership* dalam Pengembangan Objek Wisata Telaga Sarangan. Kemudian peneliti menggunakan teknik *accidental sampling* pada informan yang kebetulan tersedia di tempat penelitian yang sesuai dengan konteks penelitian. Dengan demikian informan dalam penelitian ini antara lain:

Informan yang bersifat *purposive sampling* yaitu:

1. Pemerintah

- Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Magetan
- Kepala Bidang Angkutan Dinas Perhubungan Kabupaten Magetan
- Kepala Sub Bidang Perencanaan Bappeda Kab.Magetan
- Kepala Bidang Penelolaan Sampah dan Limbah B3 Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan
- Kepala Bidang Tata Ruang Dinas PUPR Kab. Magetan

- Kepala Bidang Pendapatan Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Magetan

2. Pengusaha Pariwisata terdiri dari:

- Pemilik Hotel
- Pemilik Restoran
- Pengurus PHRI

3. Masyarakat terdiri dari:

- Pedagang di sekitar objek wisata Telaga Sarangan
- Pemilik *speed boat* yang menyewakan *speed boat*
- Pemilik kuda yang menyewakan jasa menunggang kuda
- Warga yang tinggal di sekitar objek wisata Telaga Sarangan

Informan yang bersifat *accidental sampling* yaitu:

1. Masyarakat

- Pengunjung objek wisata Telaga Sarangan

1.7.4 Sumber Data

Pada penelitian tentang Pengembangan Objek Wisata Telaga Sarangan menggunakan sumber data, sebagai berikut:

1. Data primer

Adalah data yang didapat langsung dari lapangan. Data primer berasal dari wawancara mendalam, observasi dan studi dokumentasi.

2. Data sekunder

Data Sekunder adalah catatan tentang adanya peristiwa yang sudah ada sebelumnya berupa koran, dokumen, laporan dan sumber lainnya yang

berhubungan dengan penelitian. Data sekunder bisa berupa tabel, laporan dan dokumen dari Dinas Pariwisata, Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Magetan yang berguna untuk penelitian ini.

1.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Untuk pengumpulan data, teknik yang dipakai antara lain :

a. Dokumentasi

Teknik pengumpulan data dengan dokumentasi adalah pengambilan data yang diperoleh melalui dokumentasi.

b. Wawancara

untuk mendukung informasi wawancara dilakukan kepada pihak yang berperan dalam pengelolaan untuk pengembangan wisata, dan juga para *stakeholders*.

1.7.6 Analisis dan Interpretasi Data

Pada penelitian ini akan menggunakan triangulasi sumber yaitu teknik pengumpulan data dari berbagai sumber dan dianalisis untuk mengambil kesimpulan dari data-data tersebut. Dalam penelitian ini teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis deksriptif yang bersifat eksploratif, dimana peneliti menganalisis data dengan cara mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul dan mengambil kesimpulan.

1.7.7 Kualitas Data

Setiap penelitian harus berkualitas dan memiliki kredibilitas yang dapat dipertanggungjawabkan. Kredibilitas penelitian kualitatif adalah keberhasilan

mencapai maksud mengeksplorasi masalah yang majemuk atau kepercayaan terhadap hasil dan penelitian. Menurut Sugiyono (2009:274) terdapat tiga macam pemeriksaan teknik triangulasi yaitu :

1. Triangulasi Sumber

Triangulasi sumber untuk menguji data dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber.

2. Triangulasi Teknik

Triangulasi teknik untuk menguji data dengan cara mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda, seperti wawancara yang kemudian dicek dengan observasi, dokumentasi atau kuesioner.

3. Triangulasi Waktu

Triangulasi waktu sering mempengaruhi data, karena data yang dikumpulkan dengan teknik wawancara pada waktu pagi hari sehingga narasumber masih segar.

Dalam Penelitian ini peneliti akan menggunakan triangulasi sumber untuk menguji data dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber.