

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan wilayah yang memiliki kondisi geografis dengan karakteristik wilayah kepulauan serta kearifan lokal yang sangat beragam adalah satu potensi yang tidak banyak dimiliki oleh Negara lain sehingga pemerintah mulai berbenah menangkap peluang tersebut, pulau-pulau yang tersebar di seluruh Indonesia memiliki kultur kebudayaan yang beraneka ragam dan tersebar di berbagai daerah, merupakan ciri khas dan daya tarik yang dimiliki Indonesia, hal tersebut menjadi salah satu potensi dan kelebihan Indonesia khususnya di bidang pariwisata.

Pariwisata telah berkembang sebagai sebuah realita yang menyentuh berbagai dimensi sosial, budaya, ekonomi, politik, agama, teknologi, dan ekologi. Secara empirik dalam angka perkembangan pariwisata secara keseluruhan dimensi itu berinteraksi secara baik dan bergerak secara dinamik. Aspek yang mendapat perhatian paling besar yang dianggap penting ialah aspek ekonomisnya artinya untuk melakukan perjalanan orang harus mengeluarkan biaya yang diterima oleh orang-orang yang menyelenggarakan angkutan, jasa, atraksi, kesenian budaya dan lain-lain.

Prospek perkembangan pariwisata di Indonesia sangat cerah hal itu di tunjang oleh kekayaan alam dan budaya yang beragam di setiap daerah yang menjadi daya tarik tersendiri bagi pariwisata di Indonesia. Dari sektor pariwisata ini mampu meningkatkan devisa negara khususnya bagi daerah yang mampu

mengelola sektor pariwisata dengan baik sebagai upaya peningkatan otonomi daerah. Oleh sebab itu pariwisata dapat dipandang sebagai salah satu sektor yang dapat dijadikan sebagai faktor pendukung dari berbagai pengembangan kualitas pembangunan dan perekonomian daerah selain itu pariwisata juga dapat meningkatkan perekonomian masyarakat.

Sektor pariwisata di Indonesia adalah salah satu sektor yang memiliki peranan sangat penting dalam perekonomian Indonesia. Pembangunan pariwisata dapat dijadikan salah satu industri yang akan menciptakan kesejahteraan atau kemakmuran melalui perkembangan akomodasi, transportasi, dan komunikasi yang menciptakan peluang kerja semakin besar (Hadji,2017:27). Pembangunan dalam sektor pariwisata merupakan salah satu yang memiliki potensi yang tinggi sehingga perlu di kembangkan hal ini sesuai pernyataan T.Christie dan Elizabeth Crompton dalam (Kurniawan 2013:37) bahwa pariwisata bisa dijadikan alat untuk menghasilkan pertumbuhan ekonomi, Mengembangkan potensi yang ada, dan juga membantu mengurangi kemiskinan.

Landasan dasar yang mengatur pariwisata di Indonesia yaitu pemerintah telah mengeluarkan UU No 10 Tahun 2009 tentang kepariwisataan ,dengan adanya aturan ini maka pengembangan potensi pariwisata di daerah harus berpedoman kepada peraturan tersebut salah satunya yang mengatur terkait pedoman operasional kepariwisataan yaitu induk pembangunan , rencana induk pariwisata ini disusun berjenjang mulai dari tingkat nasional sampai dengan kabupaten/kota. Berbagai potensi wisata yang dapat di kembangkan dan menjadi andalan dalam suatu wilayah,seharusnya terus dibenahi dan dipelihara dengan

baik untuk itu diperlukan adanya berbagai kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah khususnya di bidang pariwisata sesuai kewenangan otonomi daerah yang dimilikinya.

Namun pada kenyataan daerah yang memiliki potensi pariwisata yang baik namun tidak dikelola dengan baik oleh para pemangku kepentingan, dengan mengintegrasikan peran dan fungsi masing-masing untuk mengelola sumber daya yang dimiliki. Pembangunan daerah sebagai perwujudan dari pembangunan nasional diarahkan untuk mampu mengembangkan dan menjelaskan laju pertumbuhan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Desa merupakan bagian dari daerah yang memiliki kontribusi besar untuk kemajuan daerah. Menurut (Widjaja, 2004:15) Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa,

Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan rumah tangganya sendiri. Kewenangan tersebut tercantum pada pasal 18 yaitu kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggara pemerintah desa, pelaksana pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan adat istiadat desa.

Artinya setiap desa dituntut untuk lebih mandiri, kreatif dan inovatif dalam menjalankan roda pemerintahannya dan memiliki ketahanan sosial, ekonomi dan lingkungan.

Desa dalam hal ini memiliki kontribusi untuk mengoptimalkan potensi yang dimiliki dengan melibatkan partisipasi dari masyarakat melalui pemberdayaan masyarakat desa. Dengan menggali potensi desa yang dimiliki dengan tujuan pengembangan dan kemajuan desa di beberapa daerah salah satu

potensi ekonomi yang dapat di kembangkan yaitu pariwisata. Pariwisata sebagai alat pelestari kebudayaan sehingga dapat berperan aktif dalam melestarikan dan memperkenalkan hasil budaya daerah. Dalam buku yang berjudul membangun dan mengembangkan kebudayaan dan industri pariwisata (Sedarmayanti,2014:32) mengungkapkan bahwa pariwisata Indonesia adalah pariwisata yang berasal dari rakyat,oleh rakyat dan untuk rakyat. Komponen pelaku utama yang menggerakkan roda pembangunan kepariwisataan antara lain pemerintah,swasta, masyarakat (tokoh masyarakat,media dan akademisi).

Berlandaskan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah menjelaskan bahwa pemerintah daerah berhak dalam mengatur urusan pilihan disesuaikan dengan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Dengan demikian pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk mengatur potensi pariwisata yang dimiliki daerahnya.

Salah satu daerah di Indonesia dengan potensi mengembangkan pariwisata yang unggul adalah Kabupaten Malang yang berada di Provinsi Jawa Timur dengan moto utama *Satata Gama Karta Rahardja* artinya menata semua untuk kesejahteraan. Di Kabupaten Malang potensi pariwisata yang unik yaitu desa wisata kampung budaya karena masih tersimpan dengan baik budaya lokal yang masih kental.

Desa wisata merupakan kawasan pedesaan yang memiliki berbagai macam atraksi wisata. Atraksi wisata tersebut dikemas sedemikian rupa sehingga dapat menarik wisatawan untuk berkunjung dan menetap, menghabiskan waktu berhari-hari mengenal lebih dekat budaya desa dan melakukan aktivitas yang dilakukan

masyarakat desa. Menurut (Hadiwijoyo 2012:12) pariwisata pedesaan merupakan sebagai suatu pemukiman dengan fasilitas lingkungan yang sesuai dengan tuntutan wisatawan dalam menikmati, mengenal, menghayati kekhasan desa dengan segala daya tariknya dan tuntutan kegiatan hidup bermasyarakat.

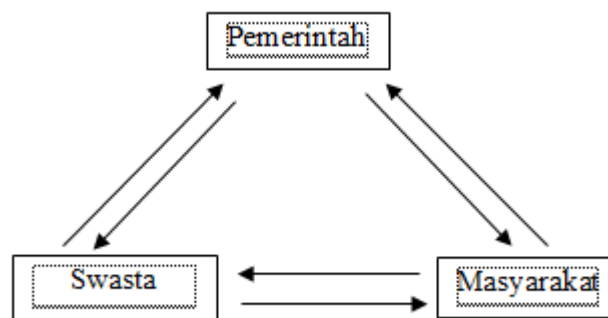
Salah satu pengembangan desa wisata yang sudah di terapkan di Jawa Timur khususnya di Kabupaten Malang yaitu di Desa Pujon Kidul. Desa Pujon Kidul memiliki potensi wisata yang menarik untuk dijadikan atraksi wisata salah satunya kampung budaya. Wisata kampung budaya terletak di Desa Pujon Kidul wilayah Kecamatan Pujon Kabupaten Malang dengan posisi dibatasi oleh wilayah desa-desa tetangga , di sebelah utara berbatasan dengan Desa Ngroto, sebelah barat berbatasan dengan Desa Sukomulyo dan di selatan berbatasan dengan Hutan perhutani sedangkan di sisi timur dengan Desa Pujon Lor Kecamatan Pujon. Kampung budaya yang berada di Kecamatan Pujon merupakan sebuah perkampungan biasa layaknya perkampungan lainnya yang menjadi unik kerana di sini kebudayaan lokal masih bisa kita jumpai untuk memanjakan mata.

Dalam rangka pengembangan desa wisata di Kabupaten Malang tentu membutuhkan daya dukung dalam hal ini menjadi pokok penting dalam pengembangan desa wisata, tidak hanya daya dukung lingkungan tetapi daya dukung yang berhubungan modal, aksesibilitas, sarana prasarana umum, serta fasilitas umum yang tidak kalah penting adalah sinergitas antar *stakeholder* dalam konteks pengembangan desa wisata. Untuk mengoptimalkan pembangunan kebijakan desa wisata tentu dibutuhkan suatu kerja sama dan integritas aktor-aktor di dalamnya. Ketersediaan daya dukung tersebut tidak dapat di jalankan salah satu

aktor saja tetapi harus melibatkan aktor-aktor yang dapat mendukung pembangunan desa wisata.

Dalam pembangunan desa wisata kampung budaya di Kecamatan Pujon Kabupaten Malang peran pemerintah menjadi kunci utama. Bagaimana pola pemerintah dalam mengembangkan daerah akan berdampak pada kemajuan daerah yang bersangkutan dalam hal ini Kabupaten Malang menerapkan *Collaborative Governance* dalam membangun desa wisata.

**Gambar 1**  
**Collaborative Governance (Ansel dan Gash, 2008)**



Sumber: Collaborative governance Ansel dan Gash 2008

Menurut (Ansell & Gash 2007:23) pemerintah kolaborasi

(*Collaborative Governance*) adalah cara sebuah pemerintah yang mengatur suatu atau lebih lembaga-lembaga publik pemangku kepentingan non pemerintahan dalam proses pengambilan keputusan secara kolektif yang bersifat formal, berorientasi pada konsensus, dan musyawarah yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik.

Pendapat tersebut didukung (Emerson 2011:12) yang menyatakan

Pemerintah kolaborasi (*collaborative governance*) sebagai proses dan struktur pengambilan keputusan kebijakan publik dan manajemen yang melibatkan orang-orang secara konstruktif pada batas-batas lembaga publik, tingkat pemerintahan, swasta dan masyarakat untuk melaksanakan kepentingan umum yang tidak bisa dicapai jika dilakukan satu pihak saja.

Konsep collaborative governance sendiri mencakup keterlibatan lembaga mana saja yang tengah memulai usaha kerjasama dan apa inisiatif dari institusi (stakeholder) dalam menentukan atau mendefinisikan tujuan. Dalam konteks ini *collaborative governance* merupakan suatu model dimana membangun suatu daerah, pemerintah tidak dapat dengan mandiri mengelola daerahnya sehingga peran dan fungsi pemangku kepentingan yang lain untuk menyelesaikan permasalahan maupun mengakomodir kebutuhan publik.

Peran aktor yang terlibat diantaranya terdiri dari peran pemerintah, swasta dan masyarakat. Peran dari pemerintah adalah sebagai pembuat regulasi, melakukan monitoring dan evaluasi pembangunan serta mengintegrasikan program-program daerah dengan program pusat. Integrasi program-program di daerah dengan program di pusat merupakan hal yang penting karena jika tidak ada keterkaitan maka program yang dijalankan tidak acuan dan dasarnya hal tersebut lebih jauh lagi dapat menghambat proses pembantuan dari pusat ke daerah maupun pelaporan dari pemerintah daerah ke pusat.

Peran dari masyarakat adalah bagaimana masyarakat dapat berkontribusi melalui partisipasi aktif dalam hal menyuarakan keinginan dan kebutuhan masyarakat, hal tersebut dapat dilakukan melalui pembentukan komunitas masyarakat yang mana program-program dari komunitas masyarakat tersebut dapat disinergikan dengan program pemerintah sehingga aktivitas yang dilakukan oleh suatu kelompok masyarakat merupakan bentuk aktualisasi dari program pemerintah. Dalam mengimplementasikan kebijakan tentu pemerintah membutuhkan dukungan dari masyarakat untuk dapat merealisasikan program-

program yang dibuat oleh pemerintah, tanpa adanya dukungan dari masyarakat maka program dari pemerintah dapat dijalankan dengan optimal. Masyarakat juga memiliki peran untuk sosialisasi dan promosi sehingga eksistensi dari pemerintah dalam menjalankan programnya dapat tersosialisasi dengan baik.

Peran dari sektor swasta adalah membantu pemerintah untuk memberikan stimulus berupa inovasi-inovasi yang diciptakan oleh pihak swasta sehingga pemerintah dapat mengadopsi inovasi tersebut bahkan dapat bersama-sama merumuskan suatu inovasi dalam hal pembangunan. Sektor swasta juga memiliki andil untuk memberikan suntik berupa hal-hal yang bersifat materi maupun non materi. Tentunya pemerintah dapat terbantu dengan adanya kerja sama dengan pihak swasta baik dalam hal penyediaan modal maupun kerjasama berupa program-program pemerintah dengan sektor swasta yang dapat disinergikan seluruh sektor mendapat kebermanfaatan dari kerjasama yang di bangun. Sehingga potensi desa wisata kampung budaya di Kabupaten Malang patut untuk dikembangkan oleh pemerintah daerah dalam hal ini aparaturnya di Desa Pujon Kidul. Namun pada kenyataan beberapa potensi wisata belum dimanfaatkan secara maksimal oleh pemerintah setempat misalnya kondisi lingkungan, sarana dan prasarana objek-objek wisata di kampung budaya yang kurang memadai, serta daya tarik objek wisata masih relative belum banyak dikunjungi wisatawan domestik maupun mancanegara oleh karena itu diperlukan perhatian serius dari pemerintah setempat dalam kebijakan pembangunan desa wisata kampung budaya di Kabupaten Malang agar sektor pariwisata yang dilakukan bisa memberikan hasil yang optimal bagi masyarakat dan pemerintah.



Proses pengembangan desa wisata kampung budaya di Desa Pujon Kidul butuh peranan aktif dari semua pihak baik itu dari pemerintahan, swasta dan masyarakat untuk memperbaiki, mempromosi dan bekerja bersama agar objek-objek wisata di kampung budaya bisa menarik minat kepada wisatawan untuk berkunjung.

Oleh karena itu dari uraian singkat di atas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan memilih judul **Collaborative Governance Dalam Kebijakan Pembangunan Desa Wisata Kampung Budaya di Kabupaten Malang.**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka untuk memudahkan proses penelitian di perlukan adanya perumusan masalah

1. Bagaimana *collaborative governance* dalam kebijakan pembangunan desa wisata kampung budaya di Desa Pujon Kidul Kabupaten Malang?
2. Apa faktor pendukung dan penghambat yang dihadapi *collaborative governance* dalam kebijakan pembangunan desa wisata kampung budaya di Desa Pujon Kidul Kabupaten Malang?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan pokok permasalahan yang ada, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan *collaborative governance* dalam kebijakan pembangunan desa wisata kampung budaya di Desa Pujon Kidul Kabupaten Malang.

2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan faktor pendukung dan penghambat yang dihadapi *collaborative governance* dalam kebijakan pembangunan desa wisata kampung budaya di Desa Pujon Kidul Kabupaten Malang.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini yakni:

1. Manfaat teoritis
  - a. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan kepada diri peneliti.
  - b. Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan referensi bagi peneliti maupun pihak lain yang tertarik dengan topik ini.
2. Manfaat Praktis
  - a. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih kepada pengembangan Ilmu Administrasi Publik.
  - b. Penelitian ini diharapkan sebagai bahan masukan kepada lembaga terkait dalam proses pembangunan desa wisata kampung budaya di Desa Pujon Kidul Kabupaten Malang.