

BAB VI

PERUBAHAN KELEMBAGAAN PENGATURAN SEBAGAI PEMICU TRILEMA TATAKELOLA DESTINASI WISATA

A. Pengantar

Setelah Bab V menguraikan tentang dinamika dan kompleksitas perkembangan lembaga usaha wisata berbasis komunitas (CBT) pada level mikro selama hampir satu dekade (2010-2018), Bab VI ini mempertegas temuan kajian secara lebih spesifik bahwa perubahan kelembagaan pengaturan yang terejawantahkan dalam kemunculan berbagai regulasi terkait pengelolaan wisata berbasis komunitas (CBT) telah memicu terjadinya trilema tatakelola destinasi wisata Desa Bejiharjo.

Jika bab terdahulu hendak menegaskan bahwa pergeseran kelembagaan mikro yang terjadi akibat eskalasi persaingan antar pelaku telah mengubah perilaku dan karakter kelembagaan dari masing-masing pelaku usaha wisata, maka Bab VI ini hendak menyajikan catatan penegasan atas temuan kajian bahwa perubahan kelembagaan yang berlangsung di tingkat mikro itu tidak bisa dilepaskan dari perubahan kelembagaan pengaturan di atas komunitas atau “supra-komunitas”, utamanya pemerintah desa, kabupaten, provinsi, dan pemerintah. Perubahan kelembagaan pengaturan inilah yang memicu kemunculan trilema tatakelola destinasi wisata Desa Bejiharjo.

Berubahnya kelembagaan pengaturan telah menggeser konfigurasi keseimbangan dan ketidakseimbangan kelembagaan yang membentuk kesepakatan tata-kelola hibrid (satu kutub), dua kutub koalisi, dan tiga kutub koalisi di antara

para pelaku usaha wisata Desa Bejiharjo. Dalam konteks ini, kutub-kutub itu mencerminkan perubahan sifat kelembagaan pengaturan yang terjadi di “supra-komunitas”.

Pemaparan bab ini akan tersistematiskan ke dalam lima sub bab berikut: **pertama**, paparan tentang lembaga-lembaga pengaturan akan menjelaskan tentang kontribusi signifikan dari perubahan lingkungan kelembagaan formal terhadap perilaku persaingan usaha wisata di tataran lembaga usaha mikro maupun penciptaan peluang, harapan, dan norma yang menjadi basis legitimasi keberadaan usaha mikro berikut akses atas sumberdaya tertentu. Pemaparan secara sekuensial tentang perubahan lembaga-lembaga pengaturan dan produk aturan selama rentang delapan tahun (2010-2018) pengembangan pariwisata berbasis komunitas ini akan diposisikan sebagai pondasi dasar atau kerangka utama yang melingkupi rangkaian pemaparan pada sub-sub bab berikutnya.

Kedua, pokok bahasan tentang keseimbangan kelembagaan akan menjelaskan perihal dinamika relasi kelembagaan antara lembaga pengaturan formal dengan lembaga usaha destinasi wisata. Dalam pengembangan pariwisata berbasis komunitas dalam kurun waktu delapan tahun (2010-2018) tersebut, pola relasi kelembagaan yang harmonis dan disharmonis berlangsung dinamis sangat tergantung pada konfigurasi institusi ekonomi yang terlibat maupun tingkatan kompetisi yang terjadi sesuai konteks semasa. Namun secara garis besar, relasi kelembagaan itu menunjukkan kecenderungan yang semakin menuju disharmonis. Hal itu terjadi karena kesepakatan di antara pelaku usaha dengan lembaga pengaturan tidak terkoneksi lantaran dominannya lembaga pengaturan yang direpresentasikan dalam kebijakan otonomi desa (BUMDes). Diskripsi rinci atas

commit to user

itu disajikan dalam tabel kesepakatan dan lingkungan kelembagaan harmonis dan disharmonis dalam rentang 2010-2018.

Ketiga, pola relasi kelembagaan yang cenderung semakin menuju disharmonis itu berimplikasi serius pada perubahan watak beragam lembaga usaha wisata di level mikro. Lembaga usaha wisata yang semula inklusif mulai terganggu oleh kekuatan dan pelaku dari dalam dan dari luar komunitas yang berorientasi pemenuhan kepentingan masing-masing (*self-interest*). Bermunculannya klaim kepemilikan tanah privat menjadi masalah baru bagi lembaga usaha wisata, utamanya Pokdarwis Perintis. Berbagai bentuk mobilisasi massa untuk mendukung klaim kepemilikan tanah privat tersebut menjadi penanda penting atas pergeseran watak lembaga yang semula inklusif menuju watak yang eksploitatif. Narasi pergeseran watak lembaga usaha wisata ini akan tersajikan dalam gambar yang merepresentasikan arah perubahan kelembagaan wisata dari inklusif menuju eksploitatif.

Keempat, perubahan watak lembaga yang semakin bersifat eksploitatif itu tercermin dalam fenomena “puncak gunung es” tentang kemunculan wabah agen yang memicu terjadinya persaingan yang tidak sehat sehingga menyebabkan perang harga yang semakin tidak rasional, semena-mena, dan tidak proporsional. Sorotan paling tajam yang merepresentasikan kondisi ini adalah dominasi kuasa makelar (baik makelar online maupun makelar Jongki wisata jalanan) dalam penentuan harga pasar maupun margin keuntungan yang mereka dapatkan secara oportunistik. Tentu saja situasi semacam itu akan berakibat pada inefisiensi institusi ekonomi dan inefektifitas mekanisme pasar wisata. Kondisi itu terjadi karena tidak adanya pengaturan formal atas wabah agen.

commit to user

Kelima, paparan mengenai trilema tata-kelola destinasi wisata (ekskalasi eksploitasi) akan menjelaskan tentang tiga kebuntuan atau trinitas kemustahilan yang menyisakan “ruang antara” yang tidak memungkinkan untuk diambil keputusan tegas atas model pengelolaan destinasi wisata Desa Bejiharjo lantaran memiliki risiko dan konsekuensi masing-masing yang saling menegaskan antar institusi ekonomi wisata. Trilema itu bisa dijelaskan secara sederhana sebagai kemustahilan mengambil pilihan-tegas atas model pengelolaan destinasi wisata dalam tiga premis berikut: 1). Jika pengelolaan destinasi wisata itu diserahkan kepada Pemerintah Desa (BUMDes) maka institusi ekonomi inklusif yang sudah hadir lebih dulu dari BUMDes, yaitu Pokdarwis Perintis (CBT), terancam terhempas dari arena. 2). Jika pengelolaan destinasi wisata itu diserahkan kepada lembaga ekonomi privat (Pokdarwis yang Terintrusi Privat) maka institusi ekonomi akan masuk dalam mekanisme persaingan bebas yang berimplikasi pada tersingkirnya BUMDes maupun Pokdarwis Perintis yang keduanya sama-sama inklusif akan tersingkirkan. 3). Jika pengelolaan destinasi wisata itu diserahkan kembali pada Pokdarwis Perintis adalah “pilihan mundur” yang mustahil untuk dilakukan. Singkatnya, trilema tatakelola destinasi wisata Desa Bejiharjo yang dipicu oleh kehadiran lingkungan kelembagaan baru telah menyingkirkan model demokrasi ekonomi berbasis komunitas yang diperagakan oleh Pokdarwis Perintis selama sekurangnya lima tahun.

Keenam, paparan kesimpulan akan menyajikan penegasan berbagai temuan empiris yang disajikan di masing-masing sub bab terdahulu. Temuan penting tentang trilema tatakelola destinasi wisata Desa Bejiharjo akan dikerucutkan pada penajaman tentang kemerosotan lembaga ekonomi wisata yang akan berimplikasi

commit to user

pada problem performa kelembagaan dan keberlanjutan tatakelola destinasi wisata di masa depan yang secara rinci akan diuraikan pada bab selanjutnya. Berikut ini akan segera tersaji paparan substansi masing-masing sub bab.

B. Insitusi-Institusi Pengaturan dalam Pengembangan Destinasi

B.1. Dinamika dan Perkembangan Pengaturan Formal

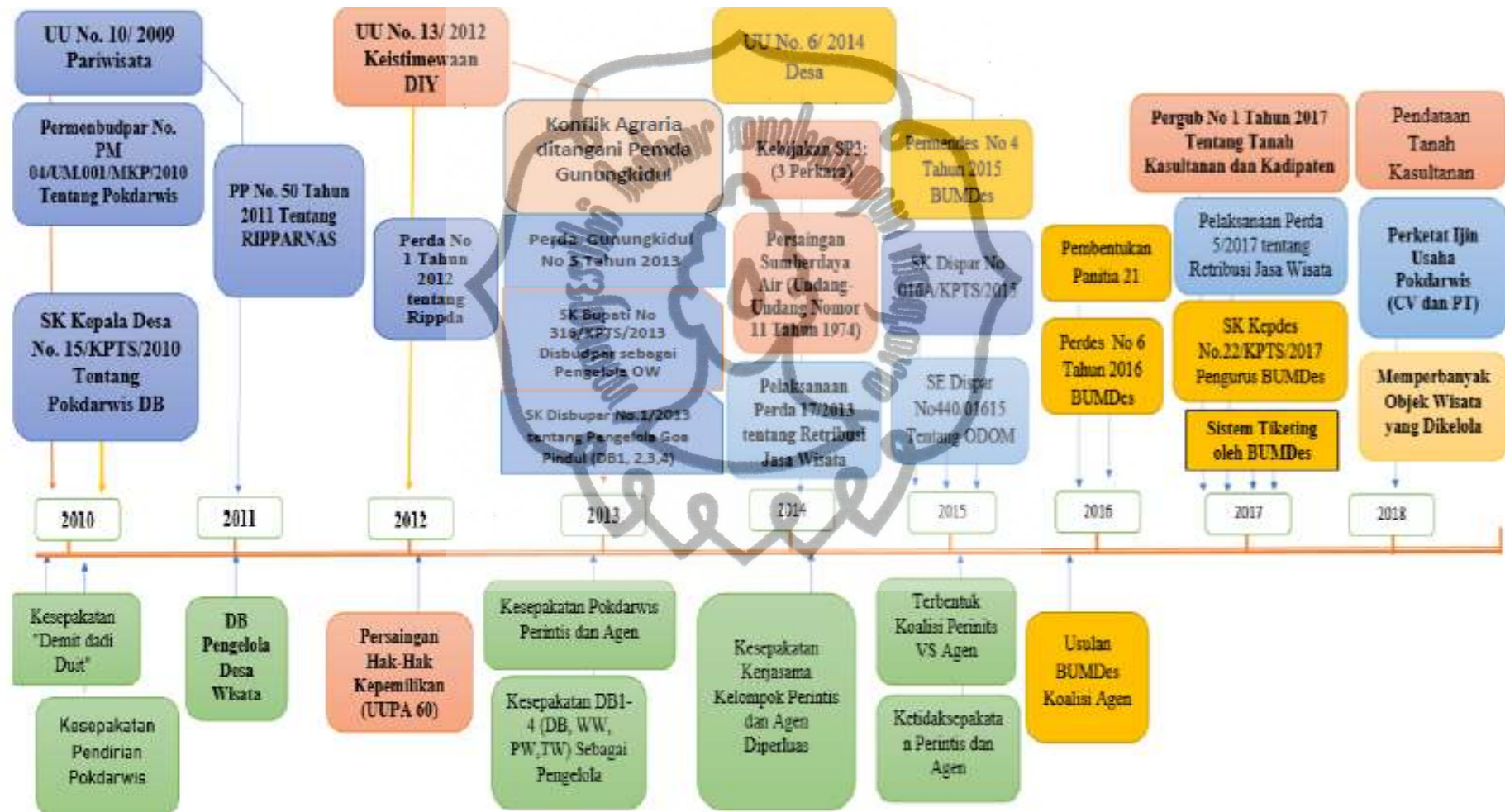
Kelembagaan formal mempunyai peran sangat besar dalam mempengaruhi perilaku persaingan di level lembaga usaha mikro. Kelembagaan formal sering disebut juga lingkungan kelembagaan. Lingkungan institusional terdiri dari tekanan normatif dan regulasi yang diberikan pada organisasi oleh negara, profesi atau masyarakat. Tekanan-tekanan ini dapat bersifat paksaan dan langsung serta ditegakkan melalui mekanisme seperti pengadilan dan peraturan. Lingkungan kelembagaan juga dapat mempengaruhi organisasi secara tidak langsung dengan menciptakan harapan dan norma yang harus dipatuhi organisasi untuk memperoleh legitimasi dan sumber daya.

Negara jelas merupakan faktor sentral yang strategis dalam lingkungan kelembagaan dan harus diperhitungkan organisasi karena statusnya yang lebih tinggi dan kemampuannya untuk menghasilkan dan menegakkan peraturan, aturan, dan praktik melalui cara formal dan informal. Akan tetapi, negara tidak boleh dianggap sebagai aktor kesatuan karena ia dapat terdiri dari berbagai watak dan persaingan/konflik antara kekuatan yang tidak terdistribusi secara merata.

Perkembangan pengaturan dalam praktik usaha wisata dipahami sebagai distribusi kewenangan dominan yang menentukan perkembangan usaha tersebut. Dominasi itu dapat dibedakan dalam dua pengertian *de jure* dan *de facto*. *De jure*

merujuk pada munculnya pengaturan baru yang memiliki dominasi kewenangan tetapi pada praktik belum efektif diberlakukan atau dijalankan. Seringkali *de jure* menuju *de facto* masih memerlukan aturan normatif menurut hirarki kekuasaan, aturan pelaksanaan dan aturan teknis. Hal tersebut yang mengakibatkan adanya jeda waktu (*time lag*) atas pelaksanaan norma dan undang-undang. *De facto* merujuk pada pengertian pelaksanaan undang-undang dan aturan secara efektif.

Secara *de jure*, selama pengembangan (2010-2018) terdapat tiga undang-undang yang berpengaruh yaitu Undang-Undang No.10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, Undang-undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Ngayogyakarta dan Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa (Gambar 6.1). Ketiganya segera bergerak cepat mendistribusikan kewenangan, menyusun panduan dan mekanisme, serta aturan pelaksanaan dan aturan teknis yang harus dilaksanakan dan dipatuhi Pokdarwis. Melalui Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata (PM 04/UM.001/MKP/2008), pembangunan pariwisata berbasis komunitas dilaksanakan dengan lembaga Pokdarwis. Hal tersebut menjadi dasar pelaksanaan pembangunan yang memberikan kewenangan pada warga komunitas secara partisipatif. Suatu bentuk pembangunan yang bersifat demokratis. Pembangunan wisata dikelola, dikembangkan dan diatur menggunakan kesepakatan-kesepakatan warga komunitas dan gilirannya ditetapkan secara sah oleh pemerintahan desa dan daerah.



Gambar 6.1. Pengaturan dan Produk Aturan Formal dan Informal Pariwisata Berbasis Komunitas Selama Tahun 2010-2018

Pada situasi demokratis ini, pengembangan wisata semakin dikuatkan dengan kehadiran Peraturan Pemerintah tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Nasional (PP No. 50/2011), yang diikuti pula penyusunan Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah Istimewa Yogyakarta (No. 1 Tahun 2012). Pengaturan demikian hanya berlangsung selama lima tahun (2010 sampai 2015). Kekuasaan demokratis segera mengalami transisi kekuasaan selama 2 tahun (2015 sampai Februari 2017). Kekuasaan demokratis melemah sesudah tahun 2017.

Pada Tahun 2012, kehadiran Undang-Undang Keistimewaan atau lebih mudah disebut Daerah Swatantra mengubah konstelasi dan distribusi kewenangan. Nasib Pokdarwis tergantung pada kekuasaan Daerah Swatantra. Hal tersebut terjadi karena amanah undang-undang mendistribusikan kewenangan pada 5 bidang substansi. Semua bidang tersebut sejatinya belum semua efektif berlaku, karena penyusunan peraturan normatif dan pelaksanaan belum dilakukan. Konsensus ini bersifat efektif hanya terkait dengan Sultan dan Adipati merupakan Gubernur dan Wakil Gubernur. Namun masalah persaingan hak-hak kepemilikan dan pemanfaatan tanah pada Kawasan objek wisata yang pelik memaksa keterlibatan penggunaan kewenangan pengaturan tata-ruang dan pertanahan Daerah Swatantra untuk menyelesaikan.

Pada Tahun 2013, Lembaga penyusunan pengaturan daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga telah berhasil merumuskan peraturan daerah. Melalui mekanisme Badan Musyawarah Peraturan Daerah (Bamperda), Perda No. 5 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata. Peraturan tersebut disusun dengan harapan mampu untuk memitigasi konflik beberapa kelompok/komunitas wisata. Kriminalisasi Pokdarwis dan insiden kekerasan akibat persaingan yang

commit to user

tidak terdamaikan mendorong pemerintah daerah swatantra mengambil-alih masalah pertanahan ini. Instruksi tidak tertulis “*Sabda Pandito Ratu*” segera diberikan kepada Bupati. Berdasarkan Peraturan daerah baru tersebut dan perintah hirarkis Gubernur, Bupati segera mengeluarkan keputusan untuk mengambil-alih pengelolaan tanah pada objek wisata kepada Dinas Kebudayaan dan Parwisata (SK Bupati No.316/KPTS/2013). Kepala Dinas juga segera mengeluarkan keputusan menetapkan 4 Pokdarwis Perintis (DB, WW, PW dan TW) sebagai pelaksana pengelola obyek wisata. Mekanisme pengaturan ini dilakukan subjek tergugat tidak lagi Pokdarwis, tetapi Pemerintah Daerah Swatantra. Hal tersebut dimaksudkan untuk memberikan ruang dan kesempatan bagi Pokdarwis bekerja optimal dalam mengelola wisata secara partisipatif. Artinya, pemerintah daerah bersungguh-sungguh untuk melindungi, menegakkan dan menyelamatkan pemberdayaan masyarakat wisata yang demokratis ini. Kebijakan tersebut mampu meredam konflik lokal meskipun hanya sementara waktu saja.

Pada tahun 2014, situasi persaingan dan sengketa pertanahan kembali menguat, konfigurasi persaingan Pokdarwis semakin sengit karena bertambahnya Pokdarwis Agen. Pada waktu yang sama, Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa disahkan sebagai bentuk baru pemberian kewenangan pada pemerintah desa. Konsensus baru ini direspon dan digerakkan secara cepat, karena persaingan tidak seimbang antara Pokdarwis Perintis dan Pokdarwis Agen. Pokdarwis Agen menambatkan harapan baru pada kehadiran pemerintah desa yang otonom. Persaingan antar Pokdarwis semakin tidak sehat dan Pokdarwis Agen menjadi semakin reaktif untuk merespon kebijakan otonomi desa.

Pada Tahun 2015, pemerintah daerah mengeluarkan surat keputusan (SK) dan edaran (SE). Surat keputusan tersebut berperan meneguhkan empat (4) Pokdarwis Perintis sebagai pelaksana pengelola objek wisata utama (Goa Pindul) dan Pokdarwis Agen. Kemudian, Surat Edaran Kepala Dinas Pariwisata (No.440/01615) “menagih janji” kepada Pokdarwis Agen untuk mengembangkan objek (destinasi) wisata mereka yang dipersyaratkan dalam perijinan pendirian Pokdarwis. Surat edaran ini dikenal sebagai kebijakan satu destinasi, satu manajemen (*One Destination, One Management*). Kebijakan ini sangat memberatkan bagi Pokdarwis Agen untuk memenuhinya, karena banyak Pokdarwis yang sekedar mendaku objek wisata dan *akal-akalan*.

Penegakan melalui “menagih janji” oleh pemerintah daerah tidak berjalan efektif. Terjadi pergeseran domain persaingan dari persaingan ekonomi menjadi persaingan politik. Pokdarwis Agen diuntungkan oleh pengesahan Peraturan Menteri Desa (Permendes No.2/2015) tentang pendirian, pembentukan dan pembubaran Badan Usaha Milik Desa atau BUMDes. Peraturan ini menjadi legitimasi bagi Pokdarwis Agen untuk mendesak pemerintah desa. BUMDes harus berdiri dan mengelola objek-objek wisata dan mengambil-alih Pokdarwis Perintis.

Kebijakan BUMDes ditegakkan melalui tindakan koersif oleh aparat pertahanan dan keamanan, serta pemerintah. Pokdarwis Perintis yang terus menolak dan melakukan aksi demonstrasi menentang pendirian BUMDes. Pada Tahun 2016, kelembagaan desa (Badan Perwakilan, pemerintah desa dan wakil pokadwis) membentuk Panitia 21 untuk merumuskan peraturan desa tentang pendirian, pembentukan dan pembubaran BUMDes. Akhirnya, Peraturan Desa tentang BUMDes disahkan dengan Perdes No. 6 Tahun 2016.

commit to user

Pada tahun 2017, Lembaga pengaturan Desa melalui BUMDes berlaku efektif, namun disertai menguatnya peran Pengaturan Wisata dan Pemerintah Daerah Swatantra. Kebijakan pertama yang dibuat adalah sistem *ticketing* yang dipusatkan di BUMDes. Pemerintah desa mempunyai posisi dominan dalam menentukan arah pengembangan wisata desa. Namun pada giliran berikutnya, kekuasaan pemerintah desa tersebut tidak berdiri sendiri. Rezim pengaturan wisata memperkuat kekuasaan dengan menaikkan pemungutan retribusi yang tinggi. Bahkan Pemerintah Daerah Swatantra juga mengizinkan masuknya model Pokdarwis yang bekerjasama dengan pemodal privat. Suatu model baru dalam perkembangan Pokdarwis. Terjadi tarik-menarik dan persaingan kekuatan pengaturan, lemahnya sinkronisasi antar lembaga pengaturan dan saling menguntungkan Pokdarwis pengikutnya. Hal tersebut sampai dengan sekarang ini. Pengaturan mengalami proses evolutif dari dominan, kurang dominan dan melemah, dan atau sebaliknya.

B.2. Perubahan Kelembagaan Pengaturan Formal

Perubahan kelembagaan pengaturan terjadi karena kekuasaan dan kewenangan yang berubah. Pada awal pengembangan wisata, kewenangan dominan terdapat pada pengaturan wisata itu sendiri. Hal tersebut bertujuan mengembangkan masyarakat pariwisata untuk kesejahteraan rakyat melalui pertumbuhan ekonomi dan mengatasi pengangguran, serta melestarikan lingkungan hidup. Tujuan dari kebijakan Daerah Swatantra juga mempunyai tujuan yang sama kesejahteraan masyarakat melalui pembentukan sistem pemerintahan daerah yang demokratis dan menjaga keragaman budaya. Hal yang sama terjadi pada kebijakan

commit to user

desa otonom dengan tujuan utama adalah kesejahteraan bersama melalui pembentukan pemerintah desa yang profesional, efisien, efektif, terbuka dan bertanggungjawab.

Tabel 6.1. Perubahan Kelembagaan Pengaturan Wisata, Daerah Swatantra dan Otonomi Desa

Karakteristik	Institusi Pengaturan “de jure”		
	Undang-Undang No.10 Tahun 2009	Undang-Undang No. 13 Tahun 2012	Undang-Undang No 6 Tahun 2014
Tujuan	a. meningkatkan pertumbuhan ekonomi; b. meningkatkan kesejahteraan rakyat; c. menghapus kemiskinan; d. mengatasi pengangguran; e. melestarikan alam, lingkungan, dan sumber daya	a) mewujudkan pemerintahan yang demokratis; mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat b) mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; c) menciptakan pemerintahan yang baik; dan d) Melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.	a) membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab b) mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama
Implikasi Praktik (<i>de facto</i>)			
Institusi Messo	Tata-Kelola Hibrid	Tata-Kelola Dua Kutub koalisi Pokdarwis Agen dan Perintis	Tata-Kelola Tiga Kutub
Institusi Mikro Ekonomi	Melahirkan Pokdarwis Perintis dan Agen	Melahirkan Pokdarwis Terintrusi Modal Privat	Melahirkan BUMDes
Hak-Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Bersama (Mode tata-kelola)	Kolektif	Perorangan	Pemerintah Perorangan

Sumber: Dokumen-Dokumen dan Wawancara, diolah 2019

Namun masalah pengembangan wisata terjadi karena penggunaan kekuasaan dan kewenangan pada praktik empiris (*de facto*) di mana pemilik otoritas melakukan penyusunan tindakan dan kebijakan operasional yang memiliki sifat dan karakter yang berbeda. Utamanya, pada aspek menempatkan hak-hak pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya milik bersama. Hal tersebut mengubah model tata-kelola destinasi wisata di komunitas yang semula mengandalkan kekuatan partisipasi warga komunitas, berubah pada bentuk pengelolaan privat dan akhirnya pengelolaan oleh pemerintah sendiri.

Model kesepakatan tata-kelola destinasi seperti itu yang menentukan perilaku institusi ekonomi wisata. Kesepakatan tata-kelola berlangsung dari bentuk partisipasi institusi ekonomi secara informal menjadi dominasi pengaturan formal yang memaksa dan mengambil alih partisipasi (tidak ada lagi partisipasi). Hal tersebut secara lebih terperinci dapat dijelaskan pada bagian berikut ini.

C. Kesepakatan Tata-Kelola: *Perubahan Kelembagaan Informal*

C.1. Partisipasi Sebagai Kesepakatan

Pemberian kewenangan pada komunitas melalui CBT pada dasarnya adalah produk pengaturan yang fundamental. Kewenangan seperti ini merupakan jalan pintas dukungan pemerintah pusat kepada warga masyarakat lokal secara langsung. Program seperti ini merespon kebutuhan adanya inisiatif pengembangan komunitas oleh masyarakat sendiri. Dukungan diperlukan karena langkanya sumber-sumber pendanaan pembangunan komunitas. Partisipasi warga dengan sendirinya bertemu dengan kebijakan pengaturan (domain negara) untuk menyepakati pelaksanaan program-program pengembangan wisata.

commit to user

Masyarakat memiliki otoritas untuk menentukan diri-mereka dalam suatu praktik pembangunan wisata. Kebijakan seperti ini dapat mengabaikan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau pemerintah desa, karena pembangunan diletakkan pada komunitas dusun atau lebih rendah dari dusun. Namun kasus pengembangan CBT ini, pemerintah desa diberikan otoritas penuh untuk menetapkan kelompok penerima dan sumberdaya yang dikelola. Kelompok penerima mendapatkan langsung bantuan dan fasilitas dari pemerintah pusat.

Pemerintah sendiri mempunyai kewenangan secara berjenjang. Pemerintah pusat, selain menyediakan anggaran juga mengirim para konsultan pendamping untuk membantu menyusun perencanaan, pengembangan dan evaluasi bersama kelompok warga di komunitas. Pemerintah daerah provinsi dan kabupaten sebagai penasihat dan pengawas pelaksanaan kebijakan ini.

C.2. Demit dadi Duit: Kesepakatan Perintis untuk Kesejahteraan Bersama

Menyentuh goa membuat malapetaka. Pengembangan objek wisata menjadi prioritas utama untuk menjadikan komunitas memiliki usaha wisata. Para perintis pengembangan mengarah pada bentuk penyusuran goa, sungai dan kawasannya sebagai destinasi menarik. Masalahnya, memasuki goa bukan menjadi kebiasaan warga “*goa sesuatu yang tak tersentuh*” menurut generasi sebelum para perintis.

Dialektika sosial pengembangan destinasi muncul sebagai “*mengubah demit dadi duit*”. Diskursus ini mengemukakan pertentangan antara kejahatan dan kebaikan yang menempel pada “susur goa”. Goa tempat bersemayam para setan (*demit*), akan diubah menjadi setan baru uang (*duit*)¹. Tata cara tradisi memelihara

¹ Terdapat banyak alasan para sesepuh berpendapat demikian. Keyakinan yang dipengaruhi tradisi agama asli (kejawen), agama Hindu dan Budha, tetapi juga sejarah pergolakan 1965 yang

goa menggunakan cara-cara semedi, prosesi ritual dan kenduri untuk memberikan rasa pasti bahwa kejahatan tidak menghantui manusia dan muncul sebagai kebaikan. Para perintis meyakini *duit* bisa jadi *demit* (jahat) atau baik dalam modernisasi tergantung tujuan pemiliknya. Melalui proses ritual dan kenduri, tujuan dan harapan baru mensejahterakan masyarakat dapat diterima sebagai perubahan kelembagaan yang paling hakiki untuk memahami norma sosial². Idiologi masyarakat biasa ini menjadi suatu standar etika dan norma perubahan³ bagi para perintis pengembangan destinasi. Harapan bersama mencapai kesejahteraan menjadi dasar nilai para pendiri pokdarwis perintis.

Kelembagaan inklusif semakin nampak pada proses pengembangan destinasi dan usaha wisata. Pengembangan destinasi dimulai dengan keswadyaan dan gotong-royong warga yang mendukung. Pengembangan usaha dilakukan dengan permodalan kolektif dan swadaya warga setempat. Kerjasama melintasi ruang komunitas dengan melibatkan institusi pendidikan, pemerintah dan swasta menjadikan pokdarwis semakin terbuka. Pengorganisasian diri komunitas melalui kantor sekretariat menjadikan pokdarwis mampu mengatur aktivitas pemberdayaan dan pengembangan dirinya. Pengembangan keragaman usaha juga didistribusikan antara pokdarwis dan warga sekitar. Pokdarwis hanya mengurus dan mengatur pelayanan wisata susur goa, sementara warga lain yang tidak terlibat langsung diperbolehkan memiliki usaha-usaha yang mendukung wisata. Pemanfaatan

menjadikan goa identik dengan pembuangan jasad korban pemberantasan partai komunis dan pembantaian pengurus dan pendukungnya.

² Lihat pada Hayek (1973) dikutip Coccia (2018) perubahan kelembagaan berlangsung melalui seleksi ditingkat kelompok sosial dalam bentuk hukum bersama (*common law*), dipilih karena telah menyelamatkan kelompoknya dan tidak memberikan ruang bagi orang lain masuk.

³ Ini dijalani melalui proses-proses sosial di komunitas membentuk kebiasaan berpikir tentang objek goa yang tak tersentuh. Menyentuh harus bertanggungjawab dengan cara menanggungnya.

teknologi informasi semakin merata dalam komunitas. Dengan demikian, etika dan norma distribusi melekat pada proses pengembangan usaha untuk mewujudkan kesejahteraan bersama.

C.3. Kesepakatan Mengembangkan Destinasi

Dua tahun proses pelayanan wisata Goa Pindul berlangsung, Pokdarwis KW juga mengembangkan Goa Sriti menjadi objek kedua setelah Goa Pindul. Pokdarwis KW semula hanya melayani wisatawan yang ingin menikmati penyusuran Goa Sriti yang memiliki karakteristik berbeda. Pokdarwis ini berdiri untuk memberikan alternatif kunjungan, karena Goa Pindul telah mencapai kunjungan yang berlebihan⁴. KW juga enggan untuk disebut sebagai pokdarwis yang hanya *latah* membentuk pokdarwis. Hal ini dikatakan oleh Ristanto:

Lalu (tahun 2012) Karya Wisata berdiri. Namun bukan hanya melayani wisata Goa Pindul tapi kami berusaha memunculkan ide untuk destinasi sendiri. Karya Wisata mengelola Goa Sriti. Kami menggunakan swadaya uang untuk membiayai pengembangan Goa Sriti. Jadi saya emoh nek diarani nenguk-nenguk, njuk latah bentuk...bentuk.... Pokdarwis (kayak yang akhir-akhir ini berdiri, mereka tidak punya destinasi sendiri). Karya Wisata mengatasi sebagian beban kunjungan Goa Pindul, walaupun pada kenyataan orang banyak ke Pindul (Wawancara dengan Ristanto, pendiri KW, 26 Desember 2018)

Kesanggupan Pokdarwis KW untuk turut mengembangkan destinasi wisata diapresiasi oleh pokdarwis DB⁵. Terjadi kerjasama diadik untuk menyusun

⁴Usaha ini merupakan langkah penting untuk menyusun kelembagaan, karena kelangkaan sumberdaya destinasi menguat karena jumlah pengunjung yang tinggi tidak tertampung pada satu objek wisata. Penambahan destinasi menjadi angin segar bagi wisata yang padat kunjungan. Kehadiran kelompok menyelesaikan masalah mendukung rezim wisata inklusif. Kelangkaan atau dilangkakan adalah persoalan kelembagaan (Kingston & Caballero, 2009).

⁵Penghargaan karena mengembangkan destinasi itu menunjukkan bahwa ada proses kesetaraan dalam kerjasama. Kehadiran kelompok baru bagian dari solusi dan bukan menambah masalah baru.

kesepakatan antara KW dan DB. Mereka saling memanfaatkan destinasi wisata untuk mengatasi ledakan kunjungan wisata dan mengatur antrian masuk Goa Pindul. Kerjasama itu diwujudkan dalam kesepakatan diadik. DB membayar Rp. 10,000 per wisatawan kepada KW, untuk wisatawan yang berminat untuk menyusur Goa Sriti. Sebaliknya, KW membayar Rp. 5,000 per wisatawan kepada DB untuk wisatawan yang berkunjung ke Goa Pindul. Perbedaan harga masuk ini didasarkan pertimbangan bahwa kunjungan wisatawan ke Goa Pindul lebih banyak daripada kunjungan ke Goa Sriti. Kesepakatan harga yang berbeda agar Pokdarwis KW juga berkembang sebagai destinasi wisata baru. Pola kerjasama ini dijadikan rujukan dalam kerjasama selanjutnya.

C.4. Mengepung Goa Pindul: Kesepakatan Membagi Jalan Masuk

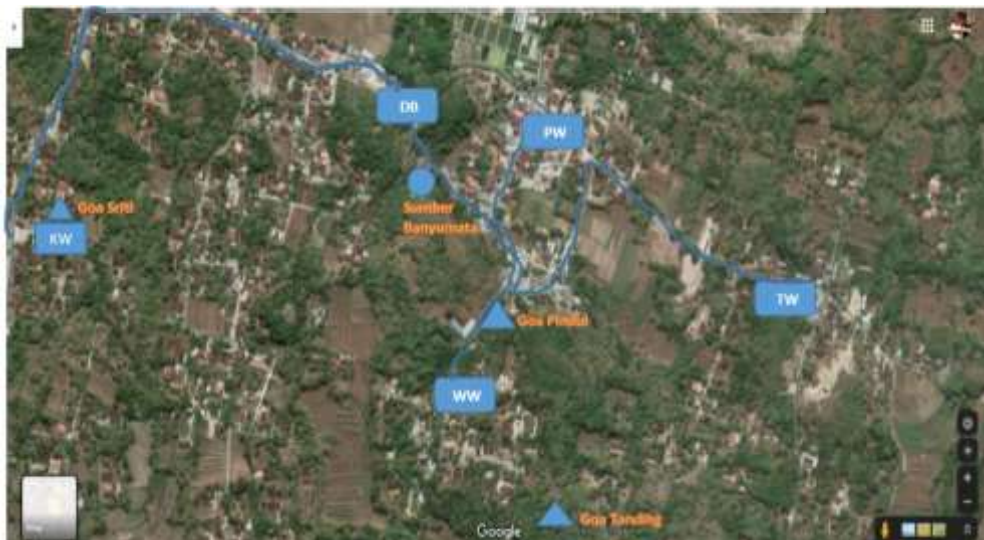
Pertumbuhan jumlah pokdarwis yang cepat membuat persaingan kewenangan pengelolaan Goa Pindul. Persaingan ini terjadi antara pokdarwis DB, WW, PW dan TW. Pokdarwis DB satu-satunya pokdarwis yang sudah ditetapkan oleh pemerintah desa sebagai pengelola objek wisata Goa Pindul. Kewenangan pengelolaan pada DB untuk mengelola dan mengatur sepenuhnya kawasan wisata tidak dikehendaki oleh pokdarwis lainnya. Pokdarwis WW, PW dan TW merasa bahwa mereka berada di kawasan yang berdampingan langsung dengan objek wisata. Oleh karena itu, mereka menghendaki pengelolaan bersama, bukan pengelolaan yang monopolis (DB). Perselisihan antarkelompok terus terjadi dalam menyusun antrian wisatawan untuk menyusur Goa Pindul.

Perselisihan itu semakin memanas dengan munculnya kehadiran kelompok AD untuk mempertanyakan hak-haknya. Usaha AD memperjuangkan hak-hak

commit to user

kepemilikan dan mendirikan pokdarwis baru, bahkan disertai berbagai bentuk tekanan massa dan penggunaan kekuasaan wakil rakyat (DPRD). Tekanan itu juga semakin mengancam, setelah pokdarwis DB dilaporkan ke kepolisian dengan tuduhan melakukan tindak pidana penyerobotan lahan milik AD. Tekanan dan pelaporan ini membuat pokdarwis DB pada posisi sulit, sebagai pengelola tunggal objek wisata. Kriminalisasi terhadap pokdarwis terjadi secara terus menerus.

Posisi sulit DB mendorong Pokdarwis lain untuk membagi peran pengelolaan. Sebagai pelaku usaha tunggal dalam mengelola objek Goa Pindul, Pokdarwis DB sangat ketakutan menghadapi tekanan dan pelaporan tindak pidana. Melalui rapat koordinasi antarpokdarwis, keempat pokdarwis sepakat untuk menghadapi tekanan dan pelaporan secara bersama-sama. Oleh karena itu, pokdarwis juga harus mengelola objek secara bersama. Kesepakatan antarkelompok ini diwujudkan dalam pembagian jalur mengikuti jalan masuk menuju Goa Pindul dan pembentukan koordinator lapangan (*korlap*) yang mengatur giliran dan kelancaran masuk ke objek wisata.



Sumber: <https://www.google.com/maps>, diakses dimodifikasi, 18 Januari 2020

Gambar 6.2. Empat Pokdarwis Menyepakati Pengelolaan Destinasi Secara Bersama Untuk Menutup Jalan “Orang Luar” Masuk

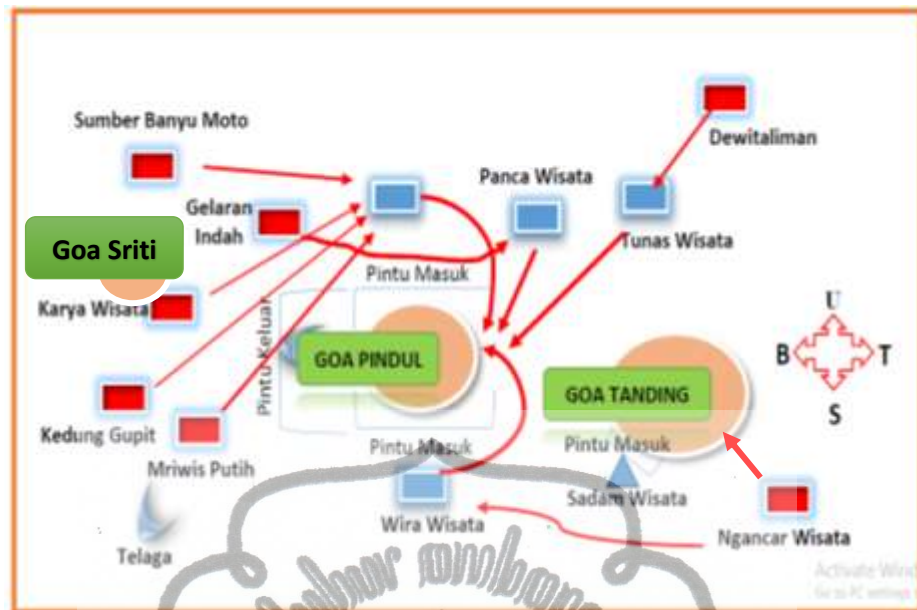
Kesepakatan mengelola secara bersama ditujukan untuk mencegah AD dan kelompoknya sebagai “*orang luar*” masuk sebagai pelaku usaha wisata. Alasan ini disampaikan oleh tiga pokdarwis (WW, PW, dan TW) kepada DB. Ketidakinginan DB menanggung dan menghadapi sendiri ancaman AD dan kelompoknya, maka kesepakatan untuk mengepung Goa Pindul bisa diterimanya. Akhirnya pengelola destinasi wisata dikelola empat pokdarwis secara kolektif, sementara KW tetap dengan pengelolaan Goa Sriti. Untuk memasuki pelayanan wisata Goa Pindul, KW harus melalui Pokdarwis DB sesuai kesepakatan sebelumnya.

Kesepakatan ini membuat perubahan kewenangan pengelolaan tunggal objek wisata. Pengelolaan pokdarwis tunggal (DB) hanya berlangsung selama hampir 2 tahun (awal tahun 2013). Kesepakatan mengelola bersama disepakati pada bulan Februari 2013. Kesepakatan ini mempunyai kekuatan untuk memutuskan posisi bagi pokdarwis yang berdiri sesudah kesepakatan terjadi. Semua pokdarwis yang berdiri selain empat pokdarwis tersebut diposisikan sebagai *ngesub* pengelola. Kesepakatan ini diterima oleh Pokdarwis lain sampai dengan lahirnya BUMDes Tahun 2017.

C.5. Kesepakatan Pengelola dan Operator: Sistem Ngesub

Tujuh pokdarwis yang berdiri sesudah pengelolaan bersama Goa Pindul menjadi level kedua dari para pengelola. Mereka dikategorikan sebagai Pokdarwis operator wisata. Untuk memasuki pelayanan susur Goa Pindul, para operator harus melalui para pengelola objek wisata. *Ngesub* merupakan istilah yang digunakan oleh operator untuk menampilkan hirarki berbeda dengan para pengelola dalam berbagai hal, seperti: kewenangan, kesempatan dan pembagian hasil wisata.

commit to user



Sumber: Wawancara dengan Kepala Dukuh dan Ketua Pokdarwis, Oktober 2018

Gambar 6.3. Prosedur Operasi Pelayanan Wisatawan: Operator Melalui Pengelola

Pokdarwis operator Wisata (POW) harus membayar kepada pokdarwis pengelola wisata (PPW) untuk melayani kunjungan wisatawan ke Goa Pindul. Pokdarwis KW, SBM, MP dan KGA masuk melalui Pokdarwis Dewa Bejo. Pokdarwis GI melalui PW dengan harga masuk yang kurang lebih sama. Pokdarwis DW melalui Pokdarwis TW, serta Pokdarwis NW melalui pintu masuk Pokdarwis WW. POW menanggung beban pembayaran masuk sebesar Rp 10,000 per pengunjung sesuai keputusan pengelola.

Posisi “ngesub” dirasa merugikan pokdarwis operator. Pola pengaturan kunjungan seperti ini membuat ketidakpastian praktik pelayanan wisatawan bagi para operator. Ini terlihat pada sejumlah konflik sehari-hari dalam mengatur jadwal dan antrian masuk dan harga pengelolaan. Setiap pelaku berusaha melayani wisata lebih awal (saling mendahului) dan harga pengelolaan yang terus dinegosiasikan agar lebih rendah. Kesepakatan pengelolaan bersama pokdarwis berlangsung dari 2013 sampai dengan 2015, sedangkan ketidaksepakatan antar pokdarwis PPW dan

POW semakin nampak terjadi sepanjang tahun 2016. POW justeru mengusulkan pengelolaan destinasi oleh pemerintah desa.

C.6. Pengembangan Goa Tanding: Modal Privat Mendominasi

Pengelolaan destinasi wisata Goa Tanding berbeda dibandingkan dengan pengelolaan Goa Pindul. Goa Tanding dikembangkan dengan modal perorangan dan pokdarwis dibentuk sebagai pelaksana operasional wisata. Hal ini membuat Goa Tanding dikelola secara eksklusif dan tidak terbuka. Pokdarwis SW hanya berperan melayani wisatawan yang dibawa oleh pemilik kawasan. Kerjasama hanya bisa berlangsung antara NW dan SW secara tertutup. Hal ini disebabkan harga masuk Goa Tanding yang sangat tinggi, yakni sebesar Rp. 150.000 per pengunjung. Suatu harga yang tidak mudah bagi pokdarwis lain (selain SW dan NW) untuk mendapatkan wisatawan. Banyak Pokdarwis tidak berminat menawarkan destinasi wisata baru ini, karena harga wisata yang ditetapkan sangat tinggi. Pokdarwis NW mempunyai peluang untuk memasukkan wisatawan, karena NW mempunyai jaringan pasar wisatawan mancanegara dan segmen wisata domestik tertentu.

Kehadiran pemodal privat besar dalam pengembangan wisata menyusuri lorong goa dan sungai bawah tanah tidak semestinya, bahkan mengkhianati perjuangan pokdarwis agar wisata dapat dikelola masyarakat sendiri. Pokdarwis merasa ada *kejanggalan* dengan sesuatu yang dilakukan pemerintah. Namun, pokdarwis sepakat tidak ikut campur tangan pada keputusan pemerintah desa, *urusan dusun lain gak usah digubris* merupakan sikap pokdarwis untuk tidak bermaksud mengganggu berdirinya pokdarwis SW.

C.7. Kesepakatan POW dan Pemerintah Desa

Ketidaksetaraan antara POW dan PPW dalam memperoleh hasil wisata membuat kesepakatan sering diingkari oleh pokdarwis operator. Dalam praktik pelayanan wisatawan ini dilakukan dengan saling berebut wisatawan, menerabas kesepakatan antrian pelayanan, perang harga dan sebagainya. Bahkan POW mendesak pemerintah desa untuk segera membentuk Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Hasrat untuk memperoleh keadilan hasil wisata telah membuat operator bersepakat bahwa perlu lembaga yang tetap untuk mengatur pengembangan kawasan wisata desa, yakni BUMDes. Pembentukan, pendirian dan pengembangan BUMDes berlangsung dari 2016 sampai sekarang.

D. Keseimbangan/Ketidakseimbangan Kelembagaan: dari *Harmonis* ke *Disharmonis*

Keseimbangan/ketidakseimbangan dalam bentuk keharmonisan atau ketidak-harmonisan antara kesepakatan kontrak dan pengaturan merupakan sifat kelembagaan yang penting. Hal tersebut dikarenakan hubungan harmonis mencerminkan proses pengaturan pada level lebih atas berdasarkan pada kesepakatan kontrak bisnis antar pelaku usaha. Sebaliknya, hubungan disharmonis terjadi ketika pengaturan yang lebih atas bertentangan dengan kesepakatan kontrak bisnis antar pelaku usaha.

Harmonisasi dukungan partisipasi komunitas oleh lembaga pengaturan bersifat dinamis. Pada awalnya, pelaku usaha dan hirarki mampu menyusun kelembagaan harmonis itu. Namun, perubahan-perubahan yang cepat menyusun tata-kelola kelembagaan dan lingkungan yang tidak harmonis dan tidak efektif

mengatasi masalah. Kenyataan ini dapat dilihat pada bentuk-bentuk kesepakatan dan pengaturan yang dapat dilihat pada Tabel 6.2.

Pada awal pengembangan, Pokdarwis mendapatkan dukungan dari pengaturan wisata berbasis komunitas. Pengembangan destinasi wisata berbasis komunitas (CBT) bersifat harmonis, karena kesepakatan usaha komunitas sejalan dengan lingkungan kelembagaan. Usaha komunitas yang didukung oleh lingkungan kelembagaan yang sesuai, sehingga Pokdarwis mempunyai peluang tumbuh dan berkembang secara efektif. Dengan demikian performa usaha wisata mampu mencapai kondisi yang optimal dalam pengertian sosial, ekonomi dan lingkungan.

Kedua, kerjasama bersaing (*coopetition*) merupakan model bisnis komunitas yang disepakati. Bersaing mengembangkan destinasi merupakan bentuk lain dari kerjasama. Pada kasus kunjungan wisatawan yang tinggi, pengembangan destinasi merupakan usaha menambah kapasitas sumberdaya wisata dan berkontribusi pada penyelesaian kelangkaan pengembangan destinasi wisata komunitas. Karena pengembangan destinasi belum efektif, dukungan Pokdarwis Perintis yang sudah maju menjadi bentuk solidaritas antarkelompok yang menguatkan pengembangan destinasi.

Ketiga, kerjasama antar Pokdarwis juga meningkat untuk mengatasi pengelolaan destinasi, misalnya pada kesepakatan pengelolaan bersama dalam bentuk kerjasama mitra Pokdarwis Perintis dan Pokdarwis Agen. Kesepakatan ini digunakan untuk mengatasi kompleksitas relasi usaha komunitas yang semakin bertambah. Kelembagaan ini juga masih efektif untuk menyelesaikan masalah pengelolaan destinasi.

Tabel 6.2. Kesepakatan dan Lingkungan Kelembagaan Harmonis dan Disharmonis Tahun 2010-2018

Kesepakatan Tata-Kelola	Lingkungan Kelembagaan		
	Pengaturan Wisata Berbasis Komunitas (2010)	Daerah Istimewa Swatantra (2012)	Desa Otonom (2014)
Pokdarwis Tunggal (DB) Sebagai Pengelola Tahun 2010-2012	Harmonis: Fasilitasi dan Pendampingan Permenbudpar No. PM.04/UM.001/MKP/20	Kewenangan Daerah: 1. Mengusulkan 2. Membina 3. Menasehati	Kewenangan Pemerintah Desa: 1. Menetapkan Pokdarwis 2. Menetapkan Kawasan Dikelola Kelompok 3. Mengawasi Pendamping SK Kepdes No. 15/KPTS/2010
Pokdarwis Bersama (DB, WW, PW, TW) Tahun 2013-2015 (3)	Menyerahkan kepada Pemerintah Daerah Swatantra	Harmonis: 1. Kebijakan SP3: Dugaan Tindakan Kriminal Penyerobotan Lahan dan Pemanfaatan sumber daya air Goa Pindul 2. SK Disbupar No. 67/KPTS/2013 3. Perda No 17/2013 4. Perbup No 56/2014	Menyerahkan kepada Pemerintah Daerah Swatantra
Transisi BUMDes Tahun 2015 (4)-2017(2)		1. Penolakan Kasasi Konflik Lahan 2. Menagih Pengembangan Destinasi oleh Pokdarwis Agen 3. Menaikkan Retribusi Jasa Wisata (Khusus Masuk Desa Bejiharjo) 4. SK Bupati No. 016A /KPTS/2015 (ODOM)	Disharmonis: 1. Konflik Pokdarwis Perintis (pengelola) dan Pokdarwis Agen 2. Tindakan Represif untuk mendirikan BUMDes 3. Polemik BUMDes
PEMDES dan BUMDes Pengelola Tahun 2017 (5)-2018		1. Mengetatkan Surat Ijin Tempat Usaha dan TDUP 2. Ijin Penggunaan dan Pemanfaatan CPRs pada Kasultanan 3. Perorangan diijinkan menggunakan CPRs 4. Perdais No. 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten	Disharmonis: 1. Kebijakan satu tiket BUMDes 2. Ketidakpercayaan BUMDes 3. Dana Inkubator dan Inovasi via Anggaran Kemendes 4. Mengelola Rafting Sungai Oya 5. Dominasi Jongki Wisata

Sumber: Data Primer diolah, 2019

Keempat, Kebijakan SP3 merupakan bentuk dukungan Pemerintah Daerah Istimewa Swatantra pada pengembangan destinasi berbasis komunitas. Kebijakan SP3 merupakan kebijakan Daerah Istimewa Swatantra untuk menegakkan hak-hak kepemilikan bersama dengan menghentikan gugatan pihak yang memiliki hak privat. Cara demikian jelas menguntungkan bagi pengelola destinasi wisata komunitas. Menguatnya hak-hak kepemilikan bersama memberikan akses Pokdarwis terhadap sumberdaya wisata. Kebijakan ini mendorong partisipasi warga terus meningkat dan menguatkan persaingan. Meskipun persaingan antar Pokdarwis semakin menegangkan, proses kerjasama antara Pokdarwis masih terjadi antara Pokdarwis Perintis dan mitra kerjanya yaitu Pokdarwis Agen. Hal ini membuat Pokdarwis masih bekerja dengan performa yang baik.

Namun saat ini, disharmoni kesepakatan dan pengaturan terjadi karena anomali otonomi desa. Dengan Undang-Undang Desa, pemerintah desa memiliki kewenangan untuk memberdayakan dan mengembangkan sumberdaya desa secara mandiri. Kebijakan ini menghadapi masalah terkait dengan sumberdaya desa, karena sumberdaya desa (termasuk sumberdaya wisata) merupakan tanah-tanah kasultanan (*feudum*). Kewenangan mengatur tanah kasultanan terletak pada pemerintah Daerah Swatantra. Meskipun anggaran dana desa telah diberikan kepada pemerintah desa, pemanfaatan tanah dan sumberdaya milik bersama tergantung pada kebijakan kasultanan. Kemampuan fiskal dan kewenangan pemerintah desa meningkat, namun kehilangan otoritas memanfaatkan tanah milik bersama sebagai sumberdaya utama desa. Terjadilah, anomali otonomi desa yang memperkuat persaingan sumberdaya antara pemerintah desa dan pemerintah Daerah Istimewa Swatantra. Persaingan ini

commit to user

juga semakin menguat, ketika pengaturan wisata memperketat perizinan dan perpanjangan izin usaha wisata, serta meningkatkan tarif retribusi wisata.

Pada kondisi anomali ini, pemerintah desa mengambil kebijakan mendirikan BUMDes. Kehadiran BUMDes menghasilkan polemik dan ketidakpercayaan komunitas, karena mengambil pengelolaan destinasi yang dikelola Pokdarwis, serta menambah pungutan pengelolaan melalui tiket satu pintu. Kondisi semakin tidak harmonis, karena pemerintah Daerah Swatantra mengizinkan hak pengelolaan privat atas sumberdaya milik bersama. Ketidakharmonisan pengaturan memberi ruang masuknya *agen jongki wisata masuk* tanpa prosedur perizinan untuk mendominasi pasar wisata.

Ketidakharmonisan pengaturan pengelolaan destinasi wisata mencerminkan persaingan merebutkan perolehan hasil wisata. Anomali desa berpeluang terjadinya penyalahgunaan kewenangan dan anggaran publik dalam relasi pemerintah desa dan Daerah Swatantra⁶. Kehadiran BUMDes mengambil pungutan melalui penjualan tiket masuk objek wisata. Sementara itu, pengaturan wisata telah menetapkan tarif retribusi yang tinggi. Agen *jongki wisata* menikmati perolehan hasil wisata dari intermediasi pasar wisata. Keseluruhan ini menguatkan persaingan dan konflik antarPokdarwis.

Uraian di atas dapat disimpulkan sebagai berikut. Pertama, pengaturan pada level yang lebih tinggi merujuk dan mempercayai keputusan pada level mikro usaha wisata. Kedua, terdapat pemimpin otoritas (*supreme leader*) yang menjadi dirigen

⁶ Penelitian ini belum berhasil menelusuri beban biaya perizinan dan sewa pemanfaatan feudum oleh Penganggeg Panitipuro. Sekiranya ada, ini berpotensi pada ketidak-efisienan anggaran publik. Hal ini dikarenakan kebijakan daerah istimewa telah mendapatkan alokasi anggaran dana istimewa, sementara alokasi fiskal dana desa juga dipergunakan untuk menyewa tanah feudum.

dalam permainan yang memandu harmonisasi kelembagaan. Ketiga, pemimpin bertugas memfasilitasi dan mendukung tersedianya kapasitas kelembagaan komunitas untuk mengembangkan destinasi. Keempat, pergeseran kelembagaan hak hak kepemilikan sumberdaya diterima sebagai kebenaran pemikiran umum sebagai konsistensi atas komitmen kasultanan “*tanah dan tahta untuk rakyat*”⁷. Kelima, Disharmoni terjadi anomali otonomi desa. Ketika pemilik otoritas tidak berkewenangan penuh mengatur sumber daya wisata. Keenam, institusi pengaturan bersaing berebut pengaruh dan perolehan wisata, disertai masuknya agen jongki wisata yang mendominasi pasar wisata.

E. Arah Perubahan Kelembagaan: dari Inklusif menuju Eksploitatif

Arah perubahan kelembagaan dapat ditentukan oleh tiga dinamika kelembagaan dan karakter yang dibentuknya. Pertama, Institusi Pengaturan formal yang merupakan bentuk peran negara yang mempunyai kepribadian beragam pada level makro (supra komunitas). Kedua, peran dan kepribadian negara menentukan kesepakatan tata-kelola destinasi wisata pada level meso (Kawasan Pengembangan Destinasi). Ketiga, perilaku dari institusi ekonomi komunitas pada level mikro (usaha ekonomi wisata). Hal tersebut digambarkan pada Gambar 6.4.

⁷ Pada bab IV mengenai pertanahan telah dijelaskan. Tanah milik bersama merupakan tanah milik kasultanan (feudum). Kebijakan blengketan desa tahun 1946 telah diatur secara terperinci mengenai penggunaan dan pemanfaatannya untuk menegakkan desa mandiri. Kebijakan SP3 gugatan tanah perorangan dianggap sebagai komitmen kasultanan untuk rakyat. Karena sejak UU No. 13 Tahun 2012 berlaku efektif, tanah kasultanan sedang didata ulang dan belum diatur kembali. Kebijakan SP3 bermasalah, karena dibalik kepentingan kelompok Ade adalah Zipo (etnis Tionghoa) yang tidak diijinkan memiliki tanah perorangan.

E.1. Kelembagaan Ekonomi Inklusif

Perubahan kelembagaan dapat dijelaskan melalui tiga perspektif. Pertama, Institusi merupakan aturan main dalam masyarakat bersifat formal, merupakan batasan-batasan yang dirancang (*designed-based institutional change*) secara manusiawi dan membentuk interaksi manusia, mengurangi ketidakpastian dan menyediakan struktur untuk kehidupan sehari-hari. Institusi pengaturan merupakan pola supra-organisasional yang dengannya pelaku usaha menjalani kehidupan usaha ekonomi material dan menemukan tindakan dalam ruang dan waktu. Pengembangan destinasi wisata berbasis komunitas (CBT) adalah desain kelembagaan untuk perubahan komunitas. Desain kelembagaan ini diambil oleh para perintis usaha wisata komunitas. Melalui diskursus “*demit dadi duit*”, dialektika dan proses sosial terjadi. Perubahan kelembagaan sentral ke terdesentralisasi pada komunitas menjadikan sistem keyakinan komunitas yang lama tergoyahkan. *Goa yang tak tersentuh, harus disentuh untuk perubahan*. Para perintis usaha menyesuaikan aturan informal menjadi norma baru dalam bentuk etika berbagi dan harapan pada kesejahteraan bersama komunitas.

Aturan perilaku telah menjadi perilaku itu sendiri. Perspektif berpindah dari kelembagaan didesain menjadi perubahan kelembagaan yang bersifat evolutif (*evolutionary of institutional change*). Perubahan ditentukan oleh tindakan manusia melalui pembelajaran, pembaharuan dan imitasi. Perspektif evolusi tidak mempertimbangkan mekanisme sentral pengaturan (legislasi), perubahan kelembagaan merupakan perubahan terkoordinasi dalam aturan yang dirasakan oleh perilaku atau kepercayaan para pelaku usaha wisata. Proses pembelajaran berlangsung melalui Pokdarwis Perintis dan kantor sekretariatnya menjadi pusat pengaturan. Pokdarwis

commit to user

menjadi cara mengorganisir partisipasi, swadaya permodalan, pelatihan, kerjasama dan pengembangan teknologi informasi dan praktik mengelola usaha wisata. Usaha wisata didefinisikan, diatur dan didistribusikan untuk memenuhi partisipasi warga. Keseluruhan proses tersebut menandai terbentuknya kelembagaan inklusif dari pendekatan CBT ini.

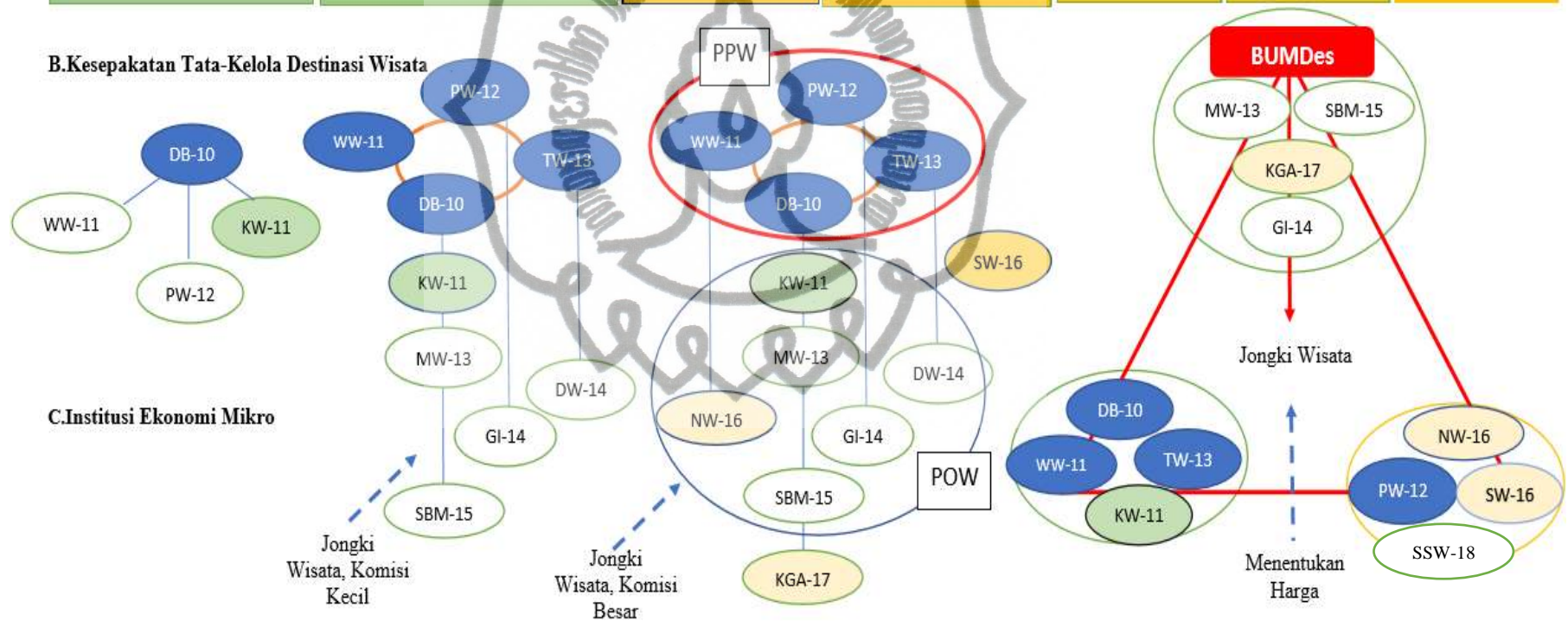
Kelembagaan inklusif mendorong anggota komunitas membuka usaha wisata dengan cara yang sama (imitasi). Pokdarwis baru yang tumbuh masih melakukan inovasi-inovasi pelayanan wisata mengoreksi Pokdarwis Perintis. Bahkan Pokdarwis baru lain muncul dengan melakukan pengembangan destinasi baru. Pembaharuan dan imitasi mewarnai pertumbuhan Pokdarwis. Pokdarwis baru juga masih sepakat untuk berkoordinasi dengan Pokdarwis Perintis. Terdapat kerjasama, sekaligus persaingan yang sehat antar kelompok.

Kelembagaan inklusif terganggu oleh kekuatan dan pelaku dalam dan luar komunitas yang berorientasi pada pemenuhan kepentingan diri (*self interest*). Perilaku memaksa terpenuhinya hak-hak personal karena memiliki tanah privat menjadi masalah baru komunitas. Tindakan kolektif mengerahkan massa, insiden kekerasan massa, persekongkolan dengan pejabat publik dan gugat hak milik oleh individu mewarnai pengembangan kelembagaan inklusif. Sebagaimana digambarkan bahwa hak-hak properti merupakan faktor eksogen dari komunitas yang berpeluang mengubah aturan dan kontrak permainan, bahkan arah perubahan kelembagaan.

A. Institusi Pengaturan Formal

2010-2012	2013-2015 (3)	2015 (4)-2017 (2)	2017 (3)-2018
PENGATURAN WISATA	PENGATURAN DAERAH SWATANTRA	PENGATURAN DAERAH SWATANTRA	PENGATURAN WISATA
PENGATURAN OTODA	PENGATURAN WISATA	PENGATURAN DESA OTONOM	PENGATURAN WISATA
PENGATURAN DESA	PENGATURAN DESA		PENGATURAN DESA OTONOM
			PENGATURAN DAERAH SWATANTRA

B. Kesepakatan Tata-Kelola Destinasi Wisata



C. Institusi Ekonomi Mikro

Gambar 6.4. Arah Perubahan Kelembagaan Wisata dari Inklusif Menuju Eksplotatif

Kepentingan individu berhadapan dengan komunitas tidak dan dapat mengubah kelembagaan dapat ditemukan dalam komunitas ini. Pertama, individu tidak cukup mampu mengubah kelembagaan, karena ketidakmampuan mendapatkan dukungan komunitas dan tidak cukup mampu memiliki kapital untuk memperjuangkan hak-hak miliknya. Kedua, individu mempunyai relasi sosial yang luas secara vertikal maupun horizontal dan memiliki kapital cukup untuk memperjuangkannya.

Menghadapi perlawanan individu, Pokdarwis bersepakat mengelola bersama destinasi wisata. Pokdarwis tidak lagi dikelola satu Pokdarwis, tetapi dikelola bersama. Perubahan kelembagaan ini diharapkan mampu menghadapi kepentingan orang luar individu yang berbeda aturan dan harapan. Faktor eksogen muncul dalam bentuk kebijakan SP3 yang mengukuhkan pengelolaan bersama Pokdarwis. Namun, faktor eksogen ini mengubah konfigurasi kerjasama dan persaingan yang sehat, karena pergeseran hak-hak kepemilikan dari individu ke bersama menyebabkan partisipasi dan kehadiran baru Pokdarwis yang imitatif (*akal-akalan*).

E.2. Menuju Kelembagaan Ekonomi Eksploitatif

Perbedaan kepentingan merupakan sumber konflik. Setiap aktor yang terlibat konflik akan berusaha mencari solusi atas konflik tersebut dengan memanfaatkan kekuatan atau kekuasaan (power) yang dimilikinya dengan jalan mengubah aturan main yang berlaku. Aktor yang dapat mengendalikan kuasa atau memiliki kuasa lebih baik, misalnya karena menguasai informasi, akses politik,

commit to user

modal, dan sumber daya berpeluang mengendalikan proses perubahan tersebut agar berpihak pada kepentingannya. Sasaran dari perubahan tersebut adalah untuk memuaskan kepentingan individu, bukan untuk mencapai kepentingan kolektif (Knight, 1992: 146).

Perubahan kelembagaan inklusif ke kelembagaan ekstraktif atau eksploitatif merupakan bentuk dominasi tersebut. Hal tersebut dimulai dari kehadiran Pokdarwis Agen berhadapan dengan Pokdarwis Perintis. Hal tersebut berlangsung dari bulan April Tahun 2015 sampai bulan Februari Tahun 2017 (Gambar 6.4). Kehadiran Pokdarwis Agen berkembang lebih cepat dan serentak selama proses penyelesaian perkara gugatan hak milik berlangsung. Terdapat tujuh Pokdarwis yang berdiri secara terus-menerus menurut waktu. Kehadirannya diatur melalui sistem relasi kerjasama antara Pokdarwis Perintis dan mitranya yaitu Pokdarwis Agen.

Kejadian persaingan koalisi pokdarwis perintis (PPW) dan pokdarwis agen (POW) ini menimbulkan dua persoalan serius. Pertama, banyaknya Pokdarwis imitasi ini membuat masalah keagenan Pokdarwis (*agency problem*) pada level mikro. Kedua, perubahan kesepakatan tata-kelola destinasi yang partisipatif berubah menjadi tidak partisipatif. Hal tersebut disebabkan negara/desa mengambil hak pengelolaan dan pemanfaatan dengan cara paksa dan penundukan untuk dipatuhi Pokdarwis.

Pertama, Masalah keagenan. *Skin in the game* adalah masalah agensi usaha Pokdarwis. Secara tradisional, agen menjelaskan hubungan antara prinsipal dan agen dalam organisasi. Perilaku agen (direktur) mewakili atau tidak mewakili

commit to user

perilaku komisaris (pemilik) perusahaan. *Skin in the game* dapat dijelaskan bahwa Pokdarwis Perintis dan Pokdarwis Agen adalah dua organisasi yang berbeda, kepemilikan dan pengurus berbeda, tetapi Pokdarwis Agen bertindak mewakili Pokdarwis Perintis untuk memasarkan objek wisata yang bukan miliknya. Pokdarwis Agen menerima benefit berbeda dengan Pokdarwis Perintis karena posisi dirinya, tetapi Pokdarwis Agen menuntut hak perolehan atas hasil yang sama dengan Pokdarwis Perintis. Sehingga *skin in the game* menggambarkan permainan kepentingan di mana Pokdarwis Agen bertindak sebagai agen luar perusahaan, tidak mewakili dan tidak berkaitan dengan pengelolanya. *Skin in the game* membuat “wabah agen”.

Keputusan Pokdarwis Agen dalam permainan tidak berkepentingan untuk mengembangkan atau memelihara destinasi. Kepentingan utamanya adalah mendapatkan pendapatan dari kunjungan wisata. Kepentingan ini membuat persoalan lebih serius, karena sebagai agen akan membentuk atau menerima agen-agen di luar Pokdarwis. Semua Pokdarwis Agen menerima agen jongki wisata dan membentuk “wabah atau endemi agen”. Agen tidak hanya yang nampak beroperasi di jalanan. Agen pemasaran elektronik juga mewabah dan memiliki institusi bersama “*Pindul Trip Adventure Park*”. Agen yang banyak menambah persaingan melayani wisatawan. Persaingan agen mengakibatkan keputusan menjatuhkan harga-harga pelayanan wisata. Keputusan ini beresiko pada Pokdarwis Perintis.

Kedua, institusi pengaturan formal mencabut otoritas pengelolaan Pokdarwis Perintis. Aturan formal ditegakkan untuk mengurangi perilaku wabah agen dan melindungi Pokdarwis Perintis melalui kebijakan *one destination, one*
commit to user

management (ODOM). Kebijakan ini menimbulkan dua kutub koalisi antara kelompok menerima manfaat dan tidak menerima manfaat. Aturan formal ini membentuk koalisi minimum, yaitu Pokdarwis Perintis (penerima manfaat) versus Pokdarwis Agen (tidak menerima manfaat).

Proses perubahan kelembagaan berlangsung karena setiap individu menghitung biaya dan manfaat yang diharapkan dari perubahan kelembagaan. Kompensasi Pokdarwis Perintis terhadap Pokdarwis Agen tidak mungkin dilakukan. Ketidakmampuan mengembangkan destinasi karena sumber daya wisata dan permodalan yang terbatas membuat koalisi Pokdarwis Agen bertindak untuk mengubah pengelolaan destinasi. Perilaku Pokdarwis Agen mendekati, bernegosiasi dengan rezim pengaturan formal untuk membuat model baru pengelolaan melalui BUMDes. Koalisi Pokdarwis Agen bersifat mayoritas menjadikannya sebagai koalisi pemenang, seperti dalam demokrasi mayoritas.

Pada giliran berikutnya, perubahan kelembagaan terjadi karena aturan-aturan formal. Kehadiran BUMDes merupakan pengaturan formal yang menyusun perbedaan perilaku antara Pokdarwis Agen (koalisi pemenang) dan Pokdarwis Perintis (koalisi kalah). Cara ini menghentikan kesepakatan tata-kelola yang partisipatif menjadi tidak lagi partisipatif. Artinya, dominasi peran negara/desa lebih menentukan pengaturan usaha wisata komunitas pada proses selanjutnya.

Bersamaan itu pengaturan formal juga datang dari Daerah Istimewa Swatantra tentang hak-hak kepemilikan sumber daya bersama merupakan bagian dari tanah kasultanan. Kecelakaan sejarah terjadi, Pokdarwis baru bias kepentingan individu muncul untuk mengelola sumberdaya bersama. Objek wisata baru berupa

commit to user

taman Kuliner-Harris dan Goa Tanding-Sadam diijinkan memanfaatkan tanah kasultanan. Di bawah persaingan pengaturan tersebut, perilaku Pokdarwis menjadi tiga koalisi yang berlindung dalam setiap aturan tersebut. Tiga koalisi yang dilindungi aturan formal membentuk *trillema* tata-kelola destinasi wisata.

F. Ketiadaan Institusi Penegakan atas Wabah Agen

Kuasa dari makelar wisata tidak mudah untuk dipahami begitu saja, karena kuasa ini berada pada domain informal sifatnya. Hal ini dapat dikenali melalui hubungan diadik antara Pokdarwis dan makelar wisata. Dengan menggunakan cara penentuan kesepakatan antara Pokdarwis dan makelar merepresentasikan dominannya kuasa makelar. Pokdarwis menyepakati harga kunjungan wisatawan pada harga Rp. 15,000 hingga Rp. 20,000 mencerminkan makelar wisata memperoleh margin senilai Rp. 20,000-Rp. 25,000 per wisatawan. Hal ini mencerminkan perolehan setengah dari nilai kunjungan wisata.

Perolehan nilai kunjungan wisata yang didapat oleh makelar wisata tidak terhenti pada pelaku langsung. Makelar wisata berbagi hasil dengan struktur di atasnya, FKPM menjadi struktur yang mengatur kuasanya. Terdapat variasi pembagian hasil secara lebih cair dalam sistem informal ini. Nilai berkisar antara Rp.1000-Rp. 4000 per wisatawan. Penegakan pembayaran nilai setoran didasarkan pada kesetiaan pada struktur. Ketidaksetiaan berujung pada pemaksaan secara tegas, denda yang besar dan dikeluarkan dari keanggotaan.

Pembagian hasil juga tidak terhenti di FKPM. Jumlah tertentu juga akan diserahkan pada pengayom forum. Pengayoman ini bersifat tidak berada dan

commit to user

melekat pada struktur formal kepolisian, tetapi digerakkan melalui *person-person*. Agensi demikian sangat sulit memastikan bahwa ada aliran yang jelas menuju struktur formal. Apabila terjadi kasus penegakan oleh institusi lain misalnya, person berkorban menjadi *oknum*. Keterlibatan oknum dalam FKPM inilah yang menentukan perolehan-perolehan hasil wisata.

Perkiraan hasil dari pola kelembagaan seperti ini mampu menyedot nilai kunjungan wisata yang besar. Perkiraan mencapai Rp. 1 Milyar sampai dengan Rp.1,5 Milyar per tahun. Besaran angka pada setiap tahun menjadi target setoran FKPM kepada oknum. Logika ini menjelaskan bahwa sering terjadi kunjungan wisata merosot, tetapi target setoran harus tetap dipertahankan. Akibatnya para makelar harus mendapat lebih banyak dari Pokdarwis. Keinginan ini yang membuat Pokdarwis kehilangan daya tawar terhadap para makelar.

Pada tingkat Pokdarwis, keinginan mendapat kunjungan wisatawan meningkat, apalagi di tengah kelangkaan kunjungan. Pokdarwis mau menerima harga yang rendah untuk menyelamatkan risiko ketidakmampuan membayar karyawan dan beban operasional Pokdarwis. Kemauan membayar makelar adalah cara memperkecil risiko usaha mereka. Usaha ini diikuti kebijakan Pokdarwis untuk mengekspansi perolehan dari lahan parkir, warung kuliner dan catering dan pelaku usaha yang berada di bawah struktur Pokdarwis. Hal ini membentuk struktur eksploitasi di komunitas.

G. Trilema Tata-Kelola Destinasi Wisata: Meningkatnya Eksploitasi

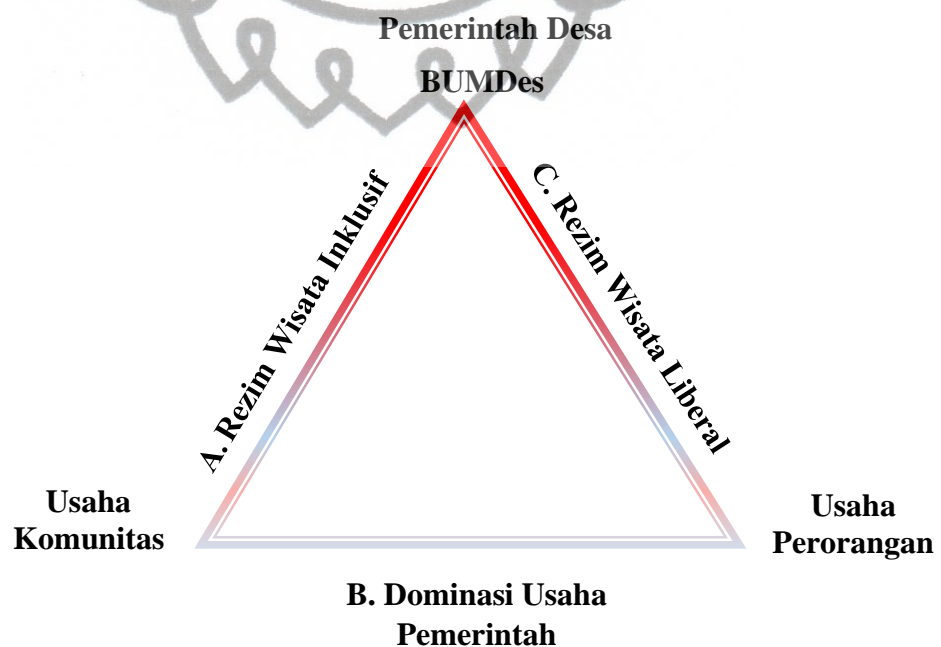
Keseluruhan proses kelembagaan di Desa Bejiharjo merupakan pola perilaku mencapai keseimbangan antara kekuatan aturan formal dan informal tersebut. Aturan formal dan informal sebagai perangkat yang memungkinkan pemain mengkoordinasikan salah satu dari kemungkinan keseimbangan yang membantu pelaku mencapai keyakinan bersama atau tetap pada keyakinan masing-masing, baik di dalam maupun di luar jalur permainan. Keseimbangan pertama adalah tata-kelola hibrid, diikuti dua koalisi kerjasama membentuk pengelolaan bersama, konflik terjadi dan membentuk koalisi Pokdarwis Agen pemenang dan melahirkan BUMDes, dan terakhir ini menguatnya aturan formal yang membelah tiga koalisi Pokdarwis. Kondisi ini membentuk hubungan segitiga pelaku ekonomi.

Pada model tiga koalisi ini, terdapat 3 kemungkinan kebijakan pemerintah dalam mengelola sumberdaya wisata. Pertama, partisipasi sepenuhnya pada warga komunitas melalui CBT. Kedua, memberikan ruang seluasnya pada swasta atau perorangan untuk mengelola wisata. Ketiga, Pemerintah mengelola sendiri usaha wisata. Pada sisi lain, ketiga kemungkinan tersebut juga memiliki tujuan yang berbeda. Pertama, usaha komunitas mengejar kesejahteraan bersama anggota komunitas pendukungnya. Kedua, usaha milik pemerintah bertujuan untuk meningkatkan pendapatan asli desa (PAD) untuk menyelenggarakan pelayanan publik. Ketiga, usaha perorangan yang lebih berorientasi pada keuntungan sendiri pengelolaannya.

Apabila pemerintah/negara mengambil posisi A, maka negara harus memberikan otoritas kepada usaha komunitas. Usaha komunitas memiliki

commit to user

kewenangan yang cukup untuk mengejar kinerja dan hasil wisata untuk mensejahterakan komunitas. Sekiranya ada kekuatan individu mengarahkan sumberdaya pribadi dan kepentingan dirinya, maka partisipasi akan mencegah individu masuk. Individu tunduk pada bentuk kesepakatan-kesepakatan usaha komunitas. Kepentingan ekonomi individu harus masuk dalam domain aturan usaha komunitas, ketika individu tidak mematuhi aturan usaha komunitas sulit untuk berdiri, tumbuh dan berkembang. Pemberlakuan rezim pasar bebas sulit untuk dijalankan. Hal ini akan berkelanjutan sekiranya negara menyusun pengaturan tata-kelola secara kolaboratif dengan kesepakatan usaha komunitas. Posisi ini membuat negara harus rela kehilangan dominasi dan sifat koersifnya untuk menegakkan kebijakan pengembangan destinasi.



Gambar 6.5. Trilema Tata-Kelola Destinasi Wisata

commit to user

Apabila pemerintah/negara mengambil posisi B, maka negara harus memberikan otoritas kepada pemerintah untuk mengelola usaha wisata. Kebijakan ini memberikan keleluasan pada badan usaha milik desa untuk mengambil-alih sumberdaya bersama dan menginvestasikan sumberdaya publik untuk memajukan usaha. Anggota komunitas tidak memiliki sumberdaya bersama untuk mengembangkan usaha wisata secara kolektif. Partisipasi warga muncul sebagai kesempatan dan pemekeraan pada BUMDes atau menjadi Pokdarwis Agen bagi BUMDes. Kebijakan pemerintah mendukung tumbuhnya usaha-usaha pemerintah, tetapi kebijakan menghilangkan peran-peran usaha komunitas dan privat.

Kehadiran BUMDes menghasilkan pertentangan dengan kelompok usaha inklusif tersebut. Pertentangan itu menyusun ketidakharmonisan tata-kelola yang ditandai gelombang aksi massa para kelompok usaha wisata, pengambil-alihan pengelolaan objek-objek wisata dan pungutan perolehan wisata melalui sistem ticketing satu pintu, disertai ketidakpercayaan pada perannya. Realitas ini membuat BUMDes terus memiliki kekuasaan ekonomi yang dominan dan semakin efektif dalam memungut perolehan wisata. Penguataan BUMDes mengokohkan dirinya sebagai pengelola usaha wisata sekaligus sebagai pelayanan masyarakat wisata. Namun, aspek pelayanan telah diabaikan, karena seharusnya BUMDes merupakan perintis usaha-usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta atau privat dan komunitas.

Apabila pemerintah/negara mengambil posisi C, maka negara memberikan otoritas dan kekuasaan kepada usaha wisata perorangan atau swasta. Kebijakan ini memberikan keleluasan pada pemilik modal besar untuk menginvestasikan

commit to user

sumberdaya individunya. Anggota komunitas tidak memiliki sumberdaya untuk mengembangkan usaha wisata secara kolektif. Partisipasi warga muncul sebagai kesempatan dan pemekeraan oleh investor perorangan atau swasta. Investasi perorangan akan menentukan perkembangan usaha wisata untuk mengembangkan untuk memperoleh keuntungan dirinya dan menanggung biaya pemekeraan tenaga kerja.

Pada saat ini, kebijakan pemerintah mendukung tumbuhnya usaha-usaha privat, sekaligus menguatkan peran usaha desa (BUMDes). BUMDes mengambil kebijakan untuk menghilangkan hak pengelolaan usaha komunitas. Segitiga menjadi berat sebelah. Kerjasama yang tidak harmonis antara usaha komunitas dan BUMDes melahirkan kekuatan-kekuatan privat beruntung dan menguat. Menguatnya BUMDes, disertai menguatnya dominasi usaha perorangan mengorbankan Pokdarwis yang inklusif.

H. Kesimpulan

Uraian bab ini memfokuskan pada kelembagaan pengaturan formal yang sering disebut juga lingkungan kelembagaan. Negara merupakan pelaku sentral dan strategis dalam lingkungan kelembagaan dan harus diperhitungkan oleh organisasi karena status yang lebih tinggi dan kemampuan untuk menghasilkan dan menegakkan peraturan. Terdapat lima kesimpulan yang dapat diambil dari hasil temuan empiris.

Pertama, negara sebagai institusi pengaturan bukan aktor satu-kesatuan karena ia dapat terdiri dari berbagai watak, saling bersaing antara kekuatan-

commit to user

kekuatan, disertai kekuatan tidak terdistribusi secara merata. Hal tersebut mempengaruhi perkembangan Pokdarwis dari waktu ke waktu. **Kedua**, Pada awal perkembangan kesepakatan kelembagaan sebagai hasil partisipasi komunitas digunakan sebagai panduan dan dipatuhi Pokdarwis. Kesepakatan tatakelola itu berjalan harmonis dengan peraturan pemerintah, sehingga membentuk interaksi harmonis antara hirarki pengaturan dan Pokdarwis. Harmonisasi itu berlangsung ketika pengaturan memiliki leader supremasi. Hal tersebut ditandai dominasi rezim pengaturan wisata (UU No. 10 Tahun 2009) dan rezim Keistimewaan atau daerah Swatantra (UU No. 13 Tahun 2012). Kemunculan Rezim Desa Otonom (UU No. 6 Tahun 2014) menimbulkan ketidakharmonisan di antara Pokdarwis. Persaingan dan pertentangan antar kelompok semakin menguat dan tidak terjadi tanda-tanda mereda.

Ketiga, hadirnya lingkungan kelembagaan yang terepresentasi dalam ketiga Institusi pengaturan tersebut juga saling bersaing kekuatan untuk merebut pengaruh Pokdarwis. Implikasi dari perubahan lingkungan kelembagaan tersebut, polarisasi kelompok usaha wisata semakin kokoh: 1). Pokdarwis Perintis; 2). BUMDes yang mengakomodir Pokdarwis Agen; dan diikuti 3). Munculnya Pokdarwis yang diprivatiasi. Ketiadaan *supreme leader* menjadi akar masalah terbentuk tiga koalisi yang bersaing. Munculnya lingkungan kelembagaan yang baru inilah yang memunculkan tiga kutub persoalan pengelolaan destinasi wisata atau yang diistilahkan sebagai “trilema tatakelola destinasi wisata”.

Keempat, trilema tatakelola destinasi wisata tersebut terjadi dalam konteks dan pengertian sebagai berikut: munculnya tatakelola destinasi wisata baru oleh

commit to user

BUMDes karena adanya lingkungan kelembagaan yang baru berupa UU Desa telah memarginalkan tatakelola destinasi wisata berbasis Kelompok Pokdarwis Perintis yang basis legalnya bertumpu pada UU Pariwisata. Proses marjinalisasi tatakelola destinasi wisata oleh Kelompok Perintis semakin diperparah dengan kian meningkatnya tatakelola destinasi wisata oleh Kelompok Usaha Wisata Perorangan yang secara langsung ataupun tidak langsung dimungkinkan oleh kemunculan UU Keistimewaan.

Kelima, persoalan serius yang mesti ditanggung oleh Institusi pengaturan (negara) sekurangnya dalam tujuh konsekuensi berikut: (1) Kepunahan tatakelola destinasi wisata berbasis komunitas (CBT) oleh Pokdarwis Perintis yang inklusif. (2) Tantangan BUMDes untuk memajukan diri mereka sebagai lembaga baru bisnis milik desa. (3) Tantangan memperkuat Pokdarwis Agen yang pada dasarnya tetap berkaitan dengan akses dan kapasitas mengembangkan destinasi (objek wisata). (4) Kemunculan “wabah agen wisata” yang mendominasi pasar wisata, serta ketiadaan penegakan aturan untuk mencegah meluasnya wabah agen akibat tarik-menarik kekuatan penanggungjawab. (5) Mekanisme pasar yang tidak bekerja sebagaimana semestinya, dimana permintaan dan penawaran dalam pasar wisata terganggu oleh wabah agen. (6) Semakin menajamnya persoalan “wabah agen wisata”, kondisi tersebut berpotensi mematikan tatakelola Pariwisata Berbasis Komunitas (CBT) oleh Kelompok Perintis karena Kelompok Agen dan Kelompok Jongki Wisata tidak memiliki akar kemelekatan sosial maupun ekonomi dengan warga komunitas. (7) Potensi dominasi kekuatan Pokdarwis privat. Lingkungan kelembagaan mendorong

terciptanya kekuasaan ekonomi yang semakin tertutup dan dominasi usaha pada perorangan.

