

BAB II

TATA-KELOLA DESTINASI PARIWISATA BERBASIS KOMUNITAS YANG BERKELANJUTAN: SEBUAH TINJAUAN TEORITIS

A. Pengantar

Bagian ini merupakan rangkuman hasil studi literatur. Studi literatur ini fokus pada memahami “pembangunan pariwisata berbasis komunitas, tata-kelola destinasi wisata dan regulasi pemerintah. Studi literatur ini digunakan untuk mengembangkan pengertian-pengertian teoritis dan empiris.

Dalam penelitian, studi literatur menempati aktivitas dan posisi yang penting. Peran dari studi kepustakaan seperti ini, menurut Lamberti (2011) digunakan untuk: Pertama, untuk menyediakan latar belakang informasi tentang suatu topik. Kedua, dapat menentukan pentingnya topik dipilih. Ketiga, studi dapat menampilkan kebiasaan-kebiasan atau familiaritas pada topik yang diajukan. Keempat, yang utama "mengukir ruang penelitian (*carve out a space*)", sebagai ruang bekerja peneliti untuk mengisi dan memposisikan diri dalam percakapan ilmiah.

Sebagai kajian kualitatif, studi literatur berguna untuk membuat peneliti memiliki pemahaman kritis dan sensitif terhadap pengertian-pengertian mendasar dari fenomena yang diteliti. Pada tahap berikutnya, studi penelitian ini diharapkan mampu mengkonstruksi “tata-kelola pembangunan pariwisata berbasis komunitas yang berkelanjutan (*Governance Arrangement for Sustainable CBT*). Ini merupakan kerangka kerja untuk membangun teori substantif terkait tema tersebut.

B. Pembangunan Pariwisata Berbasis Komunitas

B.1. Pengertian Pariwisata Berbasis Komunitas

Gagasan tentang “pariwisata berkelanjutan” memiliki sejarah pemikiran yang panjang. Gagasan tersebut telah muncul sejak tahun 1985 dalam dokumen perencanaan Organisasi Pariwisata Dunia PBB (UNWTO), *World Travel and Tourism Council* (WITC) dan *Earth Council* (EC), pengertian pariwisata berkelanjutan. Selanjutnya, pada tahun 1987 dalam dokumen laporan komisi Brutland berjudul “*Our Common Future*”, memperkuat gagasan pariwisata berkelanjutan. Dalam dokumen tersebut, pembangunan berkelanjutan didefinisikan sebagai “*usaha memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi masa depan*”. Dokumen ini tidak secara spesifik menyebutkan industri prioritas yang dianggap strategis mencapai pembangunan berkelanjutan (WCED, 1987).

Peran pariwisata baru diakui sebagai sektor dan pelaku penting bagi pembangunan pada Konferensi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan (UNCED) pada tahun 1992. Konferensi ini dikenal sebagai Konferensi Tingkat Tinggi Rio (KTT Rio). KTT Rio, yang disempurnakan oleh konferensi Johannesberg pada Tahun 2002, telah menyusun strategi operasional pembangunan berkelanjutan melalui aksi-aksi konkrit untuk anggota *United Nation-World Tourism Organization* (UNWTO). Ini dikenal sebagai Rencana Aksi 21 atau Agenda 21 yang merupakan panduan aksi bagi negara anggota, sekalipun bersifat tidak mengikat (Carruthers, 2005). Dalam Agenda 21, pengembangan pariwisata dinyatakan sebagai salah satu dari lima industri utama yang membutuhkan strategi pencapaian pembangunan berkelanjutan (Graci & Dodds, 2010:11).

commit to user

Rencana Aksi atau Agenda 21 juga mengakui potensi usaha pariwisata alam (*eco-tourism*) yang berdampak pada kerusakan rendah. Dalam rencana aksi tersebut, Industri Perjalanan dan Pariwisata perlu menjadikan semua bisnis perjalanan dan pariwisata sebagai kawasan prioritas dan tujuan yang berkelanjutan dengan rincian rekomendasi pada pemerintah dan industri pariwisata untuk menyesuaikan dengan Agenda 21. Ini menyatakan bahwa perjalanan dan perdagangan bisnis pariwisata diharapkan meminimalisasi dampak negatif dan menjalin kemitraan untuk pembangunan berkelanjutan, termasuk berkolaborasi dengan masyarakat lokal.

Keterkaitan antara pariwisata dan pemikiran pembangunan berkelanjutan mendapatkan posisi yang semakin jelas. Keterkaitan ini dinyatakan oleh UNWTO tentang pariwisata berkelanjutan:

“Pengembangan pariwisata yang berkelanjutan memenuhi kebutuhan wisatawan dan tuan rumah destinasi (host destination) saat ini sekaligus melindungi dan meningkatkan peluang untuk masa depan. Hal ini digambarkan sebagai mengarah pada pengelolaan semua sumber daya sedemikian rupa sehingga kebutuhan ekonomi, sosial, dan estetika dapat dipenuhi dengan tetap menjaga integritas budaya, proses ekologis penting, keanekaragaman hayati, dan sistem pendukung kehidupan (UNEP-UNWTO, 2005:30).

Peran pariwisata dalam memajukan ekonomi, sosial dan lingkungan hidup secara bertanggungjawab dinyatakan secara eksplisit sebagai bentuk keberpihakan pada penduduk miskin, dan degradasi lingkungan. Dalam buku panduan *“Making Tourism More Sustainable-A Guide for Policy Makers*, UNEP-UNWTO (2005) memuat substansi kebijakan yang komprehensif dengan 12 tujuan dan masing-

commit to user

masing tujuan dikategorikan dalam tiga “pilar” keberlanjutan: ekonomi, sosial dan lingkungan, yaitu:

1. *Keberlanjutan ekonomi, yang berarti menghasilkan kemakmuran di berbagai tingkat masyarakat dan mengatasi efektivitas biaya semua kegiatan ekonomi. Yang terpenting, ini adalah tentang kelangsungan hidup perusahaan wisata, kegiatan dan kemampuan mereka untuk dipertahankan dalam jangka panjang.*
2. *Keberlanjutan sosial, yang berarti menghormati hak asasi manusia dan kesempatan yang setara bagi semua orang di masyarakat. Ini membutuhkan distribusi manfaat yang adil, dengan fokus pada pengentasan kemiskinan. Ada penekanan pada komunitas lokal, mempertahankan dan memperkuat sistem pendukung kehidupan mereka, mengakui dan menghormati budaya yang berbeda dan menghindari segala bentuk eksploitasi.*
3. *Kelestarian lingkungan, yang berarti melestarikan dan mengelola sumber daya, terutama yang tidak terbarukan atau berharga dalam hal dukungan kehidupan. Ini membutuhkan tindakan untuk meminimalkan polusi udara, tanah dan air dan untuk melestarikan keanekaragaman hayati dan warisan alam.*

Dalam dokumen kebijakan pembangunan wisata tersebut, UNWTO (2005:12) juga menyebutkan tentang pentingnya pengembangan pariwisata berbasis komunitas pada tujuan wisata. Komunitas itu dinyatakan sebagai “wilayah tuan rumah”, “komunitas tuan rumah” dan “tuan rumah destinasi” sebagai strategi pemerataan pembangunan yang mengakui dan menghargai sosial-budaya lokal. Ini menggambarkan pariwisata berkelanjutan adalah "pariwisata yang memperhitungkan sepenuhnya tuan rumah dengan keseluruhan sistem kehidupan pendukungnya. Selanjutnya, istilah yang dikenal adalah pembangunan pariwisata berbasis komunitas atau *community-based tourism (CBT)*. Sejak kebijakan

commit to user

pembangunan wisata dikeluarkan, CBT menjadi strategi yang banyak diterapkan di negara-negara berkembang.

Strategi pembangunan komunitas digunakan untuk mencapai tujuan pembangunan yang menyeluruh. Pendekatan pembangunan sentralistik cenderung memiliki tujuan yang dominan pada pertumbuhan ekonomi, daripada berorientasi pada reformasi sosial dan konservasi lingkungan. Dengan pendekatan komunitas, keberlanjutan dapat diintegrasikan sebagai bagian dari pemberdayaan dan pengorganisasian diri masyarakat, menentukan kelembagaan lokal yang sesuai, mendorong kemajuan ekonomi komunitas dan memperbaiki lingkungan hidup sebagai bagian yang tidak terpisahkan. CBT dipandang sebagai pendekatan yang lebih sesuai untuk komunitas.

Penerapan CBT pada banyak negara ini mendorong proses pendefinisian CBT secara lebih beragam dan kekayaan pengetahuan yang luas. Manyara & Jones (2007:628) telah meletakkan pondasi penting terkait model bisnis CBT atau *Community-Based Enterprises*. Model bisnis dalam pembangunan komunitas merupakan bentuk kepemilikan kolektif (*collective ownership*). Penjelasan Manyara dan Jones (2007) memberikan suatu penekanan tentang pengelolaan pariwisata komunitas yang dimiliki oleh warga-warga komunitas secara bersama. Menurut mereka, CBT dimengerti sebagai:

Community-based enterprises (CBEs) can be defined as a “Sustainable, community-owned and community-based tourism initiative that enhances conservation and in which the local community is fully involved throughout its development and management and they are the main beneficiaries through community development”.

Selanjutnya, Lucchetti & Font (2012) memberikan suatu gambaran tentang pengembangan destinasi wisata alternatif (*alternative tourism*) dibedakan dengan jenis pariwisata massa (*mass tourism*). Wisatawan berkunjung ke destinasi untuk belajar tentang budaya dan kehidupan lokal, sekaligus menikmati objek wisata dan bersenang-senang pada komunitas tuan rumah. Mereka mendefinisikan CBT sebagai:

CBT refers to tourism that involves community participation and aims to generate benefits for local communities in the developing world by allowing tourists to visit these communities and learn about their culture and the local environment (Lucchetti & Font, 2013).

CBT juga dipahami sebagai pendekatan pembangunan yang melibatkan komunitas tuan rumah dalam pengambilan keputusan untuk merencanakan dan mengembangkan industri pariwisata. Hal ini dapat dilihat pada Butler *et al.* (2013: 443–457) bahwa: *CBT is an approach that engages the host community in the planning and development of the tourism industry (CBT adalah suatu pendekatan yang melibatkan komunitas tuan rumah dalam perencanaan dan pengembangan industri pariwisata).* Butler *et al.* (2013) menempatkan pentingnya suatu pendekatan perencanaan pembangunan dan pengambilan keputusan secara demokratis pada keseluruhan industri wisata.

Sejalan dengan pengertian tersebut di atas, Ellis & Sheridan (2014;129) menyatakan bahwa: *CBT applies the objectives of Sustainable Tourism “combined with an emphasis on community engagement and development” (CBT menerapkan tujuan-tujuan pembangunan berkelanjutan yang menekankan pelibatan komunitas dan pengembangan pariwisata).* Hal tersebut mempunyai penekanan pada *commit to user*

pencapaian tujuan CBT yaitu mencapai tujuan-tujuan pembangunan berkelanjutan yang disusun oleh UNEP-UNWTO (2005).

Berdasarkan pada uraian tersebut, CBT mempunyai arti fundamental, sekaligus jalan tidak mudah bagi pembangunan. Ini terlihat pada keseluruhan proses pengembangan CBT. **Pertama**, CBT merupakan pengembangan usaha dan perusahaan wisata yang dimiliki komunitas secara kolektif. **Kedua**, komunitas terlibat penuh dalam perencanaan dan pengembangan. **Ketiga**, pengelolaan/manajemen wisata komunitas. **Keempat**, mengembangkan destinasi wisata alternatif dalam pengertian bukan wisata massa. **Kelima**, memiliki tujuan-tujuan pembangunan yang berkelanjutan. **Keenam**, terlibat dalam perencanaan, pengembangan dan pengambilan keputusan pada keseluruhan industri wisata untuk menyusun regulasi, mekanisme pengaturan pasar dan tatanan yuridis.

B.2. Filosofi Dasar Pembangunan Komunitas

Upaya pengembangan pariwisata berkelanjutan merupakan jalan demokratis yang mendorong peran masyarakat akar rumput (*grassroot level*) untuk berpartisipasi melalui pembangunan wisata. Strategi kelembagaan tersebut berbeda jalan dengan strategi pengembangan kelembagaan yang bersifat “dari atas” (*top down*). Strategi demikian ini menjadi cara untuk menemukan alternatif atau jalan ketiga bagi kegagalan pasar dan pemerintah (Stiglitz, 2002; Acemoglu & Robinson, 2012). Sekaligus, CBT adalah jalan bagi warga komunitas menyelesaikan kemiskinan, peningkatan pendapatan dan kerusakan lingkungan di komunitas mereka sendiri (Beeton, 2016).

Pemikiran komunitarianisme merupakan jalan ketiga dari pemikiran liberal dan sosialis (Stiglitz, 2002). Pemikiran tersebut merupakan jalan merestorasi kelembagaan sosial-ekonomi dan lingkungan komunitas yang tidak menginginkan campur tangan pemerintah lebih dari apa yang benar-benar diperlukan dan peran penting pasar sebagai instrumentasi kerjasama-persaingan (*coopetition*) yang menguatkan komunitas. Pandangan tersebut membedakannya dengan paham liberalisme dan sosialisme.

Hal tersebut merupakan cara yang berbeda dengan liberalisme. Akar moral atau jangkar liberalisme tercermin dalam kapitalisme yang efektif yang menciptakan kekayaan dan menghilangkan kemiskinan (cara untuk memerangi kemiskinan adalah dengan menciptakan kekayaan). Namun, sejak awal 1800-an, sistem penindasan, ketidakadilan, dan eksploitasi justru terjadi di bawah sistem liberalisme. Poin berbahaya dari liberalisme ekonomi adalah memutlakkan hukum-hukum pasar sehingga praktis mengesampingkan semua bentuk intervensi pemerintah dan fungsi-fungsi sosial dalam masyarakat.

Pada sisi lain gerakan sosialis muncul sebagai reaksi terhadap kegagalan tersebut. Kritik sosialisme tertuju pada fungsi sosial yang vital yang tidak dijalankan dalam liberalisme. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari kekuatan individualistik. Namun, reaksi sosialis berlebihan dalam membentuk sistem dan institusi dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan politik — suatu negara yang absolut, kebijakan dan regimentasi negara yang sentralistik dan otoritarianistik.

Pemikiran pembangunan komunitas berlangsung sudah sangat lama dan mempunyai dasar-dasar filosofis dari aliran komunitarianisme. Pembangunan komunitas merupakan pendekatan dan strategi yang menerapkan ide-ide

commit to user

komunitarian dalam mengembangkan filosofi bisnis dan mengintegrasikan tujuan sosial dan lingkungan hidup. Sebagai model bisnis, *Communitarianism Business Model*¹ (CBM) menampilkan perbedaan yang nyata dibandingkan *Liberalism Business Model* (LBM) dan *Socialism Business Model* atau SBM (Tabel 2.1.).

Tabel 2.1. Prinsip-Prinsip Filosofis Model Bisnis: Liberalis, Komunitas dan Sosialis

Karakteristik	Liberalisme (LBM)	Komunitarianisme (CBM)	Sosialisme (SBM)
Asumsi Rasionalitas	Rasionalitas Individual	Rasionalitas Kolektif	Kolektivisme
Tujuan Dasar	Keuntungan	Kesejahteraan Komunitas	Kesejahteraan Negara
Unit Dasar	Individu	Kelompok (Anggota dan Keluarganya)	Negara
Karakteristik Pasar	Persaingan	Kooperasi	Koperasi
Dinamika dari Mekanisme Regulasi Pasar	Tangan Tak Kelihatan (Pasar Bebas yang tidak diregulasi)	Prinsip Solidaritas Subsidiaritas, Konsensus	Regulasi Negara
Tatanan Yuridis	Hak-Hak	Hak dan Kewajiban berbasis pada Keadilan Sosial	Kewajiban
Nilai Supremasi	Kebebasan	Kebaikan Bersama	Kesetaraan
Tokoh	Locke, Hume, Rousseau, Bentham, Spencer, Mill	Sadel; Etsioni, Ife	Saint Simon, Cabet, Fourier, Owen, dan Proudhon

Sumber: dirangkum dari Etzioni (1993); Arjoon (2005)

Perspektif komunitarian memiliki nilai dan prinsip-prinsip mendasar dalam mengoreksi liberalisme dan sosialisme (Arjoon, 2005). Pertama, martabat manusia individu dan dimensi sosialitas dari keberadaannya, bahwa pemeliharaan kebebasan individu tergantung pada pemeliharaan aktif lembaga-lembaga yang

¹ *Communitarianism Business Model* dalam praktiknya mempunyai istilah yang beragam, misalnya *community-based development* (CBD), *community-driven development* (CDD), *community empowerment*, *community engagement* dan sejenis itu. Bahkan, penerapan di banyak negara menggunakan istilah-istilah lokal di komunitas, seperti *Komaza* (di Kenya), *Sarvodaya* (di India)

tersedia di masyarakat. Ketiga, kelembagaan komunitas dan pemerintah mempunyai tugas untuk menjadi responsif terhadap anggota mereka dan untuk mendorong partisipasi dan musyawarah dalam kehidupan sosial dan politik (Etsioni, 1993). Di bawah komunitarianisme, tidak ada keraguan untuk menghilangkan semua pengaruh pemerintah dari urusan bisnis karena negara bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan kehidupan ekonomi. Tentu, prinsip ini juga tunduk pada prinsip-prinsip subsidiaritas. Suatu prinsip yang mendasarkan pada apa yang sudah dan bisa dikerjakan komunitas, pemerintah tidak perlu melakukan intervensi berlebihan.

B.3. Sejarah dan Praktik Pembangunan Berbasis Komunitas

Sejarah pemikiran tentang CBD, termasuk CBT dipraktikkan sebagai usaha mengatasi masalah krisis, bersifat sementara dan sekedar penerima program. Pada awal pertumbuhannya, pendekatan ini dikenal sebagai pendidikan massa (*mass education*) yang difokuskan untuk memberdayakan masyarakat pedesaan atau *rural extention program* (Suharto, 2010). Pada era revolusi industri manufaktur (1750-1850), sektor pertanian mengalami kemunduran drastik akibat ditinggalkan oleh para pekerja pertanian ke kawasan industri massal pada masa itu. Kemunduran sektor pertanian itu diatasi dan direstorasi dengan pembangunan sosial komunitas. *In many situations radical and urgent changes are therefore needed in order to restore to agriculture—and to rural people—their just value as the basis for a healthy economy, within the social community's development as a whole* (Abue, 2006 dikutip Singh, 2009).

Pada tahun 1930-an, Ekonom Inggris, John Maynard Keynes (1936) mengembangkan premisnya tentang *The General Theory of Employment, Interest, and Money* untuk mengakhiri Depresi Dunia. Keynes berpendapat bahwa pengeluaran pemerintah diperlukan untuk mempertahankan pekerjaan penuh. Pengeluaran pemerintah merupakan faktor penting yang mendorong permintaan agregat. Itu berarti peningkatan pengeluaran akan meningkatkan permintaan. Salah satu program yang paling populer untuk mendorong permintaan agregat adalah program padat karya (*cash for work program*). Program ini juga dikenal sebagai pembangunan infrastruktur berbasis komunitas (*community-based infrastructure development*).

Pembangunan komunitas menjadi menguat setelah diadopsi lembaga-lembaga donor negara maju untuk negara-negara berkembang. *Community-Based Development* (CBD) adalah suatu pendekatan yang mengadvokasi partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan tentang dan pengelolaan proyek pembangunan lokal. Ini bertujuan untuk melibatkan masyarakat dalam desain dan implementasi proyek dengan tujuan menggunakan pengetahuan dan sumber daya lokal untuk menjalankan proyek pembangunan yang lebih efektif. Konsep ini dideklarasikan pada kebijakan Marshall Plan (1947-1951). CBD merupakan program ekonomi besar dari pemerintah Amerika untuk membangun kembali kekuatan ekonomi negara - negara di Eropa setelah Perang Dunia II berakhir (Agnew & Entrikin, 2004). Hal tersebut juga menampilkan bahwa CBD didesain oleh penguasa/pemenang untuk menjalankan “politik balas budi” setelah bangsa Eropa mengalami kekalahan dan pelucutan pada masa perang.

Pembangunan komunitas di Indonesia telah dipraktikkan sejak pemerintah kolonial. Strategi pembangunan ini dihadirkan sebagai jalan alternatif pembangunan yang politis dan elitis. Pembangunan pedesaan pada era kolonial dikenal sebagai *agricultural extension system* (AES). Sistem penyuluhan pertanian ini bekerja dengan baik; mendidik masyarakat dan memodernisasi sistem pertanian pada era kolonial. Pemerintah juga melakukan pelatihan pedesaan untuk petani, membangun plot percontohan, melakukan studi wisata untuk petani, dan juga membuat analisis ekonomi pertanian (Saragih, 2010).



Sumber: dirangkum dari Agnew & Entrikin, 2004; Singh, 2009; Lubis, 2007; Suharto, 2010; Saragih, 2010; Sutoro, 2020

Gambar 2.1. Kronologi dan Penggunaan Strategi Pembangunan Komunitas dalam Pembangunan Pedesaan di Indonesia

Kebijakan ini juga dilanjutkan setelah kemerdekaan menjadi Kasimo Plan dengan mendirikan *Rural Community Education Center* pada tahun 1950 (Lubis, 2007). Program ini digunakan untuk melakukan pendidikan massa di level *commit to user*

grassroot seperti: memberdayakan petani, pelatihan manajemen pertanian dan meningkatkan produksi. Program ini terbilang strategis untuk memodernisasi pertanian, meskipun kebijakan tidak berjalan wajar akibat instabilitas politik dan kekurangan anggaran. Kemudian, Presiden Soekarno mengubahnya menjadi menjadi *Komando Operasi Gerakan Makmur* untuk mencapai kecukupan pangan warga pada tahun 1959. Program ini kembali mendorong swasembada pangan dan menolak impor pangan. Kejadian kemarau panjang tahun 1963/1964, serta kebijakan yang anti import justru membuat kelangkaan pangan, dan berakibat pada krisis pangan (Lubis, 2007).

Pada era Orde Baru pembangunan komunitas dikenal sebagai program BIMAS (Bimbingan Massal). Ini merupakan agenda pengenalan pertanian yang ramah pasar dan menjadi bagian dari skema liberalisasi (Fakih dan Miftahudin, 2000). Program revolusi hijau merupakan kebijakan pertanian yang paling bertahan lama dan sukses menghasilkan produksi pangan yang meningkat. Namun masalah ketimpangan distribusi sumberdaya lahan, pengangguran, dan ketergantungan pada asupan luar dan kimiawi meningkat.

Sejak reformasi, CBD juga menguat dalam dua bentuk yaitu: *Information and Communication Technology for Rural Development* (ICT4RD) dan termasuk *Community Based Tourism* (CBT). Program pertama adalah program di bawah Kementerian Telekomunikasi dan Informasi (Kemenkominfo) yang bertujuan untuk mengenalkan teknologi informasi sebagai bagian yang penting untuk mendukung pembangunan pedesaan. Pengembangan infrastruktur teknologi informasi difasilitasi untuk meluaskan akses masyarakat terhadap IT, sekaligus pengembangan pemasaran elektronik untuk pertanian dan industri pedesaan.

commit to user

CBT merupakan program populis untuk menguatkan kelompok masyarakat sadar wisata. Pendekatan ini dilakukan setelah 20 tahun pemerintah menjalankan kebijakan liberalisasi perdagangan dan jasa, termasuk perhotelan dan restoran. Ini telah berlangsung sejak Undang-Undang No.9 Tahun 1990 dikeluarkan. Singkatnya, pembangunan komunitas dihadirkan untuk kepentingan yang lebih besar seperti: stabilitas politik, perluasan pasar, liberalisasi dan menciptakan ketergantungan baru pada pasar.

B.4. Keterpaduan Proses dan Hasil Pembangunan Berbasis Komunitas

Pendekatan ini mengakomodasi definisi beragam, kontekstual dan mewadahi “sesuatu dan pilihan yang serba baik” sebagai struktur dasar keberlanjutan. Pembangunan berkelanjutan telah menjadi platform bersama di seluruh dunia sejak institusi pembangunan dan donor terus menerus selalu mensematkan dalam syarat-syarat bantuan mereka (Meier, 2001). Hal ini telah menjadikan “pembangunan berkelanjutan” diterima secara luas dalam perencanaan, pengembangan, monitoring dan penelitian ekonomi pembangunan. Hal ini berujung pada kecepatan produksi pengetahuan tentang “keberlanjutan”. Perkembangan telah mengubah pemaknaan dan luasnya cakupan dimensi dan unsur-unsur “keberlanjutan” itu sendiri. (Tabel 2.2.).

Tabel 2.2. Pilar Keberlanjutan dalam Penelitian Pariwisata Berbasis Komunitas

Dimensi/Pilar	Uraian	Institusi/Penulis
Tiga Pilar Berkelanjutan	Ekonomi, Sosial dan Lingkungan	UNEP-WTO (2005); Sammy (2011)
Tiga Area Kebijakan Publik	Ekonomi, Sosial dan Lingkungan	Farsari (2018), Sebele (2010); Himani & Shivangi (2009)
Triple Bottom Line	Dimensi Sosial (People), Ekonomi (Profit) dan Lingkungan (Planet)	Stoddrad <i>et al.</i> , (2012)
Tiga Dimensi	Lingkungan Fisik; Sosio-Budaya dan Ekonomi	Siow May <i>et al.</i> (2011)
4 Dimensi	Pengelolaan Destinasi yang berkelanjutan Memaksimalkan Manfaat Ekonomi untuk tuan rumah dan minimasi dampak negatif Memaksimalkan manfaat untuk komunitas, pengunjung dan budaya lokal dan minimasi dampak negatif Memaksimalkan manfaat untuk lingkungan hidup; dan minimasi dampak negatif	Global Sustainable Tourism Council-GSTC (2016) Mirzae (2013) Bricker & Schultz (2012) dan Lapeyre (2010)
4 Dimensi Kelembagaan	Lingkungan, Ekonomi Sosio-Budaya; Kelembagaan dan Struktur	Bramwell (2011) Barke & Towner (2003)
4 Dimensi Manajemen	Integritas Lingkungan, Kesejahteraan Ekonomi, Equitas Sosial dan Rantai Nilai Wisata	Sugiri <i>et al.</i> (2015) Pomering <i>et al.</i> (2011)
4 Platform Keberlanjutan	Administrasi Publik Lingkungan fisik dan Lingkungan Sosial dan Ekonomi	Garcia <i>et al.</i> (2012) Grybovyeh (2008)
5 Dimensi Keberlanjutan	Budaya, Ekonomi, Sosial, Politik, dan Lingkungan	Polnyotee <i>et al.</i> (2015)
Dimensi yang belum diperhitungkan	Tindakan dan Perilaku Kolektif Tata-Kelola Kelembagaan Keadilan dan Distribusi Ekuitas Tata-Kelola sebagai Rezim	UNEP-UNWTO (2005) Sharpley (2000) Pomering <i>et al.</i> (2011) Bramwell (2014) Bennett & D'Onofrio(2015)

Sumber: Dirangkum dari sumber pada kolom terakhir, 2018

Penelitian terkait dengan pembangunan wisata berbasis komunitas (CBT) konsisten melakukan identifikasi keberlanjutan ekonomi, sosial dan lingkungan sebagai pilar/dimensi utama dari keberlanjutan. Meskipun dimensi utama tetap

commit to user

sama, namun, beberapa dimensi tambahan dimasukkan oleh para peneliti dan institusi lain selama bertahun-tahun sebagai unsur baru. Sebagai contoh, GSTC (2016) menambahkan satu dimensi baru manajemen destinasi berkelanjutan, yang tidak diperhitungkan oleh UNEP-UNWTO (2005) dan digunakan kembali oleh Sammy (2011). Dalam karya cendekiawan lain, beberapa dimensi ditambahkan sebagai unsur kebaruan, seperti: pengelolaan/ manajemen (Roberts & Tribe, 2008; Puhakka *et al.*, 2009; Tolkach & King, 2014), politik (García-Melón *et al.*, 2012; Grybovyh, 2012) dan budaya (Polnyotee *et al.*, 2015).

Dimensi keberlanjutan ditekankan secara tidak sama oleh para peneliti. Beberapa dimensi telah disebutkan, diprioritaskan, digunakan, dihilangkan oleh peneliti sebelumnya, namun kembali digunakan pada tahap-tahap penelitian selanjutnya. Dalam hal pemilihan dimensi, peneliti berargumentasi bahwa: **Pertama**, konteks kajian sering dipandang sebagai cara untuk menentukan dimensi terpilih. **Kedua**, berlaku prinsip: “*pemahaman tertentu yang diposisikan relatif atas ketidaktahuan informasi dan pengetahuan tertentu lainnya*” menjadikan penelitian tertentu signifikan untuk dilaksanakan. **Ketiga**, pemeriksaan literatur secara lebih mendalam dan mengkaitkan dengan substansi normatif dari pendekatan dan teori pembangunan berkelanjutan.

Pemeriksaan literatur secara lebih mendalam dilakukan untuk menunjukkan bahwa beberapa parameter/dimensi penting kurang terwakili dan kurang ditangani dalam penelitian. Studi literatur ini menemukan beberapa dimensi yang belum diperhitungkan dalam penelitian sebelumnya. **Pertama**, tata kelola atau pengaturan kelembagaan yang telah direkomendasikan oleh Bramwell (2011), Puhakka *et al.* (2009), Roberts dan Tribe (2008), serta dipilih referensi khusus untuk tata-kelola

commit to user

untuk keberlanjutan pariwisata (lihat sub Bab Tata-Kelola). García-Melón *et al.* (2012) menyebut tata-kelola sebagai dimensi politik, ekonomi dan administrasi publik. **Kedua**, mengurangi dimensi tata-kelola sebagai rezim juga tidak diperhitungkan dalam kajian CBT maupun pariwisata berkelanjutan. Dengan kajian historis di beberapa negara maju dan berkembang, Acemoglu & Robinson (2012) mengajukan pemikiran baru tentang tata kelola dan “pembentukan rezim”. Melalui dualitas proses, *siklus virtuous* dan *vicious* membentuk rezim ekstraktif dan inklusif dalam sistem ekonomi. **Ketiga**, Dalam dimensi teknis operasional, tata-kelola yang baik memberikan implikasi yang serius terhadap pengelolaan CBT. Kajian informasi asimetris dan biaya transaksi bagi pengelolaan CBT seringkali belum dianggap penting, karena pengelolaan CBT masih berorientasi pada pemberdayaan masyarakat biasa di komunitas. Sampai tahap ini, studi literatur terkait informasi asimetris dan biaya transaksi belum pernah digunakan dalam menganalisis CBT. Tata-kelola CBT yang baik sejatinya sangat diperlukan, karena keberlanjutan suatu destinasi tergantung sejauhmana CBT mampu mengurangi ketidakpastian atau informasi asimetris dan biaya transaksi yang ditimbulkan untuk meningkatkan keuntungan dan daya saing (Yousuf *et al.*, 2019).

Keempat, kesamaan (*equality*) dan keadilan (*justice*) telah ditekankan dalam tujuan UNEP-UNWTO (2005), disebutkan juga oleh Sharpley (2000) dan Pomering *et al.* (2011). Terdapat kekurangan penelitian yang baik berkaitan dengan tentang ketidakadilan, isu-isu keadilan distributif dan prosedural. **Kelima**, banyak naskah menyarankan dan menekankan perlunya keadilan prosedural dan distributif terhadap keadilan bagi yang kurang beruntung (*option for/with the poor*), tetapi kemajuan dalam penelitian teoritis dan empiris sangat lambat. Salah satu tujuan dari

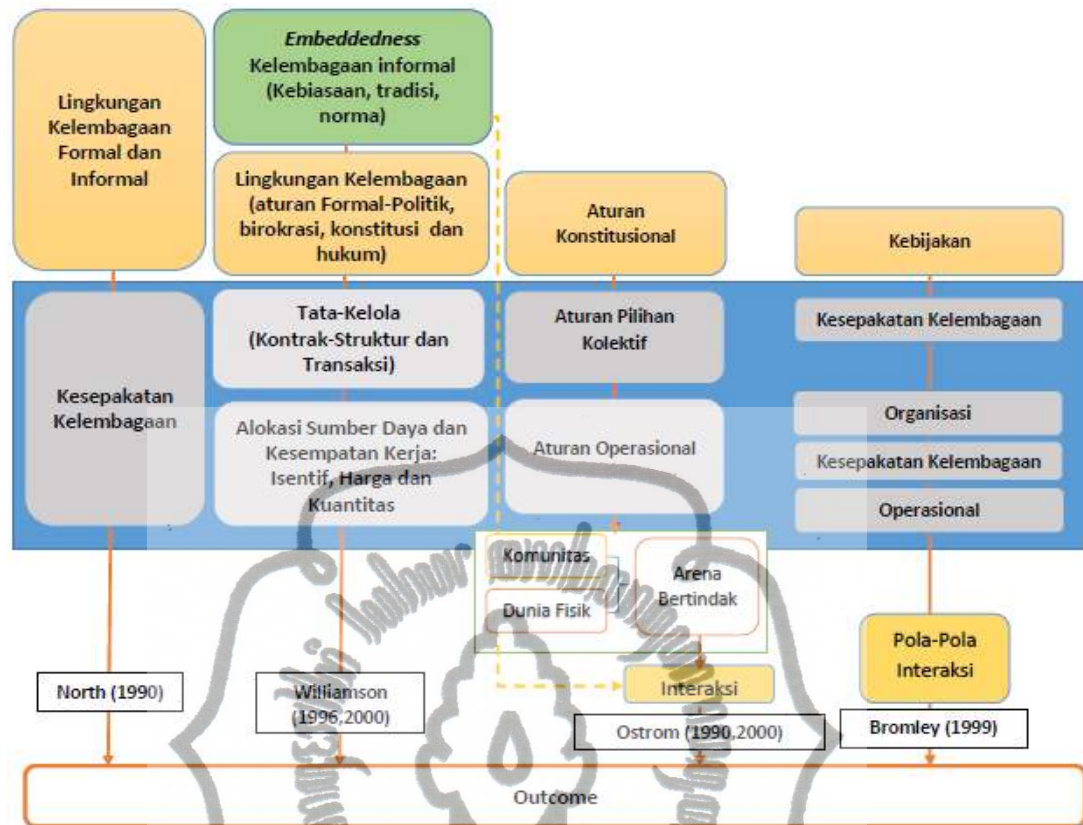
commit to user

Laporan Brundtland (UNWCAD, 1987) telah menyebutkan keadilan dan pengentasan kemiskinan tersebut. Sayangnya, manfaat bagi kelompok yang kurang beruntung melalui keadilan pengembangan destinasi telah sangat diabaikan dalam banyak karya di penelitian pariwisata. Hal tersebut telah dicatat sejumlah penulis (paling bawah Tabel 2.2.). **Keenam**, tema lain yang terabaikan mengenai ekuitas dan distribusi ekuitas antar-dan intra-generasi di antara negara-negara utara dan selatan.

C. Tata-Kelola Destinasi Wisata Berbasis Komunitas

C.1. Pengertian Aransemen Tata-Kelola

Para ahli Ekonomi Kelembagaan Baru telah memberikan gambaran kerangka kerja mengenai tata-kelola dan struktur tata-kelola. Pada dasarnya analisis kelembagaan memiliki suatu hirarki atau berjenjang. North (1990) menyatakan bahwa lingkungan kelembagaan (*institutional environment*) adalah seperangkat politik fundamental, aturan dasar sosial dan hukum yang menetapkan dasar untuk produksi, pertukaran, dan distribusi. Aturan yang mengatur pemilu, hak milik, dan hak kontrak merupakan contoh jenis aturan dasar yang membentuk lingkungan ekonomi. Lingkungan kelembagaan ditetapkan oleh: dokumen tertulis, konstitusi, dan interpretasi yang diletakkan oleh pengadilan dalam keputusan-keputusan yang berasal dari tahun-tahun awal berdirinya republik, dan pandangan warga negara tentang jenis lembaga yang mereka sukai dan lakukan dalam kehidupan sehari-hari dalam bentuk norma, adat dan kebiasaan.



Sumber: Adaptasi dari North (1990), Ostrom (1990), Williamson (2000) dan Bromley (1999)

Gambar 2.2. Analisis Sosial Kelembagaan dan Aransemen Tata-Kelola

Selanjutnya North (1990) dan ditegaskan kembali dalam Davis dan North (2008) mendefinisikan aransemen kelembagaan sebagai kesepakatan antar unit ekonomi yang mengatur cara unit-unit ini dapat bekerja sama dan atau bersaing. Kesepakatan yang dibentuk bisa formal atau informal, dan mungkin sementara atau berumur panjang. Akan tetapi, organisasi tersebut harus dirancang untuk mencapai setidaknya satu dari tujuan berikut: (1) untuk menyediakan struktur di mana para anggotanya dapat bekerja sama; (2) untuk memperoleh pendapatan tambahan yang tidak tersedia di luar struktur itu; atau (3) untuk menyediakan mekanisme yang dapat mempengaruhi perubahan dalam hukum atau hak milik yang dirancang untuk mengubah cara yang diizinkan di mana individu (atau kelompok) dapat bersaing secara hukum atau mempengaruhi terbentuknya kesepakatan. Undang-undang yang

melegalkan korporasi misalnya merupakan contoh pengaturan kelembagaan yang dirancang untuk mencapai kedua tujuan ini. Bentuk perusahaan menyediakan struktur organisasi yang memungkinkan manajemen untuk mengontrol rangkaian kegiatan ekonomi yang jauh lebih besar dan lebih beragam daripada yang dapat diarahkan secara efektif dalam bentuk organisasi yang lebih primitif; dan memberikan perlindungan hukum bagi organisasi itu sendiri. Oleh karena itu, bisnis yang dibentuk sedemikian rupa dapat bersaing di area yang tertutup untuk jenis organisasi lain.

North (1990) membedakan secara tegas antara unit-unit ekonomi yang menyepakati kelembagaan, serta hambatan-hambatan kelembagaan formal dan informal. Artinya kelembagaan tidak ditampilkan sebagai suatu proses berjenjang atau berhirarki. Williamson (2000) bermaksud mempertajam model analisis sosial kelembagaan yang berjenjang. Analisis kelembagaan didasarkan lama perubahan kelembagaannya dapat dibedakan dalam empat tingkatan (aras keterlekatan (*embeddedness*, lingkungan kelembagaan formal, tata-kelola dan organisasi yang berperan mengalokasikan sumber daya dan kesempatan kerja). Keseluruhan tingkat kelembagaan tersebut saling mempengaruhi satu sama lainnya. Pada dasarnya tingkatan tersebut juga sama dengan model analisis Ostrom (1990) dengan istilah yang berbeda namun mengandung arti yang sama, yakni: level aturan konstitusional, aturan pilihan kolektif (atau tata-kelola bersama), aturan operasional merupakan jenis pengaturan efektif yang dikerjakan dan dilakukan untuk memandu pekerjaan dan interaksi, serta aras yang terakhir adalah aras bertindak. Tindakan memerlukan arena bertindak yang melibatkan dunia fisik dan komunitas local yang terlibat dalam pengelolaan sumberdaya bersama dan saling

commit to user

memungkinkan interaksi. Interaksi dalam komunitas juga melekat norma, etika dan kebiasaan yang dianggap mampu menjaga keberlanjutan hubungan antar warga atau antar unit ekonomi warga di komunitas.

Bromley (1998) juga menggunakan analisis Ekonomi Kelembagaan Baru tersebut dalam analisis kebijakan publik. Dia mengklasifikasikan dalam empat level yakni: kebijakan (policy) yang merujuk pada peran kelembagaan formal secara konstitusional dan implikasi atas aturan formal tersebut yang merupakan aras makro. Kelembagaan formal tersebut diterjemahkan sebagai kesepakatan kelembagaan pada level meso (tata-kelola, regional, daerah atau destinasi) dan menentukan sifat dan perilaku organisasi pada level mikro, serta pada level tindakan yang membentuk pola interaksi antar penerima manfaat dari kebijakan.

C.2. Pengertian Tata-Kelola

Dalam buku *Mechanism of Governance*, Williamson (1996) menyatakan tata-kelola dipahami sebagai cara yang digunakan untuk menanamkan tatanan atau ketertiban (*order*), dengan demikian mampu melakukan mitigasi konflik dan mewujudkan keuntungan bersama. Dixit (2009) mendefinisikan tata kelola terutama mengacu pada aturan permainan (kerangka kerja institusional) daripada bermain dalam permainan (seperti antara para pihak dalam suatu transaksi, dengan penekanan pada ketertiban pada perorangan). Lebih lanjut struktur tata-kelola merupakan “Kerangka kerja institusional di mana integritas transaksi diputuskan, integritas sendiri mengacu pada "kebaikan (*soundness*); menghindari kecurangan (*deception/fraud*), kebijaksanaan (*expedience*). Williamson (2000) sendiri mengkritik tentang misi ekonomi liberalis (klasik) bahwa terdapat kesenjangan

commit to user

antara teori dan praktiknya, karena sistem harga hanya mengoordinasikan penggunaan sumber daya, bukan cara kerja perusahaan yang sebenarnya. Fokusnya pada bentuk biaya transaksi yang membedakan tawar-menawar dan pilihan pada kasus barang dan jasa tertentu dan hubungan khusus kontrak pada sisi lainnya. Intinya, Ekonomi Kelembagaan Baru menampilkan pentingnya kelembagaan *hybrid*, yakni hirarki dan pasar diperlukan karena terjadinya ketidakpastian dan oportunisme, meskipun rasionalitas pelaku terikat dan terlibat dalam proses transaksi. Bentuk kelembagaan Hibrid-Williamson melibatkan pola transaksi pada pelaku pasar dan hirarki.

Lebih lanjut, Williamson menggambarkan pasar dan hirarki dalam tiga atribut utama. Tiga atribut tersebut adalah intensitas insentif, komando dan kontrol administratif, dan rezim hukum kontrak. Atribusi ini menggambarkan pasar ideal adalah pertemuan antara penyedia (*supplier*) atau penyelenggara jasa wisata dan pembeli (*buyer*) atau wisatawan (*tourist*). Ini sering juga disebut sebagai kelembagaan diadik dari pasar. Keduanya bertemu dan bertransaksi dalam memenuhi intensitas insentif², tanpa kendali dan komando administratif³, dan melaksanakan suatu aturan regim kontrak⁴. Hubungan keduanya dianggap simetris, karena dipandu oleh kesepakatan mereka sendiri (*self regulation*), namun sekiranya terjadi perselisihan tunduk pada pengaturan pengadilan (*court ordering of*

² Intensitas Insentif merupakan prinsip yang optimalisasi dari insentif tergantung yang ditentukan oleh keuntungan tambahan yang diciptakan oleh upaya tambahan dari agen, ketepatan penilaian aktivitas yang diinginkan, toleransi risiko agen, dan respons agen terhadap insentif.

³ Seperangkat atribut aturan dan proses organisasi dan teknis [yang] mempekerjakan sumber daya manusia, fisik, dan informasi untuk menyelesaikan masalah dan menyelesaikan misi" untuk mencapai tujuan organisasi atau perusahaan.

⁴ Kontrak adalah cabang hukum privat. Dengan demikian ia menyangkut kewajiban pribadi yang timbul sehubungan dengan hubungan simetris antara orang-orang secara alamiah daripada buatan atas kewajiban publik yang muncul sehubungan dengan hubungan hierarkis antara orang dan negara.

disputes). Hirarki muncul ketika agen/aktor dikendalikan dan dikomando secara administratif oleh agen/aktor lain. Ini membentuk kelembagaan triadik antara koordinator puncak (*peak coordinator*), penyedia jasa dan pembeli jasa. Analisis mikro ini menjadikan kontrak diadik tunduk pada kendali dan komando, hubungan diadik harus melakukan adaptasi terkoordinasi. Perselisihan/kecurangan muncul dan ini harus diselesaikan dalam proses koordinasi triadik.

Enam tahun sebelum analisis tata-kelola hibridnya Williamson (1996) untuk perusahaan (*Economic Governance, especially Boundaries of Firm*), Ostrom (1990) juga telah menggunakan analisis Ekonomi Kelembagaan Baru untuk properti bersama (*common property*) dalam pengelolaan sumber daya alam (SDA). SDA merupakan kebutuhan masyarakat banyak. Oleh karena itu, pengelolaan sumber daya alam seperti hutan, danau, dan populasi ikan lebih baik dilakukan komunitas lokal daripada campur tangan dari pihak luar termasuk birokrasi. Ketika masing-masing individu komunitas bekerja sama, membangun kepercayaan dan rasa hormat maka mereka bisa keluar dan menyelesaikan masalah. Namun, sebaliknya pertentangan antar kelompok dalam komunitas membentuk koalisi yang saling bertentangan, bersaing kepentingan, dan berusaha mendominasi kesepakatan tata-kelola sumber daya bersama. Posisi kemenangan persaingan dapat dilakukan dengan membentuk setidaknya koalisi minimum (dua koalisi) yang didukung oleh suara mayoritas seperti dalam praktik politik suara terbanyak. Koalisi terbanyak menentukan kesepakatan dan pengaturan kelembagaan pada aras pilihan publik. Pada gilirannya institusi tersebut menentukan cara bertindak komunitas untuk mengalokasikan sumber daya dan pola interaksi antar warga atau unit ekonomi komunitas.

commit to user

Pendekatan Ekonomi Kelembagaan Baru semakin relevan terkait dengan kelemahan-kelemahan pada asumsi ekonomi klasik. Penggunaan pendekatan mikro neoklasik (*Liberal Business Model*) menginformasikan narasi yang menunjukkan terjadinya krisis fiskal yang disebabkan oleh patologi yang terjadi dalam negara kesejahteraan (*welfare state*). Pada kejadian yang sama, narasi ini juga diletakkan pada kesalahan ‘hasrat diri’ yang besar pada proses persaingan pasar yang berjalan untuk mengejar keuntungan secara perorangan. Hal ini digambarkan oleh Stiglitz (2002) sebagai berikut:

Warga negara, sebagai aktor rasional, mencoba memaksimalkan kepentingan jangka pendeknya, mengistimewakan kebijakan kesejahteraan yang bermanfaat bagi mereka sebagai individu dalam jangka panjang, kumulatif, dan berbagi efek/dampak dari peningkatan pengeluaran negara. Demikian pula, para politisi, sebagai aktor rasional mencoba memaksimalkan kepentingan pemilihan jangka pendek mereka, mempromosikan kebijakan yang akan mendapatkan suara dari warga negara yang rasional ini daripada mengejar tanggung jawab bersama fiskal. Pertimbangan politik yang sempit dengan demikian mengalahkan “keharusan ekonomi”. Ini terjadi sejalan dengan hasrat kelompok pemilih yang menuntut semakin banyak tunjangan kesejahteraan mereka. Para politisi secara konstan mengesahkan undang-undang kesejahteraan atas nama para pemilih ini. Proporsi yang meningkat dari produk regional/nasional terus menuju kesejahteraan, membuat krisis fiskal tak terhindarkan. Narasi negara dan krisis negara ini menunjuk pada solusi yang jelas - penghematan fiskal, kontrol moneter, dan kembalinya negara. Pada sisi lain, tudingan yang sama pada pasar-neoklasik bahwa hasrat diri warga negara yang mempengaruhi kebijakan publik, telah membuat negara kehilangan cara untuk mensejahterakan warga, didominasi kepentingan pasar dan pelaku pasar, ketimpangan serta menghilangkan keadilan sosial bagi masyarakat. Oleh karena itu, negara perlu dikuatkan untuk mengendalikan hasrat diri yang berlebihan dari pasar.

Perselisihan itu dinyatakan perlunya reformasi kelembagaan pasar sekaligus kelembagaan negara. Alasan utamanya bahwa negara ataupun pasar saling

bergantung satu sama lain dan perlu berbagi kekuasaan di antara mereka. Tuntutan ini meningkat, karena kompleksitas dan kemunculan '*wicked problem*' yang dirilis Rittel dan Webber (1973) yang menghantui pembangunan masyarakat saat ini (Bank Dunia, 2010; Mulayim *et al.*, 2016). Untuk mengantisipasi terjadinya kejahatan ekonomi, Bank Dunia memperkenalkan "tata kelola yang baik" sebagai bagian dari kriteria untuk peminjaman ke negara-negara berkembang. Tata kelola di sini merujuk pada reformasi neoliberal dari sektor publik — marketisasi dan manajemen publik baru — yang dipercayai oleh Bank Dunia akan mendorong efisiensi yang lebih besar. Sayangnya, reformasi ini tidak memperhitungkan kekuatan-kekuatan lain di luar pasar dan negara yaitu: komunitas.

Pengertian tata-kelola dalam ekonomi dapat semakin kompleks dengan keterlibatan pemain/partisipan pada konteks interaksi triadik antara negara, pelaku usaha swasta dan komunitas. Transaksi selalu melibatkan tiga pelaku besar dan jejaring pasar, hirarki dan komunitas sosial. Jejaring (*network*) membentuk agen-agen yang menambah kompleksitas dari transaksi ekonomi. Di sinilah tata-kelola komunitas dan secara spesifik tata-kelola destinasi berbasis komunitas. Ini adalah reformasi komunitas yang berhadapan dengan kekuatan-kekuatan pasar dan negara.

C.3. Tata-Kelola Destinasi Wisata

Penelitian tentang tata-kelola telah banyak dilakukan. Metode dominan yang digunakan adalah pendekatan dan strategi kualitatif. Metode yang digunakan studi kasus, baik yang bersifat kasus tunggal dan jamak. Dalam studi kasus, penelitian fokus pada mengidentifikasi aktor/pelaku utama yang menentukan tata-kelola. Aktor-aktor yang terlibat dalam tata-kelola dapat bersifat formal dan *commit to user*

informal, langsung dan tidak langsung dalam pengelolaan CBT. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 2.3. dan digunakan pula untuk menggambarkan penggunaan tata-kelola pada berbagai aras seperti negara, otorita, perusahaan, daerah, desa dan komunitas.

Tabel 2.3. Pendekatan dan Cakupan Area Tata-Kelola dan Penjelasanannya

Penulis	Pendekatan & Metode	Objek	Catatan
Eagles (2009)	Kualitatif	Kawasan	Multikasus Kawasan Hutang Lindung di Amerika Serikat
Beamount & Dredge (2010)	Kualitatif	Otoritas Pantai	Kasus tunggal pantai Smiths di Australia Barat
Bramwell (2011)	Kualitatif	Negara	Multikasus: Jerman, China, Malta, Turki dan Inggris
Hall (2011)	Kualitatif	Negara	Inggris Raya
Desbiolles (2011)	Kualitatif	Kawasan	Kawasan Ecologde Pulau Kangguru-Australia
Sofield & Li (2011)	Kualitatif	Negara	Republik China
Zahra (2011)	Kualitatif	Regional	Otoritas RTO di Selandia Baru
Yeh dan Trejos (2013)	Kuantitatif	Industri	Industri Pariwisata Taiwan
Troung (2014)	Kualitatif	Desa	Desa Sa-Pa di Vietnam
Suriya (2014)	Kuantitatif	Desa	Kampung Mae Thailand
Pasape <i>et al.</i> (2015)	Kuantitatif	Negara	Survei terhadap Anggota OECD
Muchanpondwa & Stage (2015)	Kualitatif	Kawasan	Kawasan Konservasi Satwa Liar Zambia (Zimbabwe) dan Namibia (Afrika Selatan)
Amore & Hall (2016)	Kualitatif	Negara	Selandia Baru
Dale <i>et al.</i> (2017)	Kualitatif	Negara	Dua negara di Inggris (Great Britain)
Liu <i>et al.</i> (2017)	Kualitatif	CBT	CBT Agrowisata di China
Calfucura (2018)	Kualitatif	CBT	CBC sekitar Kawasan Taman Nasional di Chili

Sumber: Diidentifikasi dari sumber kolom pertama, 2018

Terdapat kecenderungan tata-kelola digunakan secara elitis dalam penelitian wisata. Hal ini dikarenakan tata-kelola ditempatkan dalam suatu area yang cenderung memiliki organisasi/aktor yang mapan terlihat pada area yang

diteliti seperti: negara, kota, otoritas pantai, hotel, kawasan lindung, suaka, dan sebagainya. Hal ini dibarengi dengan penggunaan tata-kelola komunitas (CBT) yang terbatas. Lembaga yang mengelola kegiatan ekonomi telah mengalami perubahan secara dramatis sejak abad ke-19. Pada aras makro, para politisi, pimpinan pelaku bisnis, dan pelaku lain berjuang untuk mengatasi produktivitas yang lamban, perubahan cepat teknologi, pasar yang terus berubah, meningkatkan daya saing, dan defisit neraca perdagangan dan berbagai masalah yang mengganggu perekonomian (Bramwell, 2011; Sofield & Li 2011; Pasape *et al.*, 2015; Amore & Hall, 2016; Slob *et al.*, 2016).

Pada level perusahaan, pengaturan (aransemen) tata-kelola wisata banyak dikaitkan dengan kelembagaan pasar. Bentuk organisasi pasar cenderung memiliki kapasitas tata-kelola untuk mengelola (Evans, 1995; Fuller & Geddes, 2008, Beamount & Dredge, 2010; Muchapondwa & Stage, 2015). Pada bentuk organisasi pasar (perusahaan), tata kelola menekankan pertumbuhan ekonomi, meningkatkan daya saing dan bentuk tata-kelola yang dikehendaki seperti jaringan, kemitraan publik-swasta (*private private partnership*), alihdaya (*outsourcing*), kontrak dan penciptaan hukum perusahaan yang dianggap dapat membuka potensi perusahaan untuk berkembang (Fuller & Geddes, 2008; Jenkins & Dredge, 2007; Eagles, 2010; Muchapondwa & Stage, 2015).

Pada level komunitas, faktor pemain yang berbeda menentukan hasil dari CBT. Kebijakan demokrasi ekonomi yang mendorong usaha kecil menengah (UKM) juga belum mampu mendorong para pelaku ekonomi tumbuh menggembirakan, berdaya saing, rendahnya inovasi, kelangkaan managerial dan sebagainya (Anthea & Pforr, 2010). Tata kelola dari ekonomi modern menjadi

commit to user

masalah yang harus dikedepankan pada kemunculan dan pengaturan kembali dari bentuk kelembagaan bersama dari tata-kelola dan mekanisme tata-kelola ekonomi pada berbagai tingkatan. Model sewa tanah pada kawasan konservasi meninggalkan sejumlah persoalan di mana elit komunitas lebih menentukan keputusan dan tata-kelola (Calfucura, 2018). Meletakkan tata-kelola pada pelaku menentukan mode tata-kelola. Mode tata-kelola CBT memiliki nilai asset untuk matapencarian (*livelihood asset*) warga komunitas lebih tinggi daripada penggunaan *mode Lease-Tourism Operation* (LTO). Ini menunjukkan bahwa mata pencarian lokal telah diperbaiki dengan model CBT daripada LTO. Kebijakan pemerintah tentang pembangunan pariwisata melalui CBT mengurangi kemiskinan di pedesaan Cina (Qian *et al.*, 2017).

Tata-kelola adalah suatu proses di mana pemerintah, perusahaan, asosiasi, organisasi atau komunitas membuat keputusan penting bagi dirinya, menentukan siapa yang terlibat dalam proses itu dan bagaimana mereka membuat pertimbangan pertimbangan, konsensus, kesepakatan dan aturan (Graham *et al.*, 2003; Stoker, 2005; Padurean, 2010; Dredge & Whitford, 2011; Dredge & Jamal, 2013; Volgger *et al.*, 2017). Tata-kelola melibatkan peran negara, tetapi juga melampaui negara, karena melibatkan berbagai kepentingan: korporasi, organisasi non-pemerintah, komunitas, kelompok dan individu (Stoker, 2005). Tata-kelola memiliki tiga bidang utama: komunitas, ekonomi dan sistem pemerintahan (Ruhanen *et al.*, 2010). Tata-kelola politik adalah proses pengambilan keputusan yang menentukan kebijakan. Tata kelola ekonomi menyangkut proses di mana keputusan ekonomi dibuat. Sistem pemerintahan adalah sistem yang mengimplementasikan hukum dan kebijakan. Ketiganya saling terkait dan bergantung satu sama lain. Manajemen

commit to user

adalah organisasi dan koordinasi kegiatan suatu perusahaan/organisasi sesuai dengan kebijakan dan ditujukan untuk pencapaian tujuan yang jelas. Manajemen terjadi dalam kerangka merespon “hal lebih besar” yang diciptakan oleh kesepakatan dan pengaturan tata kelola (Williamson, 2000; Ostrom, 2000; Volgger, *et al.*, 2017). Terdapat interaksi dan interkoneksi antara tata kelola dan manajemen, di mana dua konsep bergabung dan berhubungan (Bramwell, 2011).

Perspektif tata kelola diperlukan akibat perubahan relasi antara warga negara (individu, asosiasi atau komunitas) dengan lembaga negara, baik eksekutif, legislatif dan yudikatif (Williamson, 2000; Stoker, 2005; Bramwell, 2011). Pola pendekatan kekuasaan yang didominasi pemerintah telah bergeser kepada publik dalam pengertian individu/swasta, perusahaan, pemerintah lebih rendah, komunitas (asosiasi maupun perorangan). Pelimpahan kewenangan dan kekuasaan tersebut dilegitimasi oleh kelembagaan formal seperti: undang-undang, peraturan dan proses pengaturan ulang (regulasi) dan strategi dari program. Selain itu kelembagaan formal memiliki kekuatan untuk menentukan hak-hak kepemilikan dalam suatu sistem perekonomian masyarakat. Kedua bentuk kelembagaan formal ini menentukan pola-pola kekuasaan dan pengetahuan tentang pengelolaan sumber daya dalam masyarakat.

D. Perubahan Kelembagaan Tata-Kelola

D.1. Pengertian Perubahan Kelembagaan

Teori kelembagaan merupakan disiplin ilmu yang menjelaskan tindakan-tindakan pelaku, baik secara individual dan organisasional. Salah satu fokus kajian kelembagaan, selain yang telah diceritakan dalam bagian sebelumnya terkait juga

commit to user

dengan perubahan kelembagaan atau tata-kelola pada keseluruhan waktu pengembangan. Faktanya, institusi dapat membentuk sifat perubahan di berbagai tingkatan dan konteks, serta perubahan karakter, perilaku, dan optimalisasi sumberdaya seiring waktu dan ruang (DiMaggio & Powell, 1991; Dacin *et al.*, 2002; Williamson, 2000; Coccia, 2018).

Schlüter and Hanisch (1999) dalam Hidayat (2005) menjelaskan teori perubahan kelembagaan berdasarkan tujuan para pelaku. Mereka mengklasifikasikan teori-teori perubahan kelembagaan dalam tiga jenis. **Pertama**, perubahan kelembagaan berdasarkan efisiensi ekonomi, yang ide dasarnya adalah untuk menghemat biaya transaksi. Perubahan kelembagaan terjadi, karena secara ekonomi pelaku berupaya untuk mendapatkan biaya transaksi yang efisien sebagai tujuannya. Perubahan kelembagaan menurut pendekatan ini terjadi secara tidak sengaja dan disengaja. Perubahan itu sendiri hanyalah produk sampingan dari tindakan yang disengaja untuk meminimasi biaya transaksi. Pada sisi lain, perubahan kelembagaan juga dipengaruhi oleh upaya untuk merancang, menegakkan atau melindungi hak milik, sehingga perubahan kelembagaan merupakan konsekuensi dari upaya untuk meminimalkan biaya transaksi yang disengaja. Perubahan kelembagaan pada kategori ini dapat terjadi dalam kelembagaan formal maupun informal.

Kedua, perubahan kelembagaan berdasarkan teori konflik distribusi. Setiap pelaku strategis dalam suatu situasi aksi memiliki kepentingan dan kekuasaan yang berbeda, sehingga mendorong para aktor tersebut untuk terlibat dalam konflik kepentingan. Perubahan kelembagaan terjadi karena proses redistribusi sumber daya koersif dan tawar-menawar. Perubahan kelembagaan dipicu oleh konflik

commit to user

kepentingan. Upaya penyelesaian konflik melahirkan institusi baru. Teori-teori ini menekankan bahwa pihak-pihak yang mengontrol sumber daya seperti informasi, organisabilitas, dan kekuasaan sanksi akan mampu mengendalikan konflik dan mengarahkan perubahan kelembagaan sesuai dengan kepentingan mereka. Perubahan dalam distribusi kekuasaan memberikan insentif kepada aktor yang mementingkan diri sendiri untuk mengubah pengaturan kelembagaan ke arah yang menguntungkan kepentingan mereka (Knight, 1995). Lebih lanjut ia menekankan bahwa pengaturan kelembagaan yang baru mencerminkan kepentingan diri para pelaku ekonomi, terlepas dari apakah perubahan tersebut akan menghasilkan kelembagaan yang lebih efisien atau tidak. Perubahan kelembagaan pada kategori ini cenderung dominan terjadi pada kelembagaan informal daripada formal.

Ketiga, perubahan kelembagaan berdasarkan pilihan publik. Perubahan kelembagaan dapat dipahami melalui teori pilihan publik, yang menurutnya pemerintah atau partai politik bertindak sebagai penggerak utama perubahan untuk mewujudkan kepentingan-kepentingan publik. Teori pilihan publik tentang perubahan kelembagaan berfokus pada perubahan kelembagaan formal yang disengaja.

Selain motif atau tujuan dari tindakannya, perubahan kelembagaan memiliki dua dimensi penyebab berdasarkan pelaku. Pertama, perubahan konfigurasi antarpelaku ekonomi yang memicu terjadinya perubahan kelembagaan. Kedua, perubahan kelembagaan sengaja didesain untuk memengaruhi kegiatan ekonomi. Dalam praktik penelitian, kedua dimensi menimbulkan beragam perspektif yang berakibat pada perbedaan konseptualisasi kelembagaan dan perubahan kelembagaan. Setidaknya, perubahan kelembagaan dapat dibedakan

commit to user

menjadi tiga perspektif kelembagaan, yaitu: pendekatan perubahan berbasis desain, perubahan berbasis proses evolusi dan perubahan berbasis keseimbangan (Coccia, 2018). Hal ini dijelaskan pada bagian berikutnya.

D.2. Perspektif Perubahan Kelembagaan

Perbedaan utama dari ketiga perspektif kelembagaan terdapat pada pembuat konsep lembaga dan perubahan kelembagaan. Sebagai bagian dari Ekonomi Kelembagaan, Kingston & Caballero (2009) mengutip Veblen (1899) mengatakan bahwa lembaga merupakan kebiasaan berpikir yang lazim berkaitan dengan relasi dan fungsi tertentu dari individu dan komunitas. Sementara itu, Hayek (1973) menyatakan dengan jelas bahwa lembaga itu merupakan harapan bersama dalam masyarakat dan bukan aturan-aturan. Kedua perspektif tersebut hendak mengatakan bahwa individu dan komunitas sebagai produsen lembaga yang aktif dalam masyarakat. Perubahan kelembagaan terjadi bersumber dari tindakan, perilaku, kebiasaan, keyakinan dan harapan para pelaku melalui konteks, ruang dan waktu. Kingston & Caballero (2009) menegaskan bahwa perspektif ini berbasis pada evolusi lembaga yang menentukan perubahan kelembagaan.

Pandangan tersebut berbeda dengan North (1990) bahwa aturan main dalam masyarakat, yang bersifat lebih formal merupakan serangkaian batas-batas yang didesain secara manusiawi dan membentuk interaksi dan perilaku manusia, mengurangi ketidakpastian dengan menyediakan struktur untuk memenuhi kehidupan sehari-hari. North menekankan pada pengertian dimensi aturan formal (seperti hukum dan konstitusi) dan hambatan-hambatan informal (seperti konvensi,

norma dan keyakinan). Cara berpikir North merujuk pada pengertian desain kelembagaan formal menentukan perubahan kelembagaan.

Perspektif ketiga merupakan pendekatan yang mengakomodasi keduanya dikenal sebagai keseimbangan kelembagaan. Pendekatan ini memperlakukan aturan formal dan informal dalam kerangka kerja terpadu. Aturan yang mengatur perilaku dan perilaku itu sendiri yang menyusun aturan (Aoki, 2001; Meyerson, 2004). Perspektif ini membawa pada pemahaman jalur perubahan kelembagaan yang memungkinkan pemain mampu mengkoordinasi salah satu keseimbangan dan membantu para pemain mencapai serangkaian keyakinan bersama, sehingga masing-masing bertindak di dalam maupun di luar jalur permainan. Calvert (1995) menegaskan bahwa lembaga hanyalah nama yang diberikan pada bagian-bagian tertentu dari jenis keseimbangan tertentu itu.

Studi ini meyakini bahwa keseimbangan kelembagaan merupakan hasil dari aransemen atau orkestrasi para pemain dan institusi politik (pengaturan formal) yang memungkinkan kekuatan tertentu mengkoordinasikan dan dikoordinasi dalam suatu sistem permainan. Sehingga pada dasarnya aransemen tata-kelola merupakan penamaan dari hasil suatu perubahan kelembagaan tersebut terjadi dalam periode waktu tertentu. Pada periode waktu tersebut, keseimbangan tata-kelola kelembagaan dapat dikenali pelaku dominan, aturan yang diterapkan, kualitas dan efektivitas aturan, serta hasil dari aturan tersebut.

D.3. Arah Perubahan Kelembagaan: Inklusif atau Ekstraktif

Dalam *Why Nations Fail*, Acemoglu & Robinson (2012) menggambarkan institusi inklusif sebagai institusi ekonomi dan politik yang bekerja untuk kesejahteraan semua warga serta masyarakat pada umumnya. Kelembagaan inklusi

commit to user

mempunyai karakteristik sebagai berikut: **Pertama**, hambatan untuk masuk sangat rendah dan setiap orang memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dalam institusi tersebut. Institusi ekonomi mendorong tingkat lapangan bermain dan masuknya orang baru dan bisnis ke dalam perekonomian. **Kedua**, kekayaan menyebar di sekitar penduduk dan umumnya tidak terkonsentrasi pada elit. **Ketiga**, kesetaraan membawa banyak manfaat. Hal ini mendorong teknologi baru untuk dikembangkan dan cara baru untuk mengatur orang. **Keempat**, cara-cara lama organisasi tidak mampu dipertahankan, karena cengkeraman “organisasi lama” terhadap masyarakat tidak memungkinkan masyarakat berpartisipasi dan tumbuh dalam pembangunan. **Kelima**, kelembagaan inklusi berdampak pada peningkatan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi.

Selain kesetaraan, institusi inklusif mendorong investasi pada orang-orang yang terlibat di dalamnya. Pendidikan merupakan prioritas penting di masyarakat yang didominasi oleh institusi inklusif karena dasar pemahaman yang kuat sangat penting untuk berpartisipasi di banyak institusi sosial. Warga yang berpendidikan tinggi dapat memaksimalkan partisipasi mereka dalam institusi ekonomi dan politik, meningkatkan kehandalan dan efektivitas (Polanyi, 2003). Selain itu, pendidikan menyediakan struktur sosial untuk memperkuat seperangkat nilai dan kepercayaan umum, entah secara sadar diajarkan atau tidak. Salah satu alasan gerakan hak-hak sipil berfokus pada integrasi sekolah adalah karena kekuatan pengalaman dalam mengubah pikiran. Kaum rasis memiliki waktu yang jauh lebih sulit mempertahankan rasisme mereka setelah mengenal orang-orang dari ras lain melalui pendidikan.

Partisipasi tampaknya juga merupakan karakteristik penting institusi inklusif. Bagi institusi politik, ini berarti bahwa kekuasaan dibagi di antara penduduk dan tidak terpusat pada elite otokratis. Cek dan keseimbangan pada kewenangan lembaga juga merupakan ciri institusi inklusif, untuk mencegah penggunaan kekuasaan secara sewenang-wenang. Secara keseluruhan hal ini mencegah penggunaan sebuah institusi untuk keuntungan hanya sedikit orang. Demokrasi cenderung memiliki lebih banyak karakteristik ini, meskipun mereka perlahan dapat merayap untuk menjadi lebih ekstraktif. Kekuatan yang dimiliki secara luas adalah salah satu fitur yang paling penting untuk mempertahankan institusi inklusif, karena tanpanya tidak akan ada sedikit pun untuk menghentikan elit membangun dirinya sendiri.

Meskipun hanya ada sedikit eksplorasi dalam literatur tentang kemampuan institusi inklusif untuk membangun hubungan di antara anggota dan memperbaiki ikatan sosial, ini tampaknya merupakan karakteristik kelembagaan yang penting dan kuat. Fitur ini hadir di antara institusi relasional yang berfungsi melalui hubungan yang dimiliki orang dibandingkan dengan organisasi formal yang menekankan sifat impersonal interaksi. Organisasi formal lebih memilih untuk membakukan interaksi dalam upaya untuk memastikan keadilan sementara institusi relasional menekankan status dan hubungan seseorang dengan orang lain untuk beroperasi (Acemoglu & Robinson, 2012). Sementara institusi relasional dapat beroperasi untuk menciptakan hambatan terhadap peluang dan mendukung institusi ekstraktif, mereka juga dapat beroperasi untuk menciptakan ikatan sosial yang lebih banyak dan menumbuhkan jaring hubungan masyarakat. Institusi formal memiliki lebih banyak kesulitan untuk menciptakan atau memperbaiki hubungan di antara

commit to user

peserta permainan. Misalnya, sistem peradilan pidana di Amerika umumnya mengabaikan korban dan kebutuhan mereka sementara hanya menghukum pelanggar. Tidak ada ruang untuk katarsis atau perbaikan kerusakan yang terjadi. Keadilan restoratif adalah metode alternatif yang digunakan di beberapa tempat di seluruh dunia yang secara aktif mencoba memperbaiki kerusakan yang terjadi dan memulihkan jaringan hubungan yang rusak akibat kejahatan. Sistem ini umumnya lebih demokratis dan inklusif, memberi lebih banyak kekuatan kepada individu-individu yang terlibat dalam proses alih-alih elit hakim dan pengacara (Acemoglu *et al.*, 2008). Ini adalah contoh institusi inklusif yang juga berhubungan dalam arti menghubungkan orang secara bersamaan dan membangun hubungan yang selanjutnya mengembangkan kohesi sosial.

Dengan kohesi sosial, kesetaraan dan partisipasi yang lebih besar, masalah sosial lebih mudah ditangani. Masyarakat tidak terbebani oleh upaya elit untuk memecah mereka dan dapat menemukan solusi inventif untuk masalah sosial dan memberlakukannya. Populasi akan mendapatkan rasa pemberdayaan dan lebih bersedia membuat perubahan keras untuk mengatasi masalah. Partisipasi dan pendidikan membantu populasi untuk menjadi percaya diri dan tidak terbebani oleh masalah harga diri yang terkait dengan institusi ekstraktif. Institusi inklusif berfokus pada tujuan jangka panjang untuk mempertahankan masyarakat yang peduli terhadap kesejahteraan semua anggotanya dan ini dapat menjadi contoh kuat untuk hubungan antar pribadi (Acemoglu & Robinson, 2012). Ini menggerakkan pandangan populasi dari pendekatan instrumentalis yang diperjuangkan oleh institusi ekstraktif yang mendorong orang untuk melihat orang lain sebagai instrumen untuk penggunaannya, bukan rekan kerja untuk berkolaborasi.

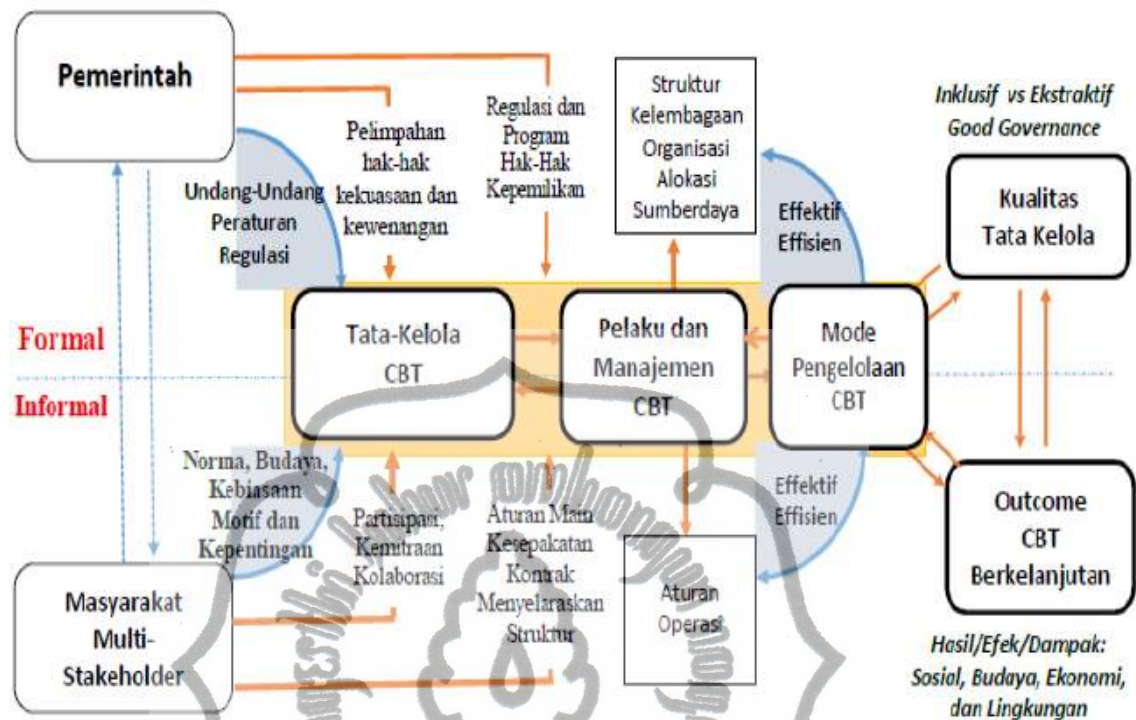
commit to user

Perubahannya lambat dan bisa terjadi di kedua arah. Pengalaman beberapa negara tampaknya mengarah pada serangkaian gerakan menuju institusi yang lebih ekstraktif. Meningkatnya ketidaksetaraan dan konsentrasi kekayaan di tangan elit kecil merupakan tanda-tanda meningkatnya dominasi lembaga ekstraktif. Dehumanisasi orang miskin juga terus meningkat dalam beberapa dekade terakhir. Pendidikan kurang diprioritaskan dan menanggung beban yang lebih berat. Sistem kontrol sosial, seperti sistem penjara, memperoleh kekuasaan untuk mencoba mengendalikan gangguan sosial yang berkembang menuju peningkatan ekstraksi. Sebagian dari ini, kemungkinan disebabkan oleh pergeseran kekuatan politik. Pemerintah telah menjadi kurang dan lebih kuat dipengaruhi oleh perusahaan-perusahaan dalam mengambil kebijakan pemerintah. Hal ini disertai pula usaha meningkatkan kekayaan para birokrat. Sayangnya, banyak perusahaan tampaknya cocok dengan deskripsi institusi ekstraktif, karena mereka tumbuh lebih kuat, mereka dapat menyesuaikan lingkungan sosial budaya agar lebih ramah pada institusi ekstraktif.

D.4. Kerangka Konseptual Perubahan Kelembagaan

Pelimpahan kekuasaan dan kewenangan kepada masyarakat/komunitas, seringkali didasari pada asumsi tentang homogenitas kepentingan warga komunitas. Realitasnya, komunitas terdiri dari berbagai macam kepentingan. Faksi kepentingan dalam komunitas perlu diidentifikasi untuk mendapatkan keragaman pelaku dalam pengelolaan destinasi. Motif dan kepentingan, serta norma dan budaya setempat merupakan bentuk kelembagaan informal yang perlu diberikan perhatian. Hal ini digambarkan dalam Gambar 2.3..

commit to user



Sumber: disusun ulang oleh peneliti berdasarkan pemikiran North (1990), Williamson (2000), Ostrom (1990,2000), Beamont & Dredge (2010), Hall & Bramwell (2011) dan Acemoglu & Robinson (2012)

Gambar 2.3. Pendekatan Konseptual Pengaturan Tata-Kelola Destinasi Wisata Berbasis Komunitas

Kelembagaan formal dan informal melalui partisipasi dan kemitraan antar pelaku di komunitas mempengaruhi proses-proses menyusun dan mengatur tata-kelola CBT di komunitas. Kelembagaan formal menentukan bentuk bentuk hak kepemilikan (*property rights*) di komunitas. Sementara melalui interaksi, kolaborasi dan koordinasi, pelaku wisata membentuk aturan-aturan main, kesepakatan dan kontrak. Mereka juga akan menyeimbangkan dan menyelaraskan struktur dan transaksi antar aktor. Keseluruhan proses ini menentukan perilaku dan struktur pengelolaan CBT di komunitas.

commit to user

Pengelolaan CBT membutuhkan aturan operasi (baik formal maupun informal) dalam menentukan alokasi sumber daya wisata komunitas. Tata-kelola juga menentukan tipe/mode tata-kelola dan struktur yang beragam di komunitas, karena respon pelaku bersifat beragam. Efektivitas dan efisiensi alokasi, serta penempatan sumberdaya komunitas ditentukan oleh berbagai respon pelaku tersebut. Efektivitas dan efisiensi menentukan kualitas tata-kelola di komunitas. Kualitas tata-kelola berimplikasi pada hasil CBT berkelanjutan. Interkoneksi antara tipe tata-kelola, kualitas tata-kelola dan hasil CBT berkelanjutan dapat dipahami secara menyeluruh.

