

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Pariwisata menjadi salah satu keunggulan sektor industri di Indonesia yang dapat membantu mempercepat pertumbuhan ekonomi. Pariwisata menjadi sektor yang menyediakan banyak potensi eksotis berupa alam, kultur, dan kondisi geografis sehingga menjadi negara tujuan yang banyak diminati wisatawan lokal maupun mancanegara untuk berkunjung. Pariwisata menjadi tujuan individu/kelompok untuk menghilangkan stress dan mencari sebuah ketenangan. Berdasarkan hal tersebut, objek wisata yang ada di suatu daerah sangat penting untuk diperhatikan tata kelolanya dengan baik. Berdasarkan Undang-Undang No.10 Tahun 2009 tentang kepariwisataan, dijelaskan bahwa pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata yang didukung oleh berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah.

Menurut Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Kemenparekraf/Baparekraf) menjelaskan bahwa Indonesia masih terus berupaya mengoptimalkan pembangunan sektor pariwisata dan ekonomi kreatif dengan segala potensi yang dimiliki. Adapun potensi tersebut berupa destinasi pariwisata yang menjadi inti utama pembangunan pariwisata. Upaya mendorong daya tarik wisata perlunya memperhatikan fasilitas wisata, fasilitas umum, dan aksesibilitasnya. Selain sumber daya alam yang indah menjadi objek

pariwisata bagi wisatawan, sumber daya manusia juga menjadi salah satu kunci utama untuk mengembangkan pariwisata yang ada untuk mendukung percepatan pertumbuhan dan perluasan pembangunan ekonomi di Indonesia (Rosari, 2014).

Pariwisata dalam pembangunan ialah satu hal potensial yang perlu untuk selalu dikembangkan. Pariwisata bisa menjadi alat pengembangan yang potensial, menghasilkan pertumbuhan ekonomi, diversifikasi ekonomi, membantu mengurangi kemiskinan dan juga menciptakan hubungan timbal balik dengan produksi lainnya dan sektor penyedia jasa (Aeni & Astuti, 2019). Berdasarkan hal tersebut, sektor pariwisata perlu direncanakan dengan baik bagaimana pengelolaannya, dan juga apa yang harus dikembangkan nantinya.

Mengoptimalkan potensi yang dimiliki suatu daerah menjadi sebuah langkah dalam membangun pariwisata daerah. Dalam literatur buku yang berjudul Pembangunan & Pengembangan pariwisata (Sedarmayanti, 2019) menjelaskan bahwa di dalam menggerakkan roda pembangunan kepariwisataan terdapat tiga komponen pelaku utamanya yaitu: dunia usaha/ industri, masyarakat (termasuk tokoh masyarakat/agama, pers, LSM, akademisi) dan pemerintah. Pembangunan pariwisata tersebut menjadi suatu hal yang berjangka Panjang, sehingga membutuhkan sebuah produktivitas dari sumber daya manusianya dan inovasi-inovasi yang diperlukan dalam mengembangkan pariwisata yang berkelanjutan.

Adapun tujuh isu permasalahan nasional yang menjadi kendala di sektor pariwisata yang disebutkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dalam membangun pariwisata yang berkualitas di Indonesia, diantaranya: masih rendahnya kualitas pengelolaan destinasi wisata, pelayanan pariwisata yang dinilai kurang prima, menurunnya kualitas lingkungan wisata, kapasitas sumber daya manusia di dalam sektor pariwisata yang masih tergolong rendah, keterbatasan aksesibilitas udara, darat, dan laut serta kurangnya investasi oleh para investor yang menanamkan modalnya di sektor pariwisata dan juga masih minimnya kesiapsiagaan terhadap bencana (Nashih Nasrullah, 2023). Permasalahan nasional itu memerlukan kontribusi kerja sama dari berbagai pihak, agar kegiatan pariwisata dapat berjalan dengan lancar dan mencapai tujuan nasional.

Pengaruh dari hadirnya pandemi Covid-19 kemarin memberi dampak bagi sektor pariwisata nasional di Indonesia dengan menurunnya jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ke Indonesia pada bulan April 2021 sebesar 19,33 persen dibandingkan jumlah kunjungan bulan April di tahun 2020. Dan secara kumulatif jumlah kunjungan wisatawan tersebut merosot tajam hingga sebesar 81,78 persen dan pengunjung wisatawan hanya mencapai 511,44 ribu dibandingkan dengan periode yang sama di tahun 2020 yang mencapai 2,81 juta kunjungan wisatawan (Sumenep, 2021). Adanya pengaruh pandemi tersebut juga berdampak pada pariwisata di Provinsi Jawa Timur, sehingga pemerintah provinsi membuat strategi

pengembangan pariwisata Jatim tahun 2021 yang diharap dapat menurunkan angka pengangguran dan kemiskinan di Jawa Timur dengan melakukan kerja kolaborasi untuk dapat berkoordinasi bersama, berpikir bersama dan memutuskan arah terbaik kebijakan bersama tentang masalah pariwisata di Jatim untuk nantinya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya (Dinas Kominfo Jawa Timur, 2021).

Pengaruh pandemi tersebut juga berdampak besar pada sektor pariwisata dan ekonomi kreatif di Indonesia. Tidak hanya mengubah perilaku berwisata Masyarakat, tetapi juga menyebabkan kemunculan Megatren Pariwisata yang mempengaruhi perilaku wisatawan sepanjang 2023 (Kemenparekraf, 2023). Perubahan tren wisatawan di sektor pariwisata dengan semakin meningkatnya keinginan dan kebutuhan masyarakat dalam melakukan kegiatan wisata, menjadikan pengelolaan dan pengembangan pariwisata yang umumnya dikelola oleh pemerintah daerah, saat ini justru memerlukan pihak-pihak yang mampu mengakomodasi kebutuhan dari wisatawan tersebut.

Menurut Fairuza, M (2017) dalam (Surya et al., 2021) dijelaskan bahwa Kerjasama antar *stakeholders* yang bersifat saling bergantung untuk mencapai keputusan kolektif dalam mencapai tujuan bersama karena setiap aktor yang berkolaborasi memiliki hubungan yang lebih dekat, komunikasi yang insentif, serta seringkali mengaburkan batas-batas organisasi. Dan dari hal tersebut, hubungan pihak-pihak tersebut dapat membentuk sebuah kepercayaan yang nantinya dapat saling menguntungkan satu sama lain.

Adanya keterlibatan antar pihak-pihak tersebut dalam mendukung pencapaian tujuan pariwisata disebut dengan *Collaborative Governance*.

Collaborative Governance hadir sebagai respon terhadap perubahan-perubahan atau pergeseran-pergeseran lingkungan kebijakan. Pergeseran berupa bentuk jumlah aktor kebijakan yang meningkat, isu-isu semakin luas/sulit terdeteksi, kapasitas pemerintah terbatas sedangkan institusi diluar pemerintah meningkat dan pemikiran masyarakat yang semakin kritis (Publik, 2021). Ansell dan Gash (2008) dalam literatur buku yang berjudul *Collaborative Governance* dalam Perspektif Administrasi Publik (Retno Sunu Astuti, dkk 2020) menyebutkan bahwa model *Collaborative Governance* disajikan dalam 4 (empat) variable utama yaitu: (1) Kondisi awal; (2) Desain Kelembagaan; (3) Kepemimpinan; (4) Proses Kolaboratif. Dan *Collaborative Governance* merupakan kerjasama antara publik dan privat yang berkepentingan aktifitas yang dilakukan individu atau kelompok organisasi yang mempunyai tugas dan wewenang/fungsi tertentu yang diakui keberadaannya dalam kelompok sosial demi tercapainya suatu tujuan (Haris et al., 2022). Prinsip tata kelola pembangunan kepariwisataan yang kolaboratif diperlukan untuk menunjang keberlanjutan kepariwisataan (Matthoriq et al., 2021). Adanya keterbatasan yang memerlukan kerjasama dalam mengelola kepariwisataan tersebut menjadikan *Collaborative Governance* penting untuk dilakukan.

Kerja sama dalam penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah dan masyarakat adalah suatu hal yang sangat dibutuhkan, karena

partisipasi atau inisiatif masyarakat sangat diperlukan dalam menjalankan pengembangan pariwisata (Haris et al., 2022). Model *Collaborative Governance* dalam literatur penelitian terdahulu banyak digunakan untuk memecahkan masalah daerah lokal karena adanya keterbatasan pemerintah dalam menjalankan pemerintahan di daerahnya sehingga dengan adanya *Collaborative Governance* dengan melibatkan banyak aktor kebijakan dapat mewujudkan sebuah *Good Governance*.

Kabupaten Sumenep juga tidak lepas dari permasalahan di sektor pariwisata. Topik yang masih menjadi permasalahan yaitu terkait pengelolaan wisata di Kabupaten Sumenep yang masih belum maksimal, khususnya di wisata pesisir yang menjadi icon Sumenep. Rendahnya perkembangan yang dilakukan pemerintah dalam mengelola potensi wisata yang ada, membuat kurangnya daya tarik masyarakat sehingga pengunjung wisata masih banyak dari wisatawan lokal itu sendiri. Salah satunya permasalahan pengelolaan wisata di Pantai Lombang. Dua dari objek wisata pesisir yang terkenal di Kabupaten Sumenep dikelola oleh Dinas Kebudayaan, Pemuda Olahraga dan Pariwisata (Disbudporapar). Pantai Lombang salah satu pantai yang berada di kecamatan Batang-Batang, jaraknya sekitar 21 kilometer dari pusat kota. Pantai Lombang menjadi icon wisata pesisir di Kabupaten Sumenep yang terkenal karena hamparan pasirnya yang indah dengan keindahan pohon cemara udang yang menghiasi sekitar area pantainya. Pantai Lombang ini menjadi pantai yang banyak diminati oleh masyarakat lokal maupun pelancong mancanegara karena

Pantai Lombang menjadi salah satu icon pantai favorit yang harus dikunjungi saat berada di Kabupaten Sumenep (Maduraindepth, 2023).

Pantai yang dikelola oleh pemerintah daerah ini dirasa tidak ada perkembangan yang signifikan dari tahun ke tahunnya. Dari hasil observasi awal, ditemukan banyak pengunjung wisata yang mengeluhkan permasalahan fasilitas disana baik akses jalan yang rusak karena tidak ada perubahan sejak dulu, dan infrastruktur yang kurang dirawat, serta kurangnya pembaruan sarana prasarana pendukung di area pantai. Dan akibatnya banyak pengunjung wisata cenderung merasa bosan dan bahkan tidak tertarik untuk berwisata ke Pantai Lombang, padahal pantai tersebut memiliki potensi wisata yang dapat dikembangkan untuk lebih menarik lagi. Adapun potensi disana berupa suguhan pohon cemara udang yang besar dan rindang yang tidak banyak ditemukan di Pantai Nusantara, serta juga pasir putihnya yang bersih, dan ombak yang tidak telalu besar.

Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif No. 9 Tahun 2021 bahwa pembangunan destinasi pariwisata, perlu dilakukan secara terpadu, berkelanjutan dan bertanggungjawab sehingga diperlukan adanya pedoman yang menjabarkan standar, kriteria, dan indikator destinasi pariwisata berkelanjutan. Dan dari hal tersebut, perlu adanya pengembangan dari potensi wisata yang ada di Pantai Lombang dengan memperhatikan tata kelolanya yang baik agar para pengunjung merasa puas terhadap kesesuaian fasilitas yang ada dengan biaya tiket masuknya. Meskipun biaya tiket masuk

yang mahal akan tetapi infrastruktur serta fasilitas di dalamnya memadai maka pengunjung akan mempunyai daya tarik yang tinggi.

Banyak upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan wisatawan yang berkunjung ke Pantai Lombang dengan mengadakan acara-acara di sekitar pantai. Seperti festival layangan LED yang termasuk dalam Calender Event Sumenep. Event tersebut menjadi strategi pemerintah untuk menciptakan daya tarik pengunjung sehingga semakin banyak wisatawan semakin berdampak pada UMKM disana (Seputar Jatim, 2023). Namun selepas acara itu selesai pengunjung wisata tetap sepi di setiap harinya. Apalagi dampak dari adanya pandemi kemarin menjadi tantangan pemerintah daerah untuk menarik kembali ketertarikan pengunjung untuk berwisata ke Pantai Lombang.

Tabel 1.1
Kunjungan Wisatawan di Pantai Lombang Bulan Januari - Bulan Agustus Tahun 2023

No	Bulan	Jumlah Kunjungan
1	Januari	1814
2	Februari	1705
3	Maret	1388
4	April	3525
5	Mei	1703
6	Juni	2925
7	Juli	3750
8	Agustus	1788

Sumber : Data diolah oleh peneliti Tahun (2023)

Berdasarkan data pengunjung Pantai Lombang di tahun 2023 pada Bulan Januari - Bulan Agustus, jumlah pengunjung wisata Pantai Lombang masih dinilai stagnan dan tidak mengalami peningkatan yang begitu signifikan. Namun, pengunjung wisata cenderung ramai dan membeludak di saat hari-hari besar seperti hari raya, hari natal, tahun baru dan lain-lain.

Banyaknya masalah yang menjadi keluhan masyarakat pada wisata Pantai Lombang juga dinilai karena adanya keterbatasan dana dalam melakukan pengembangan di area pantai karena tidak adanya sumbangsih investor dalam mendukung ketercapaian fasilitas yang memadai, dan juga keterbatasan dalam kemampuan tata kelola pantai yang menarik. Belum tercapainya kolaborasi yang terarah menyebabkan permasalahan di Pantai Lombang masih terus saja diperbincangkan sejak dulu sehingga pengelolaan wisata Pantai Lombang membutuhkan kolaborasi dengan beberapa pihak secara terencana dan terarah untuk dapat menggerakkan partisipasi yang diantaranya yaitu aktor bisnis, pemerintah, masyarakat, dan pokdarwis (Haris et al., 2022).

Berdasarkan hasil observasi awal, pengelolaan wisata di Pantai Lombang melakukan kontrak kerjasama dengan pihak ketiga untuk mengelola wisata Pantai Lombang di hari-hari besar seperti Hari Raya Idul Fitri, dan pihak tersebut terbentuk dari beberapa komunitas masyarakat setempat yang dikenal dengan “Lombang Bersatu” atau disebut juga

FMWPL (Forum Masyarakat Wisata Pantai Lombang). Pengelolaan oleh pihak ketiga tersebut bersifat *profit oriented*. Dan Komunitas Lombang Bersatu tersebut menjadi *stakeholders* yang terlibat dalam kolaborasi pengelolaan wisata Pantai Lombang saat ini.

Fenomena di tahun 2023, wisata Pantai Lombang sudah memiliki legalitas atas lahan Pantai Lombang seluas 4 hektar tanah, sehingga harapannya dengan legalitas tersebut dapat mendorong koordinasi pemerintah desa setempat dan masyarakat dalam melakukan perbaikan berbagai akses seperti akses jalan menuju pantai. Dan status legalitas kepemilikan tanah tersebut harapannya juga ada upaya pemerintah yang melakukan kerja kolaborasi secara lebih leluasa serta lebih maksimal lagi dalam melakukan pengelolaan wisata disana. Dan ketua Pokdarwis Pantai Lombang juga ikut mendukung ketercapaian hal tersebut agar nantinya tujuan pembangunan wisata Pantai Lombang dapat lebih baik lagi (Supriyadi, 2024).

Peran dari pihak-pihak yang terlibat seperti pemerintah yaitu sebagai pembuat kebijakan terkait pariwisata Pantai Lombang, melakukan monitoring dan evaluasi serta pengadaan program-program yang mendukung kepariwisataan, dan pemerintah ialah pihak yang mengakomodasikan kebutuhan wisatawan, serta juga menjalin hubungan program daerah dengan program pusat. Sedangkan peran bisnis/swasta mempunyai andil dalam menyumbang suntikan modal maupun kerjasama berupa program-program. Peran Pokdarwis sebagai organisasi kelembagaan

yang mendukung pengelolaan dan pengembangan wisata Pantai Lombang baik dari segi promosi wisata, keamanan (meminimalisir kecurangan wisatawan yang melewati jalur tikus) dan lain-lain. Dan peran masyarakat berfungsi dalam berkontribusi perawatan fasilitas wisata, pemeliharaan kebersihan dan pendukung program yang dijalankan. Jejaring yang kuat dalam kolaborasi itu dapat memudahkan tujuan kepariwisataan yang diinginkan (Kirana & Artisa, 2020).

Peran aktor yang terlibat seperti: pemerintah daerah, pokdarwis dan masyarakat dalam mendukung pengelolaan pariwisata menjadi hal yang sangat penting karena peran setiap aktor berguna untuk memberikan kontribusi terhadap perkembangan wisata. Keterlibatan berbagai pemangku kepentingan, menggambarkan dengan jelas relasi sosial kolaboratif. Dan peran *stakeholders* sangat memberikan pengaruh terhadap perkembangan wisata (Haris et al., 2022).

Berdasarkan permasalahan diatas, maka penting untuk melihat upaya yang dilakukan agar pengelolaan wisata Pantai Lombang itu dapat berjalan maksimal adalah melalui pendekatan desain kelembagaan sebagai dimensi dari *Collaborative Governance*. Keberhasilan program kebijakan yang dibuat tidak hanya ditentukan oleh kualitas kebijakannya tetapi juga desain kelembagaan di masyarakat dalam mengelola potensi wisata yang ada. Oleh karena itu dibutuhkan diantaranya:

1. Pemberian kesempatan seluas-luasnya untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan
2. Forum yang dibentuk
3. Aturan pelaksanaan yang jelas
4. Adanya transparansi dalam proses kolaborasi

Berdasarkan latar belakang diatas adapun permasalahan yang muncul atau ingin diteliti dari penelitian ini, maka penulis tertarik membuat penelitian dengan judul **“Desain Kelembagaan dalam Kolaborasi Pengelolaan Wisata Pantai Lombang di Kabupaten Sumenep”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka perumusan masalahnya yaitu:

- 1) Siapa saja *stakeholders* yang terlibat dalam pengelolaan wisata Pantai Lombang di Kabupaten Sumenep?
- 2) Bagaimanakah Desain Kelembagaan dalam Kolaborasi Pengelolaan Wisata Pantai Lombang di Kabupaten Sumenep?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai pada dasarnya merupakan jawaban terhadap permasalahan yang diajukan. Tujuan dalam penelitian ini yaitu untuk mendeskripsikan Desain Kelembagaan dalam Kolaborasi Pengelolaan Wisata Pantai Lombang di Kabupaten Sumenep.

1.4 Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan nantinya bermanfaat dan dapat diterima oleh semua pihak yang terkait dengan tulisan ini, adapun hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk :

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan tentang model *Collaborative Governance* dalam pengelolaan pariwisata.
2. Sebagai saran untuk melatih dan mengembangkan kemampuan berpikir ilmiah sistematis serta sumbangan bagi ilmu pengetahuan berdasarkan administrasi publik.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Peneliti

Untuk menambah ilmu pengetahuan mengenai Desain kelembagaan dalam dimensi *Collaborative Governance* pada pengelolaan wisata Pantai Lombang di Kabupaten Sumenep serta mengaplikasikan teori yang diterima di bangku perkuliahan.

2. Bagi Dinas Kebudayaan, Pemuda Olahraga dan Pariwisata

Memberikan saran kepada Dinas Kebudayaan, Pemuda Olahraga dan Pariwisata di Kabupaten Sumenep untuk melakukan langkah kerja sama dengan konsep kolaboratif yang melibatkan beberapa pihak dalam pengelolaan wisata Pantai Lombang agar memberikan pelayanan yang memuaskan bagi wisatawan.

3. Bagi Masyarakat

Masyarakat dapat mengetahui bagaimana keterlibatan pihak-pihak dalam proses kolaborasi pengelolaan Pantai Lombang.

4. Bagi Akademis

Memberikan kontribusi ilmu pengetahuan dengan perspektif baru dalam paradigma *Governance* sebagai bagian dari Administrasi Publik untuk nantinya digunakan sebagai referensi bagi pihak yang berkepentingan terhadap topik penelitian yang sama.

1.5 Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan penelitian ini bertujuan agar mendapatkan gambaran mengenai isi penelitian ini, maka peneliti akan menjelaskan secara singkat dalam sistematika penulisan. Secara garis besar, dari uraian sistematika dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini berisi tentang apa yang melatarbelakangi penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORI

Pada bab ini membahas penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian peneliti, teori-teori yang dipakai dan analisis letak hasil kebaruannya.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini memaparkan fokus penelitian, lokasi penelitian, sumber data, instrumen penelitian, subyek penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisa data dan keabsahan data.

BAB IV : GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

Pada bab ini berisi tentang gambaran umum lokasi penelitian, dan visi misi Dinas Kebudayaan, Kepemudaan Olahraga dan Pariwisata Kabupaten Sumenep.

BAB V : HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini membahas data-data yang diperoleh dari lapangan selama melakukan penelitian sesuai dengan fokus penelitian.

BAB VI : PENUTUP

Pada bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran yang diperoleh dari hasil pembahasan penelitian.