

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan adalah suatu kegiatan atau proses yang dilakukan oleh manusia secara sadar dan terus menerus untuk meningkatkan kualitas kehidupannya. Sehingga setiap negara, baik negara berkembang maupun negara maju melaksanakan pembangunan untuk mencapai tujuan atau cita-citanya yaitu meningkatkan kemakmuran atau kesejahteraan bangsa. Pembangunan yang dilakukan dengan tujuan meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan bangsa atau masyarakat selanjutnya disebut dengan Pembangunan Nasional. Dalam rangka pemerataan pembangunan nasional baik Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Daerah bersama-sama berusaha menjalankan konsep dan kebijakan-kebijakan yang ada dalam pembangunan sendiri untuk pemerataan baik secara nasional maupun tingkat daerah.

Menurut misi Pembangunan Tahun 2015-2019 Pembangunan Nasional Indonesia dalam Agenda Pembangunan Nasional dalam RPJM 2015-2019 adalah sebagai berikut:

1. Mewujudkan keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumber daya maritim, dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan;
2. Mewujudkan masyarakat maju, berkeimbangan dan demokratis berlandaskan Negara Hukum;

3. Mewujudkan politik luar negeri bebas aktif dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim;
4. Mewujudkan kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju dan sejahtera;
5. Mewujudkan Indonesia yang berdaya saing;
6. Mewujudkan Indonesia menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat dan berbasiskan kepentingan nasional;
7. Mewujudkan masyarakat yang berkepribadian dalam kebudayaan.

Pembangunan Nasional Indonesia dalam jangka panjang tersebut jelas mempengaruhi banyak hal dalam proses Indonesia menjadi negara yang berdaya saing. Adanya pembangunan tersebut membawa pengembangan yang baik di berbagai sektor antara lain:

1. Pengembangan IPTEK untuk ekonomi yang diarahkan pada peningkatan kualitas dan kemanfaatan IPTEK Nasional dalam rangka mendukung daya saing secara global;
2. Jasa infrastruktur dan keuangan dikembangkan sesuai dengan kebijakan pengembangan ekonomi nasional agar mampu mendukung secara efektif peningkatan produksi dan daya saing global;
3. Pembangunan dan pengembangan para pemuda diarahkan pada peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia dalam membangun karakter kebangsaan (*nation building*);

4. Kepariwisataan dikembangkan agar mampu mendorong kegiatan ekonomi dan meningkatkan citra Indonesia, meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal, serta memberikan perluasan kesempatan kerja;
5. Pengembangan Usaha Kecil dan Menengah (UMKM) diarahkan agar menjadi pelaku ekonomi yang makin berbasis IPTEK dan berdaya saing dengan produk impor.

Pengembangan yang terjadi akibat pembangunan tersebut jelas mempengaruhi banyak aspek seperti yang sudah disebutkan sebelumnya. Salah satu aspek yang masih terus berkembang adalah pariwisata. Dimana pariwisata adalah kunci pembangunan, kesejahteraan, dan kebahagiaan. *United Nation World Tourism Organizations* (UNWTO) mengakui bahwa sektor pariwisata adalah sektor unggulan (*tourism is a leading sector*) dan merupakan salah satu kunci penting untuk pembangunan wilayah di suatu negara dan peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat. Sektor Pariwisata telah mengalami ekspansi dan diversifikasi berkelanjutan, dan menjadi salah satu sektor ekonomi yang terbesar dan tercepat pertumbuhannya di dunia. Pengembangan kepariwisataan ini memanfaatkan keragaman pesona keindahan alam dan potensi nasional sebagai wilayah wisata bahari terluas di dunia secara arif dan berkelanjutan, serta mendorong kegiatan ekonomi yang terkait dengan pengembangan budaya bangsa. Rencana Strategis: Pengembangan Destinasi dan Industri Pariwisata Tahun 2015-2019 diimplementasikan melalui 6 (enam) kegiatan pokok yaitu:

1. Peningkatan perancangan destinasi dan investasi pariwisata;
2. Pengembangan daya tarik;

3. Pengembangan industri pariwisata;
4. Pemberdayaan masyarakat di destinasi wisata;
5. Pengembangan wisata minat khusus dan konvensi, insentif dan event;
6. Dukungan manajemen dan tugas teknis pengembangan destinasi pariwisata lainnya.

Seperti halnya pengembangan lain, pengembangan destinasi pariwisata juga pasti terdapat beberapa kendala yang dihadapi bagi tumbuhnya kepariwisataan nasional dalam Rencana Strategis: Pengembangan Destinasi dan Industri Pariwisata Tahun 2015-2019, antara lain:

1. Infrastruktur pariwisata;
2. Infrastruktur ICT;
3. Kebersihan dan kesehatan;
4. Aksesibilitas (*connectivity*, *seat capacity*, dan *direct flight*);
5. Regulasi.

Masalah tersebut dianggap menjadi masalah utama dalam pengembangan destinasi pariwisata di Indonesia, padahal seperti yang kita ketahui usaha pengembangan destinasi pariwisata tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat ataupun Kementerian Pariwisata saja tetapi juga Pemerintah Daerah karena saat ini setiap daerah sudah memiliki hak otonomi masing-masing untuk mengatur dan mengelola rumah tangganya sendiri termasuk kepariwisataannya.

Setiap daerah dibebaskan untuk mengurus masalah kepariwisataannya sendiri. Salah satu daerah yang sedang gencar melakukan pengembangan adalah Kabupaten Semarang. Kabupaten Semarang menyerahkan urusan kepariwisataan

kepada Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang. Pada Dinas Pariwisata terdapat 3 bidang yaitu: (1) Bidang Pengembangan ODTW; (2) Bidang Pemasaran; (3) Bidang Industri. Sebagaimana yang juga disebutkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata di Kabupaten Semarang pada pasal 7 dimana pembangunan kepariwisataan meliputi: Industri Pariwisata; Destinasi pariwisata; Pemasaran pariwisata; dan Kelembagaan Pariwisata.

Mengikuti Peraturan Bupati Semarang Nomor 111 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pengembangan Kepariwisata Daerah (RIPPARDA) Kabupaten Semarang Tahun 2010-2030, bidang Pengembangan ODTW memiliki tupoksi sebagai bidang yang melakukan inovasi atau perkembangan serta mengurus tentang data-data pengunjung objek wisata yang ada di Kabupaten Semarang. Kabupaten Semarang termasuk daerah yang sudah mengikuti langkah –langkah dari pusat, bisa dilihat diterbitkannya RIPPARDA Kabupatean Semarang Tahun 2010-2030, sasaran Pembangunan Kepariwisata di Kabupaten Semarang yaitu: 1) Terkelolanya seluruh potensi wisata secara profesional sehingga sejalan dengan penataan ruang, PAD, Pengembangan seni dan budaya serta kelestarian lingkungan; 2) Menjadikan Kabupaten Semarang sebagai tujuan utama wisata; 3) Memperluas kesempatan dan lapangan kerja dengan potensi lokal; 4) Memupuk rasa cinta alam.

Salah satu pembangunan kepariwisataan yang dilaksanakan oleh Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang adalah Arah Kebijakan dan Strategi Pembangunan Destinasi Pariwisata Daerah (DPD). Pada bagian ini disebutkan

beberapa poin pembangunan yaitu: 1) Perwilayahan DPD; 2) Pembangunan daya tarik wisata; 3) Pembangunan aksesibilitas pariwisata; 4) Pengembangan usaha pariwisata; 5) Pengembangan prasarana umum, fasilitas umum, dan fasilitas pariwisata; 6) Pemberdayaan masyarakat melalui kepariwisataan dan 7) Pengembangan investasi di bidang pariwisata. Perkembangan wisata di Kabupaten Semarang saat ini menunjukkan hasil yang cukup memuaskan, karena peningkatan wisatawan obyek daya tarik wisata sejauh ini menunjukkan hasil yang baik. Berikut adalah data pengunjung obyek daya tarik wisata di Kabupaten Semarang Tahun 2013-2016:

Tabel 1.1 Kunjungan Wisatawan Tahun 2013-2016

No	Tahun	Jumlah Wisatawan
1	2013	1.586.100
2	2014	2.767.875
3	2015	3.470.861
4	2016	4.072.564

Sumber: Data Statistik Daya Tarik Wisata Kabupaten Semarang

Potensi unggulan yang dimiliki oleh Kabupaten Semarang terutama di bidang industri pariwisata dan pertanian (INTANPARI), hal ini tidak terlepas dari posisi geografis Kabupaten Semarang yang mempunyai letak strategis serta anugerah potensi dan kekayaan alam yang tidak dimiliki oleh daerah lain sebagai modal yang harus dikelola dengan seoptimal mungkin. Potensi unggulan tersebut juga tergambar dari kontribusi yang telah disumbangkan terhadap PDRB Kabupaten dari tahun ke tahun yang selalu menjadi 3 (tiga) sektor penyumbang utama dalam PDRB berturut-turut yaitu sektor industri pengelolaan, sektor perdagangan, hotel dan restoran serta sektor pertanian. Masih banyak lokasi

wisata di Kabupaten Semarang yang belum dikembangkan secara lebih maksimal oleh pemerintah dan saat ini yang sedang memiliki perhatian khusus adalah Candi Gedongsongo. Dinas terkait yaitu Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang masih perlu untuk lebih mengembangkan daerah pariwisata agar dapat dimanfaatkan secara maksimal dan memberikan dampak yang besar bagi masyarakatnya.

Menurut Kepala Bidang Pengembangan Daya Tarik Wisata Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang permasalahan utama pada pembangunan sarana, prasarana, dan fasilitas umum pariwisata di Candi Gedongsongo Kabupaten Semarang adalah lemahnya koordinasi *stakeholders* pariwisata guna sinkronasi dalam pembangunan urusan kepariwisataan. *Stakeholders* /Pemangku Kepentingan adalah sebuah kelompok atau orang atau institusi yang memiliki peran dalam proses pembuatan keputusan. *Stakeholders* yang ada di Indonesia antara lain: MPR, DPR, Presiden, Pemerintah, DPRD-Provinsi, DPRD-Kabupaten/Kota, Kepala Desa. Kegiatan/program pembangunan pariwisata, sebagaimana pembangunan sektor lain pada umumnya, hakekatnya melibatkan peran dari seluruh pemangku kepentingan yang ada. Pemangku kepentingan/*stakeholders* yang dimaksud meliputi 3 (tiga) pihak, yaitu: Pemerintah, Swasta, Masyarakat, dengan segenap peran dan fungsinya masing-masing. Sedangkan untuk Daya Tarik Wisata Candi Gedongsongo pemangku kepentingan di dalamnya ada 3 instansi yaitu Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang, Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) Jawa Tengah, Perum Perhutani Jawa Tengah. Masing-masing pemangku kepentingan tersebut mempunyai fungsi dan perannya masing-masing dan tidak dapat berdiri sendiri,

harus bersinergi dan melangkah bersama-sama untuk pencapaian tujuan pembangunan yang diinginkan. Kawasan Candi Gedongsongo sudah direvitalisasi sejak tahun 2010, permasalahan sebelumnya adalah lemahnya koordinasi sehingga berakibat sinkronasi yang lemah dan terhambatnya pembangunan kawasan Candi Gedongsongo yang menjadi prioritas pembangunan.

Pengembangan obyek wisata Candi Gedongsongo ini selain aktor kebijakan terdapat juga unsur lain yang ikut berperan penting yaitu jejaring kebijakan suatu program akan lebih mudah dilaksanakan apabila pelaksanaan program mengidentifikasi *stakeholders*, kepentingan mereka, dan apa yang mereka dukung (ketertarikan) serta strategi organisasi publik untuk dapat bekerja sama. Jejaring kebijakan menutun kebijakan agar mengatur sesuatu hal dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan hidup anggota masyarakat dan tercapainya suatu kebijakan publik pada kepentingan publik. Dikutip dari Jejaring Kebijakan Publik: Kerangka Baru Penyelenggaraan Pemerintahan yang ditulis oleh Sri Suwitri, Istilah *network* atau jaringan dalam ilmu sosial pertama kali dipakai pada 1940an – 1950an untuk menganalisis dan memetakan hubungan dan dependensi personal. Konsep ini memberi perhatian pada bagaimana kebijakan muncul dari kesalinghubungan (*interplay*) antara orang dan organisasi dan memberikan gambaran yang lebih informal tentang bagaimana kebijakan dilaksanakan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa jejaring kebijakan yaitu hubungan saling ketergantungan diantara aktor kebijakan publik. Dengan adanya aktor kebijakan tanpa jejaring kebijakan yang baik dalam pengembangan obyek wisata Candi

Gedongsongo dapat menyebabkan terjadinya permasalahan dalam pelaksanaan pengembangan tersebut.

Hubungan yang saling ketergantungan jelas mempengaruhi pengembangan di Candi Gedongsongo Kabupaten Semarang. Adanya beberapa *stakeholders* yang ikut serta dalam pengembangan tersebut pasti tidak mudah dalam melakukan pengembangan, terjadi beberapa kendala dalam pelaksanaan pengembangan Candi Gedongsongo di Kabupaten Semarang. Seperti halnya, Pemerintah Kabupaten Semarang yang menyerahkan urusan pengembangannya pada Dinas Pariwisata harus dapat merangkul masyarakat yang ada disekitar obyek Candi Gedongsongo karena mau tidak mau apabila terjadi pengembangan disekitar obyek wisata pasti akan memengaruhi masyarakat yang ada di sekitarnya baik masyarakat lokal maupun pedagang yang sudah menetap di sekitar obyek wisata Candi Gedongsongo. *Stakeholders* lain seperti Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) Jawa Tengah serta Perum Perhutani Jawa Tengah belum maksimal dalam melaksanakan tugasnya dan belum sesuai dengan perjanjian yang sudah ditetapkan sebelumnya. Hal ini jelas menghambat pengembangan obyek wisata Candi Gedongsongo dan ikut membuktikan bahwa jejaring yang ada diantara aktor-aktor/*stakeholder* tersebut memang dapat dikatakan kurang baik.

Stakeholders berperan penting dalam pengembangan di Candi Gedongsongo, jika koordinasi *stakeholders*, atau jejaring kebijakannya tidak dapat berjalan dengan baik maka pengembangan yang terjadi tidak dapat berjalan sesuai dengan harapan seperti terhambatnya pembangunan. Maka dari itu pengembangan tersebut dibutuhkan analisis *stakeholders*, dimana dengan adanya *stakeholders* itu

dapat dilihat pengembangan yang dilakukan sudah dengan benar dijalankan dan sesuai dengan tupoksi pada *stakeholders* yang berperan. *World Health Organization (WHO)* memberikan definisi *stakeholders* sebagai berikut: “*who may be directly or indirectly affected by the process or the outcome*” yang berarti *stakeholders* adalah seseorang yang secara langsung ataupun tidak langsung memberikan efek pada suatu proses dan hasil. Analisis *stakeholders* adalah teknik yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi dan melihat kepentingan dari pihak-pihak kunci, kelompok, atau institusi yang dapat mempengaruhi kesuksesan dari sebuah kegiatan yang sudah ditetapkan sebelumnya maupun kegiatan yang sedang berjalan saat ini. Analisis *stakeholders* dilakukan untuk melihat bagaimana aktor-aktor kebijakan yang ikut serta dan berperan dalam pengembangan obyek wisata Candi Gedongsongo melakukan tugasnya serta bagaimana hubungan/jejaring kebijakan antar aktor kebijakan yang ada. Adanya analisis *stakeholders* ini dapat dilihat dari bagaimana pengembangan Candi Gedongsogo yang melibatkan banyak pihak sudah sesuai dengan tupoksi masing-masing atau belum.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang tersebut dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Analisis *Stakeholders* Dalam Pengembangan Obyek Wisata Candi Gedongsongo Di Kabupaten Semarang?
2. Bagaimana Jejaring Kebijakan Dalam Pengembangan Obyek Wisata Candi Gedongsongo Di Kabupaten Semarang?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan Latar Belakang dan Rumusan Masalah tersebut tujuan diadakannya penelitian ini adalah:

1. Menganalisis efektifitas peran *stakeholders* dalam pengembangan obyek wisata Candi Gedongsongo di Kabupaten Semarang;
2. Menganalisis hubungan *stakeholders* dalam rangka pengembangan obyek wisata Candi Gedongsongo di Kabupaten Semarang

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Praktis

Setelah melakukan penelitian, peneliti bisa memberikan saran-saran kepada pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang, berupa langkah-langkah apa saja yang harus diambil dalam rangka menghadapi permasalahan atau bahkan dalam pengembangan obyek wisata Candi Gedongsongo di Kabupaten Semarang.

1.4.2 Kegunaan Teoritis

Dari hasil penelitian ini, hal-hal khusus apa yang terkait dengan analisis efektivitas peran *stakeholders* dan jejaring kebijakan dalam pengembangan pariwisata yang ada di lapangan bisa dituangkan untuk memperkaya aspek-aspek pengembangan.

1.4.3 Kegunaan Bagi Peneliti

Dengan dilakukannya penelitian ini kegunaan bagi peneliti adalah dapat menerapkan ilmu dan teori-teori yang sudah didapat. Selain itu juga manfaat lainnya adalah untuk lebih mendapatkan pengalaman serta pengetahuan tentang bagaimana analisis *stakeholders* dan jejaring kebijakan yang lebih baik dalam

pengembangan pariwisata Candi Gedongsongo untuk nanti diharapkan kedepannya dapat memberikan kontribusi yang lebih baik pada dinas maupun non-dinas.

1.4.4 Kegunaan Bagi Penelitian Selanjutnya

Setelah dilakukannya penelitian ini diharapkan kedepannya dapat mengimplementasikan hal-hal yang sudah ditemukan dalam penelitian terdahulu untuk memperbaiki pengembangan di obyek wisata Candi Gedongsongo di Kabupaten Semarang.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Ilmu Administrasi Publik

Dalam konteks pencarian identitas konteporer, administrasi publik telah menempatkan dirinya pada posisi yang dinamik. Bahkan dalam arti yang luas proses pencarian identitas administrasi publik dalam ekologi terus berlangsung. Mulai dari awal kelahiranya, kemudian berkembang dengan adanya paradigma administrasi publik dalam konteks manajemen, dikotomi administrasi publik-politik, dan kemudian kembali pada *mainstream* administrasi publik sebagai administrasi publik. Administrasi publik digunakan untuk membentuk perangkat yang bertugas menegakkan regulasi yang dibuat berdasarkan kewenangan politik yang diberikan oleh komponen ruang publik. Paradigma merupakan suatu konsep yang digunakan oleh para ilmuwan untuk menjelaskan fenomena-fenomena perkembangan ilmu atau carapandang untuk menganalisis fenomena sosial yang berkembang di masyarakat.

Dalam hubungannya dengan perkembangan ilmu administrasi publik, krisis akademis terjadi beberapa kali terlihat dari pergantian paradigma yang lama dengan yang baru. Nicholas Henry (1988:33-54) dalam Pasolong (2013:28-30) mengemukakan lima paradigma administrasi publik yaitu:

a. Paradigma dikotomi antara politik dan administrasi (1900-1926)

Pada paradigma ini fokus ilmu administrasi negara terbatas pada masalah organisasi, kepegawaian, dan penyusunan anggaran dalam biokrasi dan pemerintahan. Sedangkan masalah pemerintahan, politik, dan kebijaksanaan merupakan substansi dari ilmu politik. Lokus paradigma ini mempermasalahkan dimana seharusnya administrasi negara berada.

b. Prinsip-prinsip administrasi negara (1927-1937)

Lokus dari administrasi negara tidak merupakan masalah dalam paradigma ini, fokusnya yaitu; “prinsip-prinsip administrasi” dipandang dapat berlaku universal pada setiap bentuk organisasi dan setiap lingkungan sosial budaya. Prinsip administrasi negara dapat diterapkan dimana saja walaupun berbeda kebudayaan, lingkungan, visi, misi dan lainnya.

c. Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Paradigma ini merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dan ilmu politik. Umar (2004:5) dalam Pasolong (2013:29) menyebutkan bahwa pada fase ini administrasi negara telah berkembang sebagai bagian dari ilmu politik. Dalam masa ini terjadi dua perkembangan baru yaitu: (a) Tumbuhnya penggunaan studi kasus sebagai suatu sarana yang bersifat epistemologis, (b) timbulnya studi

perbandingan dan pembangunan administrasi sebagai salah satu bagian dari ilmu administrasi.

d. Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1954-1970)

Administrasi negara telah berkembang menjadi ilmu administrasi. Perkembangan ini diawali dengan ketidaksenangan bahwa ilmu administrasi dianggap sebagai ilmu kelas dua setelah ilmu politik. Pada fase ini ilmu administrasi hanya memberikan fokus tetapi tidak pada lokusnya.

e. Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi Negara (1970)

Pada masa ini administrasi negara telah berkembang menjadi ilmu administrasi negara, yaitu merambah ke teori organisasi, ilmu kebijakan (*policy science*), dan ekonomi politik. Dalam waktu singkat, administrasi negara sebagai suatu bidang kajian memberikan warna sendiri.

Paradigma Manajemen Administrasi Publik terdiri dari:

1. *Old Public Administration*

Paradigma ini merupakan paradigma yang berkembang pada awal kelahiran ilmu administrasi negara. Untuk mengembangkan birokrasi pemerintah yang efektif dan efisien, diperlukan pembaharuan administrasi pemerintahan dengan jalan meningkatkan profesionalisme manajemen administrasi negara. Maka dari itu, diperlukan ilmu yang diarahkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan mencetak aparatur publik yang profesional dan non-partisan.

2. *New Public Administration*

Paradigma ini berkembang tahun 1970an dan muncul dari perdebatan hangat tentang kedudukan administrasi negara sebagai disiplin ilmu maupun profesi. Paradigma NPA ini pada dasarnya mengkritisi paradigma administrasi lama atau klasik yang terlalu menekankan pada parameter ekonomi. Menurut NPA kinerja administrasi publik tidak hanya dinilai dari pencapaian nilai ekonomi, efisiensi, dan efektivitas tetapi juga pada nilai “*social equity*”. Fokus dari NPA meliputi usaha membuat organisasi publik mampu mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal yang dilaksanakan dengan pengembangan sistem desentralisasi dan organisasi demokratis yang responsif dan partisipatif serta dapat memberikan pelayanan publik secara merata.

3. *New Public Management*

Paradigma *Inventing Government* juga dikenal dengan *New Public Management* (NPM) dan menjadi begitu populer ketika prinsip “*Good Governance*” diimplementasikan. NPM secara umum dipandang sebagai suatu pendekatan faham administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern.

4. *New Public Services*

J.V Denhardt & R.B. Denhardt (2003) dalam Pasolong (2013:35) keduanya menyatakan untuk meninggalkan prinsip administrasi klasik dan

Reinventing Governance/New Public Management dan beralih ke *New Public Service* (NPS). Dalam buku Denhardt yang berjudul “*The New Public Service: Serving, Not Stering*” menyatakan tujuh ide pokok dalam NPS yaitu:

- a) Melayani masyarakat bukan pelanggan (*Serve Citizen, Not Customers*);
- b) Mencari ketertarikan masyarakat (*Seek the Public Interest*);
- c) Nilai kewarnegaraan atas kewirausahaan (*Value Citizenship over entrepreneurship*);
- d) Bertindak secara demokrasi (*Thin Strategically, Act Democracally*);
- e) Menyadari bahwa akuntabilitas tidaklah mudah (*Recognized that Accountabillity Is Not Simple*);
- f) Melayani bukan menyetir/mengemudikan (*Serve Rather Than Steer*);
- g) Menilai masyarakat bukan dari produktifitasnya (*Value people, not Just Productivity*).

Sehingga dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa ilmu administrasi publik adalah sebuah ilmu atau teori yang mempelajari, menjelaskan, dan mengembangkan tentang administrasi publik itu sendiri. Kemudian Pengembangan yang terjadi dalam ilmu administrasi publik disebut dengan paradigma administrasi publik yang disebutkan oleh **Nicholas Henry** terdapat 5 paradigma seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya.

Pengertian administrasi publik menurut Chandler dan Plano (dalam Keban, 2008:3) adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan,

dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Pandangan tersebut menjelaskan bahwa di dalam administrasi publik terdapat seni dan ilmu yang digunakan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan publik dan menjalankan tugas yang telah ditetapkan.

Administrasi publik menurut McCurdy (dalam Keban, 2008:3) mengemukakan bahwa administrasi publik dapat dilihat sebagai suatu proses politik, yaitu sebagai salah satu metode memerintah suatu negara dan juga dapat dianggap sebagai cara yang prinsipal untuk melakukan berbagai fungsi negara. Istilah administrasi publik seringkali diganti oleh para ahli ilmu politik dengan “birokrasi” hal ini sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Kettl (dalam Keban, 2008:4). Istilah ini lebih dikenal oleh masyarakat umum karena dapat dilihat secara nyata bagaimana proses birokrasi dalam menjalankan tugasnya ditengah pencapaian kebutuhan masyarakat. Munculnya berbagai pengertian mengenai administrasi publik yang diungkapkan oleh para ahli serupa dengan apa yang diungkapkan oleh Stillman II (dalam Keban, 2008:5) yaitu bahwa definisi administrasi publik sangat bervariasi bahkan sulit untuk disepakati.

Variasi mengenai berbagai pandangan administrasi publik yang dikutip oleh Stillman II (dalam Keban, 2008:5-8) sebagai berikut:

1. Menurut **Dimmock, Dimock, & Fox**, administrasi publik merupakan produksi barang dan jasa yang direncanakan untuk melayani kebutuhan masyarakat konsumen. Definisi tersebut melihat bahwa dalam administrasi publik terdapat kegiatan ekonomi yang menghasilkan barang dan pelayanan yang dibutuhkan untuk pemenuhan kebutuhan publik.

2. **Barton & Chappel** melihat administrasi publik sebagai *the work of government* atau pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah. Pengertian ini menjelaskan bahwa adanya peran dari aparat pemerintah dalam menjalankan tugasnya untuk melayani kebutuhan publik.
3. **Nigro & Nigro** mengemukakan bahwa administrasi publik adalah usaha kerjasama kelompok dalam suatu lingkungan publik, yang mencakup ketiga cabang yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif, mempunyai suatu peranan penting dalam memformulasikan kebijakan publik, sehingga menjadi bagian dari proses politik; yang sangat berbeda dengan cara-cara yang ditempuh oleh administrasi swasta dan individu dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Definisi ini menjelaskan bahwa adanya keterkaitan peran kelompok untuk bekerjasama di lingkungan publik untuk mencapai kebijakan publik dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat.
4. **Nicholas Henry** memberi batasan bahwa administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek dengan tujuan mempromosikan pemahaman tentang peran 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 efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan secara lebih baik kebutuhan masyarakat. Definisi ini menekankan adanya kombinasi antara

teori dan praktek dalam menjalankan kebijakan publik untuk pencapaian kebutuhan masyarakat.

Dari penjelasan para ahli mengenai pengertian administrasi publik maka dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan usaha kerjasama kelompok dalam suatu lingkungan publik atau merupakan suatu proses politik dengan memanfaatkan metode-metode pemerintah dalam menjalankan fungsi negara serta berusaha mengorganisir dan mengkoordinasi sumber daya dan personil publik sehingga menghasilkan suatu kebijakan publik yang telah diformulasikan, diimplementasikan dan dikelola (*manage*) untuk mencapai kebutuhan masyarakat.

Menurut Keban (2008:8) harus diakui bahwa cakupan atau ruang lingkup administrasi publik sangat kompleks tergantung dari perkembangan kebutuhan atau dinamika masalah yang dihadapi masyarakat. Administrasi publik menurut Keban (2008:12) dianalogikan sebagai tubuh manusia yang hidup dalam suatu lingkungan, pernyataan tersebut dikarenakan terdapat hubungan internal antara satu unsur dengan unsur lain seperti otak, jantung dan urat nadi, organ tubuh manusia. Ruang lingkup yang terdapat di dalam administrasi publik menurut Keban (2008:10-11) tersebut minimal dapat dilihat dari enam dimensi strategis yaitu:

1. **Dimensi kebijakan**, dimensi ini menyangkut proses pembuatan keputusan untuk penentuan tujuan dan cara atau alternatif terbaik untuk mencapai tujuan tersebut. Proses tersebut dapat dianalogikan dengan sistem kerja

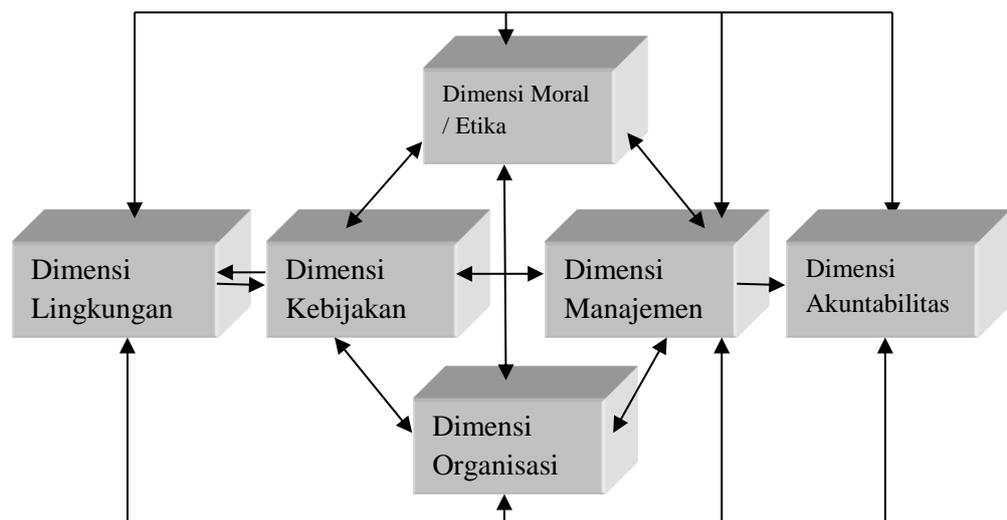
otak pada manusia yang memberikan arahan atau tujuan dari suatu tindakan.

2. **Dimensi organisasi** berkenaan dengan pengaturan struktur yang meliputi pembentukan unit, pembagian tugas antar unit (lembaga-lembaga publik) untuk mencapai tujuan dan target, termasuk wewenang dan tanggung jawabnya. Proses tersebut dapat diumpamakan dengan sistem organ tubuh manusia, yang memiliki peran dan fungsi tersendiri, dan siap melaksanakan tugasnya setelah mendapat perintah dari otak.
3. **Dimensi manajemen** menyangkut proses bagaimana kegiatan-kegiatan yang telah dirancang dapat diimplementasikan (digerakkan, diorganisir, dan dikontrol) untuk mencapai tujuan organisasi melalui prinsip-prinsip manajemen. Ini dapat dianalogikan dengan sistem jantung dan urat nadi yang menyalurkan darah keseluruh tubuh termasuk ke organ-organnya agar dapat bergerak dan berfungsi.
4. **Dimensi moral atau etika** memberikan tuntunan moral terhadap administrator tentang apa yang salah dan apa yang benar, atau apa yang baik dan yang buruk. Ini diibaratkan dengan sistem sensor pada tubuh manusia seperti perasaan intuisi, dan suasana hati nurani yang sering memberi teguran atau mengendalikan diri manusia.
5. **Dimensi lingkungan** adalah suasana dan kondisi sekitar yang mempengaruhi seluruh dimensi yang ada yaitu dimensi struktur organisasi, manajemen, kebijakan dan tanggung jawab moral. Hal ini diibaratkan

dengan suhu atau iklim serta karakteristik lokasi dimana tubuh manusia bertumbuh dan berkembang.

6. **Dimensi akuntabilitas Kinerja** adalah kebijakan, organisasi, manajemen, dan moral yang dijalankan secara profesional sebagai tuntutan akuntabilitas yaitu bahwa dunia administrator yang telah dipercayakan sebagai pihak yang perbuatan dan keputusannya kepada publik seharusnya mereka layani dalam bentuk kerja. Dengan demikian dimensi terakhir dari administrasi publik adalah dimensi akuntabilitas kinerja. Dimensi ini menggambarkan bukti nyata tentang kehadiran dan kegunaan riil dari administrasi publik di dalam suatu negara. Hubungan antar dimensi dapat dilihat sebagai berikut:

Gambar 1.1 Saling Hubungan Antar Dimensi Strategis Administrasi Publik



Sumber: Keban, 2008: 13

Dari gambar di atas dapat dijelaskan bahwa antara dimensi satu dengan dimensi yang lain saling mempengaruhi. Keenam dimensi yang ada yaitu dimensi moral atau etika, lingkungan, kebijakan, manajemen, organisasi, dan akuntabilitas

kinerja akan mempengaruhi baik buruknya dari suatu kinerja administrasi publik. Hubungan di atas harus dilihat sebagai hubungan yang bersifat strategis dalam memecahkan suatu permasalahan yang ada di masyarakat. Ketika terjadi permasalahan di masyarakat sebagai akibat dari adanya kinerja administrasi publik maka dapat ditelusuri melalui keenam dimensi yang ada. Dalam penelitian ini yang akan diteliti mengenai permasalahan yang ada adalah dimensi akuntabilitas kinerja.

Berdasarkan definisi administrasi publik dari para ahli di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa administrasi publik adalah penggabungan antar teori dan praktek dengan sumberdaya dan personel publik di organisir dan dikoordinasikan agar dalam pelaksanaan kebijakan publik ini dapat lebih responsif terhadap kebutuhan publik yang bertujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah. Dalam penelitian ini menggunakan teori administrasi publik karena penelitian berada pada ruang lingkup publik dalam menjalankan suatu kegiatan sebagai upaya pemerintah untuk mensejahterakan masyarakatnya dengan cara melakukan pengembangan yang didalam prosesnya terdapat tahap-tahap dan dimensi administrasi publik. Sehingga dalam penelitian ini menjadi salah satu lokus dan fokus dari ilmu administrasi publik karena penelitian **Analisis Stakeholders (Aktor Kebijakan) Dalam Pengembangan Obyek Wisata Candi Gedongsongo Di Kabupaten Semarang** dilakukan kepada pelaku administrasi publik itu sendiri dan Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang adalah salah satu

pelaku dari fenomena ilmu administrasi publik yaitu sebagai dinas publik, organisasi publik yang bersifat birokrasi publik.

1.5.2 Kebijakan Publik

Studi mengenai kebijakan publik sangat diperlukan hal ini karena hampir dalam proses kehidupan manusia sebagai akibat dari adanya kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai salah satu tugas untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia. Menurut Thomas R. Dye dan James Anderson (dalam Agustino, 2012:4-6) ada tiga alasan yang melatarbelakangi mengapa kebijakan publik perlu untuk dipelajari. Tiga alasan tersebut yaitu:

1. Pertimbangan atau alasan ilmiah (*scientific reasons*)

Kebijakan publik dipelajari dalam rangka untuk menambah pengetahuan yang lebih mendalam. Mulai dari asalnya, prosesnya, perkembangannya, serta akibat-akibat yang ditimbulkan bagi masyarakat;

2. Pertimbangan atau alasan profesional (*professional reasons*)

Don K. Price (dalam Agustino, 2012:5) memberikan pemisahan antara *scientific-estate* yang hanya berusaha menerpakan ilmu pengetahuan untuk memecahkan masalah sosial secara praktis. Dalam bahasa sederhana studi kebijakan digunakan sebagai alas untuk menerapkan pengetahuan ilmiah dalam rangka memecahkan atau menyelesaikan masalah sehari-hari.

3. Pertimbangan atau alasan politis (*political reasons*)

Kebijakan publik dipelajari pada dasarnya agar setiap perundangan dan regulasi yang dihasilkan dapat tepat guna mencapai tujuan yang sesuai target.

Tiga pertimbangan diatas yaitu *scientific reasons*, *professional reasons*, and *political reasons* menjadi pertimbangan yang melatarbelakangi para ilmuwan mempelajari kebijakan publik dalam memecahkan persoalan yang ada di dalam masyarakat sehingga dapat memberikan manfaat bagi masyarakat.

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang relatif ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik. Oleh karena ini, kita memerlukan batasan atau konsep kebijakan publik yang lebih tepat (Winarno, 2007:16).

Menurut pandangan Winarno (2007:16) pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*) dalam literatur-literatur ilmu politik. Masing-masing definisi tersebut memberikan penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda.

Dye (dalam Agustino, 2012:7) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apa yang paling dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan. Carl Friedrich (dalam Agustino, 2012:7) berpendapat bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan

dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Pandangan lain mengenai kebijakan publik dikemukakan oleh James Anderson (dalam Agustino, 2012:7) adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan. Konsep kebijakan ini menitikberatkan pada apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan atau dimaksud.

Menurut Agustino (2012:8) kebijakan publik merupakan keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah. Karena itu, karakteristik khusus dari kebijakan publik adalah bahwa kebijakan publik adalah keputusan politik dirumuskan oleh apa yang disebut David Easton (dalam Agustio, 2012:8) sebagai “otoritas” dalam sistem politik, yaitu “para senior, kepala tertinggi, eksekutif, legislatif, para hakim, administrator, penasehat, para raja, dan sebagainya”. Easton mengatakan bahwa mereka-mereka yang berotoritas dalam sistem politik dalam rangka memformulasikan kebijakan publik itu adalah orang-orang yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggung jawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada satu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan dikemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Menurut Winarno (2007:32-34) proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun

variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap.

Gambar 1.2 Tahap-Tahap Kebijakan Publik



Sumber: Winarno, 2007:33

Tahap Penyusunan Agenda, para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

Tahap Formulasi Kebijakan, masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakn

(*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

Tahap Adopsi Kebijakan, dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

Tahap Implementasi Kebijakan, suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

Tahap Evaluasi Kebijakan, pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan

masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah merai dampak yang diinginkan.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa mempelajari kebijakan publik sangat diperlukan hal ini dikarenakan dalam proses kehidupan manusia dipengaruhi oleh kebijakan publik yang dibuat oleh aparat pemerintah, kebijakan publik dipelajari nantinya dapat membantu memecahkan permasalahan yang ada di dalam masyarakat. Kebijakan publik adalah perilaku seorang aktor dalam lingkungan publik untuk memutuskan apakah tindakan yang ditetapkan harus dijalankan atau tidak dijalankan, dimana terdapat hambatan-hambatan dan kesempatan dalam pencapaian tujuan dari keputusan yang dirumuskan. Dalam kebijakan publik terdapat berbagai tahapan yang telah dikemukakan seperti di atas, namun dalam penelitian ini fokus yang lebih ditekankan pada tahapan formulasi kebijakan yang sebelumnya melalui proses analisis kebijakan terlebih dahulu karena nantinya hasil dari analisis yang sudah dilakukan peneliti akan digunakan untuk membantu dalam proses formulasi kebijakan.

Jadi dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya yang memiliki serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan dan dilaksanakan bersama dengan memperhatikan permasalahan tertentu yang nantinya akan terkait dengan formulasi kebijakan.

1.5.3 Formulasi Kebijakan Publik

Seperti yang sudah dijelaskan dalam Kebijakan Publik sebelumnya bahwa kebijakan publik terdiri dari beberapa tahapan salah satunya adalah Formulasi Kebijakan. Formulasi kebijakan publik adalah rangkaian proses pembuatan sebelum menetapkan sebuah kebijakan untuk diimplementasikan. Para ahli mengemukakan pandangan tentang definisi formulasi kebijakan sebagai berikut:

- a. Dunn (200:132), perumusan kebijakan (*policy formulation*) adalah pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah;
- b. Winarno (2002;29), menyatakan bahwa masing-masing alternatif bersaing untuk dipilih sebagai kebijakan dalam rangka memecahkan masalah.

Berdasarkan pengertian kedua ahli tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa formulasi kebijakan adalah sebuah cara untuk memecahkan suatu masalah yang di bentuk oleh para aktor pembuat kebijakan dalam menyelesaikan masalah yang ada dan dari sekian banyak alternatif pemecahan yang ada maka nantinya dipilih alternatif kebijakan yang paling baik.

1.5.3.1 Agenda Setting Kebijakan Publik

Istilah agenda dalam kebijakan publik, diartikan sebagai daftar perihal atau masalah untuk pejabat pemerintah, dan orang-orang diluar pemerintah yang terkait erat dengan para pejabat tersebut memberikan perhatian serius pada saat tertentu (Kingdom, 1995) dalam Hamdi (2014:80). Dengan makna tersebut, penentuan agenda merupakan proses untuk menjadikan suatu masalah agar

mendapat perhatian dari pemerintah, Kraft & Furlong (2007:71) dalam Hamdi (2014:80) mendefinisikan penentuan agenda sebagai *how problems are perceived and defined, command attention, and get onto the political agenda* (bagaimana masalah-masalah dipandang dan dirumuskan, mengarahkan perhatian, dan mau menjadi agenda politik). Proses tersebut dimulai dari kegiatan pendefinisian masalah, yakni kegiatan yang berkaitan dengan pengenalan dan perumusan isu-isu yang perlu di perhatikan oleh pemerintah.

Para ahli kebijakan publik telah banyak mengemukakan pendapat atau model tentang bagaimana berlangsungnya proses penentuan agenda. Tujuannya adalah untuk menjelaskan mekanisme dan dinamika dari transformasi suatu kondisi dalam masyarakat menjadi suatu masalah kebijakan yang harus dicarikan jalan keluarnya melalui penggunaan kekuasaan pemerintahan untuk membuat kebijakan. Berikut ini adalah contoh dari model penetapan agenda:

1. **Model Kingdom**

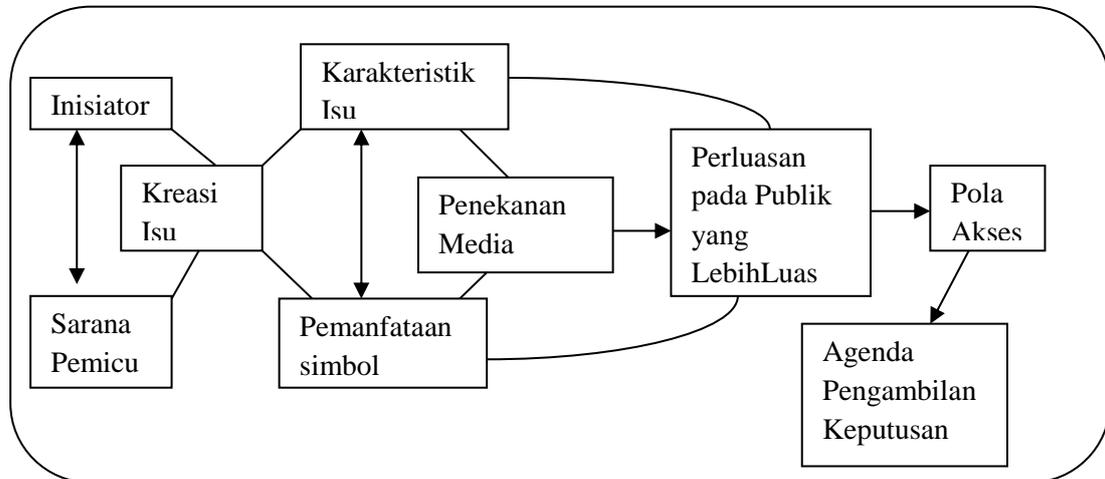
Kingdom (1984) dalam Hamdi (2014:81), menunjukkan bahwa masalah kebijakan dapat didefinisikan melalui penggunaan suatu indikator, munculnya peristiwa-peristiwa tertentu atau umpan balik suatu program. Pendefinisian masalah ini selanjutnya diikuti dengan penentuan agenda, biasanya berkenaan dengan penentuan masalah-masalah yang diprioritaskan. Sebagai suatu sistem kepentingan, kehidupan masyarakat dipenuhi oleh berbagai isu atau peristiwa. Sebagian dari peristiwa tersebut nyata dirasakan sebagai masalah, sebagian mengendap, tertutup oleh peristiwa yang dianggap penting, dan sebagian lainnya bersifat potensial

untuk berkembang menjadi masalah. Dalam hal ini, Kingdon (1984:119) dalam Hamdi (2014:82) menegaskan bahwa agar suatu kondisi menjadi suatu masalah, orang-orang harus berpikiran bahwa suatu tindakan seharusnya dilakukan untuk mengubahnya. Tiga mekanisme yang membuat masalah menjadi perhatian pembuatan kebijakan adalah indikator, peristiwa, dan umpan-balik. **Indikator** (*indicators*) adalah ukuran yang digunakan untuk menaksir skala dan perubahan dalam masalah. **Peristiwa** (*events*) berperan untuk memfokuskan perhatian pada masalah, seperti bencana, pengalaman pribadi, dan simbol. **Umpan-balik** (*feedback*) memberikan informasi mengenai kinerja yang ada dan mengindikasikan kegagalan pencapaian tujuan.

2. Model Cobb dan Elder

Menurut Cobb dan Elder (1972) dalam Hamdi (2014:83) agenda sistemik berisi semua masalah yang muncul dan mendapat perhatian masyarakat secara luas. Namun demikian, hanya beberapa dari masalah tersebut yang akan memperoleh perhatian dari para pembuat kebijakan. Apabila suatu masalah telah memperoleh perhatian serius para pembuat kebijakan, maka ia berstatus sebagai agenda institusional. Proses perluasan kontrol agenda tersebut mencakup lima aspek, yakni kreasi isu, penekanan oleh media massa, perluasan pada publik yang lebih luas, pola akses, dan agenda pengambil keputusan.

Gambar 1.3 Perluasan Kontrol Agenda



Sumber: Cobb dan Elder, dalam Parsons (1995:128), dalam Hamdi (2014:83)

Dari gambar diatas menurut Cobb dan Elder dalam Hamdi (2014:83) pada agenda setting dibedakan menjadi dua jenis agenda yaitu Agenda Sistematis dan Agenda Institusional. Agenda sistematis dimulai dari inisiator dan sarana pemicu yang saling mempengaruhi yang kemudian terjadilah kreasi isu hingga pada tahap pola akses dimana semua isu secara umum dianggap oleh anggota komunitas politik pantas mendapat perhatian dari otoritas publik. Untuk mendapatkan akses ke agenda sistematis sebuah isu harus mendapat perhatian luas dari sebagian besar persepsi publik, sehingga isu itu menjadi otoritas publik. Sedangkan yang termasuk dalam agenda institusional adalah agenda pengambilan keputusan dimana agenda institusional ini muncul secara eksplisit dan menjadi pertimbangan serius oleh pembuat keputusan. Terkadang agenda institusional adalah hal lama yang muncul karena diulas secara reguler atau menjadi perhatian secara periodik, atau mungkin hal tersebut adalah hal baru.

1.5.4 Efektivitas Peran

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai penggunaan hasil guna atau menunjang tujuan. Efektifitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah di tentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan. Hal ini sesuai dengan pendapat H. Emerson yang dikutip Soewarno Handayani (2006:16) yang menyatakan bahwa “Efektifitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”. Susanto (2005:156) efektifitas merupakan daya pesan untuk mempengaruhi atau tingkat kemampuan pesan-pesan unuk mempengaruhi. Menurut pengertian tersebut, efektifitas bisa diartikan sebagai suaru pengukuran akan tercapainya tujuan yang telah direncanakan sebelumnya secara matang.

Efektifitas merupakan suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target dapat tercapai. Pendapat tersebut menyatakan bahwa efektifitas merupakan suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target yang telah ditetapkan sebelumnya oleh lembaga atau organisasi dapat tercapai. Hal tersebut sangat penting peranannya di dalam setiap lembaga atau organisasi dan berguna untuk melihat perkembangan dan kemajuan yang dicapai oleh suatu lembaga atau organisasi itu sendiri (Sedarmayanti, 2006:61).

Berdasarkan beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan efektifitas adalah suatu ukuran yang menyatakan keberhasilan suatu usaha dalam mencapai target dan tujuan yang sudah ditentukan sebelumnya.

Istilah peran dapat diartikan sebagai keterlibatan atau keikutsertaan secara aktif dalam suatu proses pencapaian tujuan yang dilakukan oleh pribadi atau kelompok yang di organisir serta berlandaskan kemampuan yang memadai, turut serta dalam mewujudkan tujuan dengan rasa tanggung jawab yang dijiwai oleh rasa turut memiliki atau kesadaran dalam melaksanakan kegiatan dalam Rafid (2009).

Peran dapat diartikan suatu perilaku seseorang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Haroepoetri, Arimbi dan Santosa (2010) mengemukakan beberapa dimensi peran sebagai berikut:

- a. Peran sebagai sesuatu kebijakan, penganut paham ini berpednapat bahwa peran merupakan suatu kebijaksanaan yang tepat dan baik untuk dilaksanakan.
- b. Peran sebagai strategi, pada dimensi ini mengarrtikan peran merupakan strategi untuk mendapatkan dukunan masyarakat (*public support*). Pendapat ini didasarkan pada suatu paham bahwa keputusan dan kepedulian masyarakat pada tiap pengambilan keputusan di dokumentasikan dengan baik, maka keputusan tersebut memiliki kredibilitas.

- c. Peran sebagai alat komunikasi. Peran didayagunakan sebagai instrumen atau alat untuk mendapatkan masukan berupa informasi dalam proses pengambilan keputusan.
- d. Peran sebagai alat penyelesaian sengketa. Peran didayagunakan sebagai suatu cara untuk mengurangi atau meredakan konflik melalui usaha pencapaian konsensus dari pendapat-pendapat yang ada. Asumsi yang melandasi persepsi ini adalah bertukar pikiran dan pandangan dapat meningkatkan pengertian dan toleransi serta mengurangi rasa ketidakpastian (*mistrust*) dan kerancuan (*biases*).
- e. Peran sebagai terapi. Menurut persepsi ini, peran dilakukan sebagai upaya ‘mengobati’ masalah-masalah psikologis masyarakat seperti halnya perasaan ketidakberdayaan, tidak percaya diri dan perasaan bahwa diri mereka bukan komponen dalam masyarakat.

Berdasarkan pengertian diatas dapat ditarik sebuah kesimpulan peran adalah suatu kegiatan yang dilakukan secara sadar dan melibatkan diri pada suatu kegiatan dalam rangka mendukung kegiatan tersebut.

Sedangkan dari kedua penjelasan efektifitas dan peran diatas dapat disimpulkan efektifitas peran adalah perilaku dalam melibatkan dan mengikutsertakan diri kepada sebuah kegiatan dalam rangka mencapai tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya dengan melakukan usaha yang sesuai dengan tugas dan fungsinya.

1.5.4.1 Analisis Stakeholders

Stakeholders yaitu seseorang, kelompok ataupun institusi yang memiliki ketertarikan dalam suatu program yang biasanya memberikan pengaruh dalam proses pembuatan keputusan. Analisis *stakeholders* adalah identifikasi pemangku kepentingan (*stakeholders*) sebagai kunci dalam sebuah program, penilaian terhadap minat mereka dan bagaimana minat tersebut mempengaruhi program ini serta keberlangsungannya. Menurut Barbara C. Farhar dan William M. Babiuch dalam Modul *Stakeholders Analysis Methodologies Resource Book*, analisis *stakeholders* adalah proses untuk mengidentifikasi berbagai macam jenis peran yang terdapat kemungkinan terpengaruh oleh pemerintah. Analisis ini memberikan informasi yang cukup untuk membuat keputusan para *stakeholders* untuk mengidentifikasi dan menyesuaikan potensi untuk mengimplementasikan program selanjutnya. Hasil dari analisis *stakeholders* harus dirangkul secara hati-hati karena informasi yang ada sangat sensitif (contoh: seorang *stakeholders* tidak mau dianggap sebagai *blocker*). Seseorang yang melaporkan hasil dari analisis *stakeholders* harus orang yang benar-benar netral dan diluar anggota program yang akan/sedang berjalan.

Analisis *stakeholders* adalah teknik yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi dan menilai kepentingan dari pihak-pihak kunci, kelompok, atau institusi yang ikut andil dalam melakukan suatu kegiatan/program. Analisis *stakeholders* dapat membantu dalam penilaian lingkungan kegiatan dan dapat menentukan cara terbaik untuk bernegosiasi dalam diskusi kegiatan. Analisis

stakeholders dalam Modul *Stakeholders Analysis and Management* memiliki beberapa alasan mengapa analisis *stakeholders* dianggap sangat penting yaitu:

1. Menggambar atau mengelompokkan ketertarikan *stakeholders* dalam sebuah hubungan, *stakeholders* biasanya akan secara langsung terpengaruh atau mempengaruhi program;
2. Mengidentifikasi kemungkinan atau potensi konflik, (*stakeholders* yang memiliki peran penting dapat memiliki banyak prioritas dan harus diketahui prioritas-prioritas tersebut sehingga dapat direncanakan untuk membuat janji terlebih dahulu dengan mereka);
3. Mengidentifikasi viabilitas selain dalam persyaratan finansial (misal faktor sosial), contoh: staf yang akan menggunakan sistem baru memiliki kemungkinan kekhawatiran terhadap perubahan tersebut;
4. Membantu memberikan gambaran keseluruhan;
5. Membantu mengidentifikasi hubungan antara berbagai pemangku kepentingan, membantu mengidentifikasi kemungkinan koalisi.

Para ahli memiliki pandangannya masing-masing dalam mengidentifikasi aktor-aktor dalam kebijakan publik. Menurut Winarno (2012:126) aktor kebijakan publik dapat dibagi menjadi dua kelompok yakni para pemeran resmi dan para pemeran tidak resmi. Yang termasuk pemeran resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk kedalam kelompok pemeran tidak resmi meliputi: kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu. Sedangkan Moore (1995:112) secara umum aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik

yaitu, aktor publik, aktor privat dan aktor masyarakat (*civil society*). Ketiga aktor ini sangat berperan penting dalam sebuah proses penyusunan kebijakan publik. Selanjutnya Lindblom dalam Agustino (2008:41) menyebutkan aktor pembuat kebijakan, dalam sistem pemerintahan demokratis, merupakan interaksi antara dua aktor besar, yaitu *Inside Government Actor* (IGA) dan *Outside Government Actors* (OGA). Para aktor pembuat kebijakan ini terlibat sejak kebijakan publik itu masih berupa isu dalam *agenda setting* hingga proses pengambilan keputusan berlangsung.

Sampai saat ini, banyak pemikir-pemikir terdahulu yang memberikan definisi berbeda tentang apa yang dimaksud dengan *stakeholders*. Freeman (1984) dalam Reed (2009) memberikan definisi *stakeholders* sebagai pihak yang terpengaruh oleh kebijakan dan pihak yang dapat mempengaruhi kebijakan (“...*who is affected by the decisions and actions they take, and who has the power to influence their outcome, i.e. stakeholders*”). Dari definisi Freeman tersebut dapat dikatakan juga bahwa *stakeholders* adalah *who affect or affected by a decision or action*. Dari definisi-definisi yang ada dapat dilihat bahwa para ahli memiliki kesamaan atau terdapat kata kunci dari definisi *stakeholders* yang diberikan. Kata kunci tersebut adalah pengaruh. Berdasarkan beberapa definisi tersebut, secara sederhana *stakeholders* dapat dipahami sebagai pihak yang dapat terpengaruh dan/atau mempengaruhi dalam sebuah keputusan. Jika dikaitkan dalam konteks kebijakan publik, maka *stakeholders* adalah pihak yang terpengaruh dan mempengaruhi kebijakan publik.

Analisis *stakeholders* dilakukan untuk mengetahui siapa saja aktor-aktor yang ikut berperan dalam melaksanakan suatu kegiatan/kebijakan. Dalam analisis *stakeholders* biasanya terdiri lebih dari satu aktor dalam melaksanakan kebijakan. Analisis *stakeholders* ini dilakukan selain untuk mengetahui siapa saja aktor yang berperan tetapi juga mengetahui efektivitas peran dari aktor-aktor tersebut. Dalam menganalisis *stakeholders* terdapat beberapa tahap antara lain:

1. Tingkat Ketertarikan *Stakeholders*

Tabel 1.2 Tingkat ketertarikan stakeholders

STAKEHOLDERS	INTERESTS	LIKELY IMPACT OF THE PROJECT	PRIORITY
Primary			
Secondary			

Sumber: jurnal *stakeholdersanalysis – TEARFUND ROOTS RESOURCES*

Pada tahap ini digunakan untuk mengelompokkan *stakeholders* yang ada dalam sebuah program/kegiatan yang kemudian dijabarkan bagaimana ketertarikan setiap *stakeholders* tersebut. Kemudian dilihat kembali bagaimana pengaruh dari *stakeholders* tersebut dalam kegiatan dimana dia ikut andil dan berperan dalam kegiatan yang berlangsung dan bagaimana prioritas yang diberikan oleh *stakeholders* tersebut kedalam kegiatan yang ada. Pada tabel ini juga digunakan untuk menetapkan manakah *stakeholders* primer dan sekunder dalam sebuah kegiatan yang ada dimana pasti terdapat perbedaan antara *stakeholders* primer dan sekunder baik dalam ketertarikannya maupun pengaruhnya pada kegiatan tersebut.

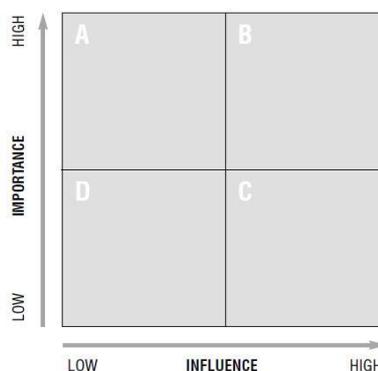
Penilaian yang diberikan berdasarkan data yang sudah didapatkan oleh peneliti dan simpulan dari penelitian. Penilaian 1 untuk prioritas terendah dan penilaian tertinggi diberikan angka 5. Penilaian yang dilakukan berdasarkan kriteria berikut:

- Angka 1 : nilai yang diberikan apabila ketertarikan *stakeholders* tidak berpengaruh dan hanya menguntungkan satu pihak saja;
- Angka 2 : nilai yang diberikan apabila ketertarikannya memiliki pengaruh (-) dan tidak terlalu banyak memberikan keuntungan
- Angka 3 : nilai yang diberikan apabila ketertarikannya menghasilkan (+) dan (-) secara bersamaan yang berarti ketertarikan tersebut memberikan dampak baik dan buruk
- Angka 4 : nilai yang diberikan apabila ketertarikannya menghasilkan nilai (+) tetapi ketertarikannya masih meninggalkan pihak yang tidak diuntungkan atau memiliki dampak besar
- Angka 5: nilai yang diberikan apabila ketertarikannya memberikan dampak yang besar dan menguntungkan bagi semua pihak yang ada.

2. Pengaruh dan Kepentingan *Stakeholders*

Tabel 1.3 Pengaruh dan kepentingan stakeholders

Table showing influence and importance of stakeholders



Sumber: jurnal *stakeholdersanalysis – TEARFUND ROOTS RESOURCES*

Langkah selanjutnya adalah melihat bagaimana kepentingan dan pengaruh dari setiap *stakeholders* yang ada. Beberapa *stakeholders* akan memiliki lebih banyak pengaruh dalam sebuah kegiatan jika dibandingkan dengan *stakeholders* yang lain. *Stakeholders* utama (*primary*) memiliki prioritas yang tinggi dan pengaruh yang tinggi pada sebuah kegiatan dimana dia ikut berperan sehingga tabelnya akan berbeda dengan yang lainnya dan lebih menonjol.

Pada tabel ini terdiri dari Kotak A, B, C, dan D, setiap kotak memiliki ciri yang berbeda-beda antara lain:

Kotak A : *stakeholders* yang memiliki kepentingan yang tinggi tetapi dengan pengaruh yang rendah. *Stakeholders* dalam kotak ini membutuhkan inisiatif khusus untuk meyakinkan dan menjaga kepentingan mereka.

Kotak B : *stakeholders* di dalam kotak ini memiliki kepentingan yang tinggi terhadap suatu pengelolaan dan pengembangan dan juga memiliki pengaruh yang baik pula. *Stakeholders* ini dapat menjaga kepentingannya dan terus melakukan pengelolaan dan pengembangan dalam sebuah proyek atau kegiatan.

Kotak C : *stakeholders* dengan pengaruh yang tinggi yang dapat memberikan efek pada pengelolaan dan pengembangan tetapi tidak memiliki kepentingan yang cukup. *Stakeholders* dalam kotak ini memungkinkan timbulnya konflik karena terdapat resiko untuk mempengaruhi *stakeholders* yang lain.

Kotak D : *stakeholders* dengan prioritas rendah dan kepentingan yang tak terlalu tinggi. *Stakeholders* ini membutuhkan *monitoring* dan evaluasi dari *stakeholders* lain supaya terjadi keseimbangan antara *stakeholders* yang dominan atau non-dominan.

3. Identifikasi Peran *Stakeholders*

Tabel 1.4 Identifikasi peran stakeholders

		Jenis Peran			
		Informan	Konsultan	Kerjasama	Kontrol
Tahapan dalam pengembangan	Identifikasi				
	Desain				
	Implementasi dan Pengawasan				
	Tinjauan				
	Evaluasi				

Sumber: jurnal *stakeholdersanalysis – TEARFUND ROOTS RESOURCES*

Tahap yang terakhir yaitu Identifikasi Peran *Stakeholders*, pada tahap ini dilihat bagaimana keterlibatan/peran *stakeholders* dalam setiap tahap pengembangan. Pada tahap mengelompokkan *stakeholders* yang ada berdasarkan kolom-kolom yang tersedia sehingga akan terlihat *stakeholders* mana yang terlibat dalam setiap tahapan yang ada. Tahapan dalam jenis peran antara lain: Informan, Konsultan, Kerjasama, dan Kontrol. Informan adalah *stakeholders* yang menjadi sumber informasi dalam pengembangan yang akan dilakukan. Selanjutnya adalah konsultan, jenis peran ini berkelanjutan dimana konsultan adalah jenis peran yang menjadikan *stakeholders* sebagai tempat untuk meminta pendapat antar *stakeholders*. Jenis peran yang ketiga yaitu kerjasama atau *partnership*, peran ini menjadikan *stakeholders* saling bekerja sama dalam melaksanakan pengelolaan dan pengembangan sehingga pekerjaan yang dilakukan tidak hanya melibatkan satu dinas saja. Peran yang terakhir adalah kontrol, seperti yang kita ketahui dari arti kata kontrol yaitu mengawasi kegiatan, pada peran ini, tidak semua

stakeholders dapat melakukannya karena adanya faktor prioritas pada saat pengembangan.

1.5.5 Jejaring Kebijakan

Jejaring kebijakan adalah suatu hubungan yang terbentuk akibat koalisi diantara aktor pemerintah, masyarakat termasuk privat. Jejaring kebijakan terbentuk dan berkembang menjadi bermacam-macam jenis tergantung pada intensitas dan dominasi hubungan yang terjadi diantara aktor. Jejaring kebijakan yaitu hubungan saling ketergantungan diantara aktor kebijakan publik. Suatu program kebijakan akan lebih mudah diimplementasikan jika pelaksanaan program mengidentifikasi *stakeholders*, kepentingan mereka, apa yang akan mereka dukung serta strategi organisasi publik untuk dapat bekerjasama dengan mereka. Jejaring kebijakan bukan hanya menuntut peran serta atau keterlibatan para aktor sebagai partisipan atau aktor yang dalam kerangka *good governance* yang terdiri atas pemerintah, swasta dan masyarakat dan dunia internasional. Jejaring kebijakan dan kerjasama memiliki perbedaan, jika kerjasama mengatur peran aktor untuk menghindari konflik, sedangkan jejaring kebijakan tidak berpantang pada konflik bagi pembentukannya.

Kegiatan saling mempengaruhi diantara para aktor akan membentuk suatu parameter-parameter yang relatif stabil. Jejaring kebijakan menjadi tumbuh dengan bermacam jenis tergantung pada intensitas hubungan aktor dan dominasi salah satu aktor. Beberapa jenis jejaring kebijakan di antaranya:

1. Model jejaring kebijakan segitiga besi

Jejaring kebijakan segitiga besi adalah jejaring kebijakan yang paling tua diantara 4 jejaring kebijakan lain. Segitiga besi didasarkan atas observasi pada hubungan saling menguntungkan antara kelompok kepentingan. Hubungan tiga sisi dalam memiliki integrasi yang sangat kuat dalam proses kebijakan sehingga dijuluki segitiga besi. Para aktor berkoalisi untuk mengendalikan program pemerintah yang berdampak pada kepentingan ekonomi masing-masing aliansi dan berusaha mengimbangi kekuatan segitiga besi.

2. Model jejaring kebijakan issue network / jaringan isu

Model ini yaitu serangkaian kompartemen atau segmen vertikal yang masing-masing segmen ditempati oleh kelompok organisasi yang berbeda yang umumnya tidak bisa dimasuki oleh kelompok yang tidak diakui atau oleh publik.

3. Model jejaring kebijakan subgovernment

Jejaring kebijakan *subgovernment* bersifat fleksibel dan tidak kaku sebagaimana segitiga besi. Keanggotaannya dapat berganti-ganti tergantung pada kebijakan yang sedang disusun. Keanggotaannya terdiri dari sejumlah analisis kebijakan dengan tingkatan yang berbeda-beda tetapi mempunyai komitmen mutual atau saling ketergantungan antara satu dan lainnya. Jejaring ini bersifat tidak stabil, memiliki *turnover* peserta yang konstan dan kurang terinstitutionalkan dibandingkan dengan segitiga besi dan jaringan isu.

4. Model jejaring kebijakan koalisi advokasi

Jejaring kebijakan digambarkan dalam beberapa kategori. Pertama, didiskripsikan sebagai aktor-aktor. Kedua, *linkages* diantara aktor. Ketiga *boundary* (Kenis & Schneider, 1991: 41-42, dalam Carlson, 2000:505 dalam Suwtri, 2008:4). Sabatier (1993) dalam Suiwtri (2008:4) meneliti suatu jejaring kebijakan dan menamakannya *Advocacy Coalition* yaitu sekelompok pengambil kebijakan dalam subsistem kebijakan. Koalisi advokasi dapat muncul pada semua level kebijakan baik nasional, sub-nasional, dan lokal. Aktor dari koalisi advokasi terdiri dari pelaku sejumlah institusi pemerintah dan swasta dalam semua level organisasi pemerintah yang berhubungan atas dasar kepercayaan pada pencapaian tujuan.

Pada penelitian ini menggunakan jejaring kebijakan Koalisi Advokasi dimana pada jejaring ini dianggap lebih fleksibel dan melihat jejaring ini dapat muncul dimana saja pada level organisasi pemerintah maupun swasta dan dirasa lebih cocok dalam penelitian ini karena hubungan antar aktor selain menguntungkan satu sama lain juga berhubungan atas dasar kepercayaan pada pencapaian tujuan yang sama dan memiliki *turnover* yang lebih stabil dibandingkan dengan jejaring yang lain.

1.5.6 Pengembangan Pariwisata

Adanya teori-teori sebelumnya membantu mempermudah pengembangan pariwisata yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun pihak lain dalam rangka dan tujuannya yaitu mensejahterakan masyarakat. Pengembangan pariwisata

merupakan suatu rangkaian upaya untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumber daya pariwisata mengintegrasikan segala bentuk aspek di luar pariwisata yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung akan kelangsungan pengembangan pariwisata, (Swarbrooke 1996;99). Terdapat beberapa jenis pengembangan, yaitu: (a) Keseluruhan dengan tujuan baru, membangun atraksi di situs yang tadinya tidak digunakan sebagai atraksi (b) Tujuan baru, membangun atraksi pada situs yang sebelumnya telah digunakan sebagai atraksi (c) Pengembangan baru secara keseluruhan pada keberadaan atraksi yang dibangun untuk menarik pengunjung lebih banyak dan untuk membuat atraksi tersebut dapat mencapai pasar yang lebih luas, dengan meraih pangsa pasar yang baru (d) Pengembangan baru pada keberadaan atraksi yang bertujuan untuk meningkatkan fasilitas pengunjung atau mengantisipasi meningkatnya pengeluaran sekunder oleh pengunjung (e) Penciptaan kegiatan-kegiatan baru atau tahapan dari kegiatan yang berpindah dari satu tempat ke tempat lain dimana kegiatan tersebut memerlukan modifikasi bangunan dan struktur.

Dalam pengembangan pariwisata diperlukan aspek-aspek untuk mendukung pengembangan tersebut antara lain:

1. Aspek Fisik

Menurut UU RI No. 23 Tahun 1997 dalam Marsongko (2001), lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan peri-kehidupan dan kesejahteraan manusia

serta makhluk hidup lainnya. Yang termasuk dalam lingkungan fisik berdasarkan olahan dari berbagai sumber, yaitu: (a) Geografi; (b) Topografi; (c) Geologi; (d) Klimatologi; (e) Hidrologi; (f) Visability; (g) Vegetasi dan Wildlife.

2. Aspek Daya Tarik Pariwisata

Aspek ini dapat berkembang di suatu tempat pada dasarnya karena tempat tersebut memiliki daya tarik. Murray (1993) di dalam Gunn (1979;50) menyebutkan “... *a thing or feature which draws people by appealing to their desire, taste, etc. Especially an interisting or amusing exhibition which draws crowds*” yang berarti sesuatu dapat menarik rasa keingintauan seseorang apabila disuatu tempat terdapat kerumunan dan keindahan.

Gunn (1979;48) juga berpendapat bahwa “*attraction are the on-location places in region that not only provide the things for tourist to see and do but also offer the lure to travel*” yaitu suatu daya tarik disuatu tempat tidak hanya menunjukkan hal yang dapat dilihat oleh turis tetapi juga memberikan ras keinginan untuk berkunjung ke tempat tersebut.

3. Aspek Aksesibilitas

Akses yang bersifat fisik maupun non fisik untuk menuju suatu destinasi merupakan hal penting dalam pengembangan pariwisata. Aspek fisik yang menyangkut jalan, kelengkapan fasilitas dalam radius tertentu, frekuensi transportasi umum dari terminal terdekat. Menurut Bovy dan Lawson (1998;202), jaringan jalan memiliki dua peran penting dalam kegiatan

pariwisata, yaitu: (a) Sebagai alat akses, transport , komunikasi antara pengunjung atau wisatawan dengan atraksi rekreasi atau fasilitas; (b) Sebagai cara untuk melihat-lihat (*sightseeing*) dan menemukan suatu tempat yang membutuhkan perencanaan dalam penentuan pemandangan yang dapat dilihat selama perjalanan. Bovy dan Lawson (1998;203) membagi jalan untuk kepentingan wisatawan menjadi tiga kategori, yaitu: (a) Jalan Utama yang menghubungkan wilayah destinasi utama dengan jaringan jalan nasional atau jalan utama di luar kawasan; (b) Jalan Pengunjung, yaitu jalan sekunder yang biasanya beraspal (makadam) ataupun gravel yang menghubungkan dengan fasilitas wisata yang spesifik seperti resort, hotel yang terpisah, restoran atau atraksi rekreasi lainnya; (c) Sirkuit Pengunjung, untuk kegiatan melihat-lihat dengan pemandangan yang menarik disepanjang jalannya.

4. Aspek Aktivitas dan Fasilitas

Dalam pengembanaan sebuah obyek wisata dibutuhkan fasilitas yang berfungsi sebagai pelengkap dan untuk memenuhi berbagai kebutuhan wisatawan. Menurut Bukart dan Medlik (1974;133), fasilitas bukanlah merupakan faktor utamayang dapat menstimulasi kedatangan wisatawan ke suatu destinasi wisata, tetapi ketiadaan fasilitas dapat menghalangi wisatawan dalam menikmati atraksi wisata. Fungsi fasilitas haruslah bersifat melayani serta mempermudah wisatawan yang berkunjung ke tempat wisata sehingga fasilitas juga dapat menjadi daya tarik tersendiri dengan meninggalkan kesan yang baik pada pengunjung.

5. Aspek sosial ekonomi dan budaya

Dalam analisa sosial ekonomi membahas mengenai mata pencaharian penduduk, komposisi penduduk, angkatan kerja, latar belakang pendidikan masyarakat sekitar, dan penyebaran penduduk dalam suatu wilayah. Hal ini perlu dipertimbangkan karena dapat menjadi suatu tolak ukur mengenai apakah posisi pariwisata menjadi sektor unggulan dalam suatu wilayah tertentu atau suatu sektor yang kurang menguntungkan dan kurang selaras dengan kondisi perekonomian yang ada. Selanjutnya adalah mengenai aspek sosial budaya, dimana aspek kebudayaan dapat diangkat sebagai suatu topik pada suatu kawasan. Dennis L. foster menjelaskan mengenai pengaruh kebudayaan (*cultural influences*) sebagai berikut: “Para pelaku perjalanan tidak membuat keputusan hanya berdasarkan pada informasi pemrosesan dan pengevaluasian. Mereka juga dipengaruhi oleh faktor kebudayaan, masyarakat, dan gaya hidupnya.

1.6 Operasionalisasi Konsep

Pada bagian ini fokus pada tujuan penelitian akan diteliti dengan cara analisis *stakeholders* maka dari itu diperlukan operasionalisasi berupa rangkaian fenomena yang akan diamati dalam Analisis *Stakeholders* (Aktor Kebijakan) Dalam Pengembangan Obyek Wisata Candi Gedongsongo di Kabupaten Semarang.

Tujuan 1 Mengidentifikasi efektifitas peran *stakeholders* dalam pengembangan obyek wisata Candi Gedongsongo di Kabupaten Semarang

1. Analisis *Stakeholders* adalah identifikasi pemangku kepentingan sebagai kunci dalam sebuah program. Dimana analisis *stakeholders* ini dilaksanakan tidak hanya untuk mengetahui siapa sajakah *stakeholders* yang ada tetapi juga untuk mengetahui efektivitas peran *stakeholders*.
2. Efektivitas peran *stakeholders* ini dapat diamati dengan fenomena sebagai berikut:
 - Peran *Stakeholders* dalam pengembangan obyek wisata Candi Gedongsongo dilihat dari kegiatan-kegiatan yang sudah secara rutin dilakukan berdasarkan tugasnya masing-masing sesuai dengan tanggungjawabnya dan kewajibannya.
 - Pengaruh *stakeholders* dalam melaksanakan kegiatan pengembangan obyek wisata Candi Gedongsongo.
 - Kepentingan yang dimiliki setiap *stakeholders* saat melakukan pengembangan obyek wisata Candi Gedongsongo.
 - Efektivitas Peran *stakeholders* dalam melakukan pengembangan obyek wisata Candi Gedongsongo sudah sesuai dengan perjanjian/tupoksi yang sudah ditetapkan pada kesepakatan antar *stakeholder* sebelumnya atau masih terdapat ketidaksamaan terhadap kewajiban yang seharusnya para *stakeholders* laksanakan.

Tujuan 2 Menganalisis jejaring kebijakan dalam rangka pengembangan obyek wisata Candi Gedongsongo di Kabupaten Semarang.

1. Jejaring Kebijakan adalah suatu hubungan yang terbentuk akibat koalisi diantara aktor pemerintah, masyarakat terasuk privat. Jejaring kebijakan

ini digunakan untuk melihat hubungan yang terjadi antar *stakeholders* dalam proses pengembangan obyek wisata Candi Gedongsongo baik yang sudah berjalan, sedang berjalan, ataupun akan berjalan. Efektivitas peran *stakeholders* mempengaruhi hubungan/jejaring dalam pengembangan obyek wisata Candi Gedongsong di Kabupaten Semarang.

2. Mengukur jejaring kebijakan yang ada di pengembangan obyek wisata Candi Gedongsongo dapat dilihat melalui fenomena:

- Jejaring kebijakan digunakan untuk melihat dan mengetahui hubungan yang terjadi antar aktor kebijaksan dalam pengembangan obyek wisata Candi Gedongsongo apakah hubungan yang terjadi antar aktor tersebut sudah baik atau belum.
- Efektivitas Peran (Pengaruh dan Kepentingan) *stakeholders* dalam melakukan pengembangan obyek wisata ikut andil dalam jejaring kebijakan dalam pengembangan obyek wisata Candi Gedongsongo di Kabupaten Semarang berdasarkan nilai-nilai yang terkait
- Dalam jejaring kebijakan obyek wisata Candi Gedongsongo aktor-aktor yang ada dapat berkurang ataupun bertambah seiring dengan pelaksanaan kegiatan atau program pengembangan obyek wisata Candi Gedongsongo.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian menurut yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah suatu penelitian yang bermaksud

untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian, secara holistik (keseluruhan) dan dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan metode penelitian (Praniti, 2015:63). Metode kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek alamiah dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi (Sugiyono, 2014:9)

Disisi lain, berdasarkan tingkat eksplanasi, penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian yang bersifat deskriptif. Menurut Sugiyono (2014:11), penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih (independen) tanpa perbandingan, atau menghubungkan antara variabel satu dengan yang lain. Penelitian deskriptif dalam metode kualitatif dapat digunakan untuk memperoleh atau mendapatkan gambaran tentang sifat dari suatu gejala masyarakat. Oleh karena itu, desain penelitian kualitatif deskriptif yang digunakan dalam penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan, mencatat, menganalisa dan menginterpretasikan kondisi-kondisi yang sekarang ini ada atau terjadi.

1.7.2 Lokasi Penelitian

Fokus penelitian ini adalah bagaimana Analisis *Stakeholders* (Aktor Kebijakan) Dalam Pengembangan Obyek Wisata Candi Gedongsongo di Kabupaten Semarang, mendeskripsikan dan menganalisis apa saja hal yang mendorong dan menghambat dalam efektivitas peran *stakeholders* dan bagaimana

jejaring kebijakan yang terjadi diantara aktor-aktor yang ikut serta dalam pengembangan obyek wisata Candi Gedongsongo di Kabupaten Semarang.

Lokus dalam penelitian ini adalah obyek wisata Candi Gedongsongo di Kabupaten Semarang karena Candi Gedongsong merupakan salah satu obyek wisata unggulan di Kabupaten Semarang. Oleh karena itu, penelitian ini dilakukan untuk melihat dengan adanya pengembangan yang tidak hanya dilakukan oleh satu aktor saja tetapi beberapa aktor bagaimanakah peran mereka dalam pengembangannya dan jejaring kebijakan dalam pengembangan itu sendiri.

1.7.3 Subjek Penelitian

Informan dapat diartikan sebagai orang yang akan memberikan informasi terkait dengan masalah yang diteliti. Dalam pemilihan informan dilakukan secara *purposive*, yaitu dipilih dengan pertimbangan dan tujuan tertentu untuk memperoleh orang-orang yang akan mengetahui dengan benar tentang masalah yang terkait dengan penelitian. Informan yang dipilih dalam penelitian ini adalah:

a. Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang

Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang merupakan dinas yang mempunyai fungsi dan tugas pokok (tupoksi) untuk merencanakan, memimpin, mengkoordinasikan, membina, mengawasi dan mengendalikan serta mengevaluasi penyelenggaraan kepariwisataan. Peneliti melakukan wawancara kepada Ibu Sri Eritta selaku Kepala Seksi Bidang Pengembang Destinasi, Ibu Hendrastuti Kasari selaku Kepala Seksi Bidang Pengembangan Pasar, dan Bapak Muhammad selaku staff Bidang Pengembangan Destinasi.

b. Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) Jawa Tengah

BPCB Jawa Tengah adalah salah satu dinas yang ikut andil dalam melaksanakan pengembananagn obyek wisata Candi Gedongsongo, sehingga perlu dilakukan wawancara kepada dinas terkait untuk lebih mengetahui bagaimana peran mereka dan hubungan antar aktor yang terjadi. Wawancara dilakukan kepada fungsional BPCB yang mengelola Candi Gedongsongo yaitu Bapak Edi.

c. Perum Perhutani Jawa Tengah

Perum Perhutani adalah dinas lain selain BPCB dan Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang yang ikut serta dalam melaksanakan pengembangan Candi Gedongsongo, untuk mengetahui lebih lanjut bagaimana peran Perhutani terhadap pengembangan Candi Gedongsongo maka dari itu perlu dilakukan awancara kepada Staff Administrasi Kedu Utara yaitu Bapak Hanun.

d. Pengelola Obyek Wisata Candi Gedongsongo (Penjaga Tiket)

Pengelola Obyek Wisata Candi Gedongsongo merupakan salah satu bagian dari Dinas Pariwisata tetapi khusus di Obyek Wisata Candi Gedongsongo. Sehingga pegawai disini khusus mengurus tentang pelayanan pengunjung dan lain sebagainya yang berhubungan dengan Candi Gedongsongo dan nantinya memberikan laporan kepada Dinas Pariwisata.

e. Warga sekitar yang tinggal disekitar Obyek Wisata Candi Gedongsongo.

Wawancara dilakukan kepada masyarakat sebagai masyarakat yang tinggal di sekitar obyek wisata mengenai bagaimana pengembangan di sekitar obyek wisata Candi Gedongsongo.

1.7.4 Instrumen Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, yang menjadi instrumen atau alat penelitian adalah peneliti itu sendiri. Oleh karena itu, peneliti sebagai instrumen harus siap melakukan penelitian yang selanjutnya terjun ke lapangan (Sugiyono, 2014:222). Dalam hal pengumpulan data dan informasi, digunakan *interview guide* untuk memandu pada saat wawancara berlangsung.

1.7.5 Sumber Data

a. Data Primer

Data primer adalah data informasi yang diperoleh langsung dari sumbernya. Dalam penelitian ini data diperoleh dari hasil wawancara langsung kepada informan. Sumber data primer dalam penelitian ini adalah Kepala Seksi Bidang Pengembangan Destinasi, Kepala Seksi Bidang Pengembangan Pasar Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang, Pegawai Pengelola Obyek Wisata Candi Gedongsongo dan Masyarakat yang berkunjung.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi pustaka atau bahan informasi lain yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti, baik dari tinjauan pustaka, dokumen-dokumen maupun dari penelitian sebelumnya dan jurnal-jurnal.

1.7.6 Teknik Pengumpulan Data

1. Observasi

Menurut Marshall (1995) dalam Sugiyono (2014:226) melalui observasi, peneliti belajar tentang perilaku, dan makna dari perilaku tersebut. Selanjutnya Nasution (1988) dalam Sugiyono (2014:226) menyatakan bahwa observasi adalah dasar semua ilmu pengetahuan. Para ilmu pengetahuan hanya dapat bekerja berdasarkan data, yaitu fakta mengenai dunia kenyataan yang diperoleh melalui observasi.

Menurut Patton dalam Sugiyono (2014:228), dinyatakan bahwa manfaat observasi adalah sebagai berikut:

1. Dengan observasi dilapangan peneliti akan lebih mampu memahami konteks data dalam keseluruhan situasi sosial, jadi akan di peroleh pandangan yang holistik atau menyeluruh.
2. Dengan observasi maka akan diperoleh pengalaman langsung, sehingga memungkinkan peneliti menggunakan pendekatan induktif, jadi tidak dipengaruhi oleh konsep atau pandangan sebelumnya.
3. Dengan observasi, peneliti dapat melihat hal-hal yang kurang atau tidak diamati orang lain, khususnya orang yang berada dalam lingkungan itu, karena telah dianggap “biasa” dan karena itu tidak akan terungkap dalam wawancara.
4. Dengan observasi, peneliti dapat menemukan hal-hal yang sedianya tidak terungkap oleh responden dalam wawancara karena bersifat sensitif atau ingin ditutupi karena dapat merugikan nama lembaga.

5. Dengan observasi peneliti dapat menemukan hal-hal yang diluar persepsi responden, sehingga peneliti memperoleh gambaran yang lebih kompherensif.
6. Melalui pengamatan dilapangan, peneliti tidak hanya mengumpulkan daya yang kaya, tetapi juga memperoleh kesan-kesan pribadi, dan merasakan suasana situasi sosial yang diteliti

2. Wawancara

Menurut Esterberg (2002) dalam Sugiyono (2014:231) wawancara adalah pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu. Selanjutnya Susan Stainback (1988) dalam Sugiyono (2014:232) juga mengemukakan bahwa dengan wawancara, peneliti akan mengetahui hal-hal yang lebih mendalam tentang partisipan dalam menginterpretasikan situasi dan fenomena yang terjadi. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara karena penelitian dilakukan kepada pelaku administrasi publik yaitu kepada orang-orang yang melakukan fenomena/gejala yang ada sehingga dilakukan wawancara untuk menangkap dan mencari informasi dengan wawancara.

3. Dokumen

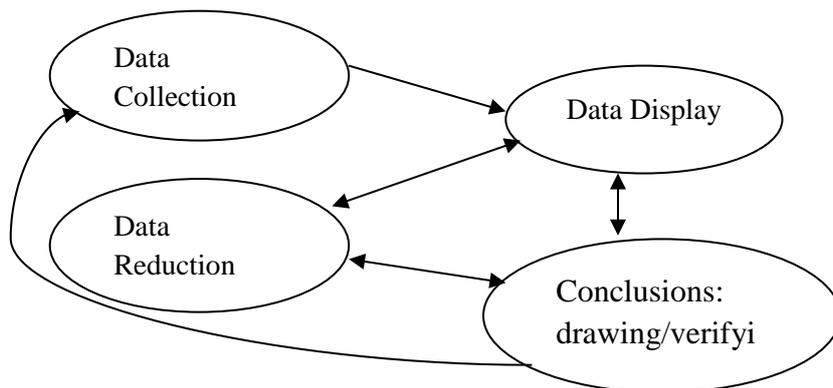
Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya monumental seseorang. Studi dokumen merupakan pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara dalam penelitian kualitatif. Hasil penelitian dari observasi atau wawancara, akan lebih kredibel/dapat dipercaya kalau didukung oleh foto-foto atau karya tulis akademik.

1.7.7 Analisis Data

Menurut Sugiyono (2014:246) Analisis data dalam penelitian kualitatif, dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu. Pada saat wawancara, peneliti sudah melakukan analisis terhadap jawaban yang diwawancarai. Bila jawaban yang diwawancarai setelah dianalisis terasa belum memuaskan, maka peneliti akan melanjutkan pertanyaan lagi, sampai tahap tertentu, diperoleh data yang dianggap kredibel.

Dalam penelitian ini, peneliti menganalisis menggunakan Model Miles dan Huberman. Menurut Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2014:246), mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Aktivitas dalam analisis data yaitu *data reduction*, *data display*, dan *conclusion drawing/verification*.

Gambar 1.4 Komponen dalam Analisis Data (*interactive model*)



Sumber: Miles and Huberman (dalam Sugiyono, 2014:247)

a. *Data Reduction (Reduksi Data)*

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu maka perlu dicatat secara teliti dan rinci. Seperti telah dikemukakan, semakin lama peneliti ke lapangan, maka jumlah data akan semakin banyak, kompleks dan rumit. Untuk itu perlu segera dilakukan analisis data melalui reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.

b. *Data Display (penyajian data)*

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sejenisnya. Dalam hal ini Miles and Huberman (1984) dalam Sugiyono (2014:249) menyatakan yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif. Dengan mendisplaykan data, maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami.

c. *Conclusion Drawing/ verification*

Langkah ke tiga dalam analisis data kualitatif menurut Miles and Huberman dalam Sugiyono (2014:252) adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan

berubah bila tidak dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal, didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.

Dengan demikian kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal, tetapi mungkin juga tidak, karena seperti telah dikemukakan bahwa masalah dan rumusan masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah penelitian berada di lapangan.

1.7.8 Kualitas Data

Pada penelitian kualitatif harus dapat menunjukkan data yang valid dan reliabel dengan melakukan uji keabsahan data. Menurut Gibbs, 2007 dalam Creswell (2010:246) validitas kualitatif merupakan upaya pemeriksaan terhadap akurasi hasil penelitian dengan menerapkan prosedur-prosedur tertentu. Validitas ini didasarkan pada kepastian apakah hasil penelitian sudah akurat dari sudut pandang peneliti, partisipan, atau pembaca secara umum. Adapun strategi validitas data yang dikemukakan oleh Creswell adalah sebagai berikut:

1. Triangulasi sumber data yang berbeda dengan memeriksa bukti-bukti yang berasal dari sumber-sumber tersebut dan menggunakannya untuk membangun justifikasi tema-tema.

2. Menerapkan Member Checking dengan membawa kembali laporan akhir atau deskripsi ke hadapan partisipan untuk mengecek apakah laporan sudah akurat.
3. Membuat deskripsi yang kaya dan padat tentang hasil penelitian. Deskripsi ini setidaknya harus berhasil menggambarkan setting penelitian dan membahas salah satu elemen dari pengalaman-pengalaman partisipan.
4. Mengklarifikasi bias yang mungkin dibawa peneliti dalam penelitian dengan melakukan refleksi diri terhadap kemungkinan munculnya bias dalam penelitian, peneliti akan mampu membuat narasi yang terbuka dan jujur.
5. Menyajikan informasi yang berbeda atau negative yang dapat memberikan perlawanan pada tema-tema tertentu. Peneliti dapat melakukan ini dengan membahas bukti mengenai suatu tema.
6. Melakukan Tanya jawab dengan sesama rekan peneliti guna meningkatkan keakuratan hasil penelitian. Proses ini mengharuskan peneliti mencari seorang rekan yang data mereview untuk berdiskusi mengenai penelitian kualitatif.
7. Mengajak seorang auditor untuk mereview kembali seluruh proyek penelitian.

Strategi validitas yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi. Menurut Creswell (2010:246) triangulasi yaitu mentriangulasi (*triangulate*) sumber-sumber data yang berbeda dengan memeriksa bukti-bukti yang berasal dari sumber-sumber tersebut dan menggunakannya untuk membangun justifikasi

tema-tema secara koheren. Tema-tema yang dibangun berdasarkan sejumlah sumber data atau perspektif dari partisipan akan menambah validitas penelitian.