

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN PROPOSISI

2.1 Kajian Pustaka

Kajian teori merupakan dikemukakannya teori-teori, hasil pengembangan penelitian terdahulu, dan publikasi umum yang berhubungan dengan masalah-masalah penelitian. Dalam permasalahan penelitian secara eksplisit memuat variabel-variabel penelitian. Pada bab ini peneliti mengemukakan beberapa teori yang relevan dengan variabel-variabel penelitian.

2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu diuraikan dalam sebagai berikut:

Tabel 2. 1 Kajian Penelitian Terdahulu

No	Nama, Tahun dan Judul Penelitian	Judul	Persamaan	Perbedaan
1.	Cintantya Andhita Dara Kirana, Rike Anggun Artha (2020)	Pengembangan Desa Wisata Berbasis <i>Collaborative Governance</i> di Kota Batu	Membahas tentang Pengembangan Desa wisata dan <i>Collaborative Governance</i> Menggunakan penelitian kualitatif metode deskriptif	Lokasi Penelitian Teori yang digunakan

2.	Ardhia Mafaza, Kristina Setyowati (2020)	<i>Collaborative Governance</i> dalam Pengembangan Desa Wisata	Membahas tentang <i>Collaborative Governance</i> dan Pengembangan desa penelitian kualitatif metode deskriptif	Lokasi penelitian Tempat penelitian Teori yang digunakan
3.	Robert Akbar, Bambang Supriyono, Tjahjanulin Domai	<i>Collaborative Governance</i> dalam Pengembangan Desa Wisata Gubugklakah Kabupaten Malang	Membahas tentang <i>Collaborative Governance</i> dan Pengembangan Desa Wisata Menggunakan penelitian kualitatif metode deskriptif	Lokasi penelitian Teori yang digunakan

Untuk mendukung penelitian ini, pada bagian ini penulis memaparkan beberapa temuan penelitian terdahulu yang relevan terkait dengan *Collaborative Governance* dalam pengembangan desa wisata. Adapun penelitian terdahulu terkait penelitian ini yakni :

1. Penelitian skripsi yang dilakukan oleh **Cintantya Andhita Dara Kirana, dan**

Rike Anggun Artha (2020), Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengembangan desa wisata berbasis collaborative governance di Kota Batu. Berkembangnya paradigma pembangunan dimana pemerintah bukan lagi menjadi satu-satunya aktor dalam pembangunan membawa pengaruh pada pengelolaan desa wisata. Peneliti berupaya melihat peran aktor dan kerjasama sehingga membentuk sebuah kolaborasi dalam pengembangan desa wisata. Metode yang digunakan adalah metode eksploratif dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pengembangan desa wisata, Pemerintah Kota Batu melibatkan sektor swasta, akademisi, media dan mendorong partisipasi masyarakat melalui pemberdayaan. Adapun dalam pelaksanaan *collaborative governance* tersebut, dibutuhkan komunikasi yang efektif guna memudahkan para aktor melakukan kolaborasi sehingga dapat mengoptimalkan perannya dalam pengembangan desa wisata.

2. Penelitian Skripsi yang dilakukan oleh **Ardhia Mafaza dan Kristina Setyowati (2020)**, Mengenai pengembangan Desa Wisata di Kawasan Borobudur, pemerintah melalui Kementerian Badan Usaha Milik Negara membentuk Program Balai Ekonomi Desa (Balkondes) di Kawasan Borobudur. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi adanya proses collaborative governance dalam Program Balai Ekonomi Desa (Balkondes) di Desa Borobudur Kabupaten Magelang. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Penentuan sampel dengan teknik purposive sampling. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara, observasi dan dokumentasi. Teknik analisis data menggunakan teknik analisis data Miles and Huberman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa

collaborative governance diantara para stakeholder dalam Program Balai Ekonomi Desa (Balkondes) di Desa Borobudur Kabupaten Magelang sudah berjalan dengan baik yang ditandaidengan para stakeholder sudah menjalankan tugas pokoknya secara maksimal berdasarkan 8 indikator kolaborasi dari De seve. Hanya saja terkait entitas administratif dalam perjanjian kerjasama hanya mengatur antara PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan & Ratu Boko (PT. TWC) selaku BUMN pendamping dan sponsor, dan Pemerintah Desa Borobudur melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), belum menjelaskan terkait keterlibatan PT. Manajemen CBT Nusantara (PT. MCN) yang sekarang selaku pengelola Program Balkondes. Sehingga boundary dan exclusivity dalam governance belum menyebutkan semua pihak yang terlibat dalam kolaborasi.

3. Penelitian Skripsi yang dilakukan oleh **Robert Akbar, Bambang Supriyono, Tjahjanulin Domai (2020)**, mengenai kolaborasi menjadi jawaban dari kompleksitas masalah yang perlu ditangani pemerintah. Pendekatan kolaborasi juga dapat diterapkan dalam pengembangan pariwisata. Salah satunya adalah praktik kolaborasi di Desa Gubugklakah. Kolaborasi ini digagas oleh masyarakat Desa Gubugklakah dengan tujuan menambah nilai-nilai ekonomi bagi masyarakat. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif, sehingga jenis data yangdidapat berupa data primer dari wawancara mendalam dan data sekunder. Berdasarkan penelitian yang dilakukan, ditemukan bahwa proses kolaborasi dimulai dari *face to face dialogue* atau komunikasi intensif antar aktor. Selain itu, faktor *starting conditions, institutional design, dan facilitative leadership* menjadi faktor

pendukung dalam kolaborasi dalam pengembangan Desa Wisata Gubugklakah.

2.1.2 Konsep dan Teori Administrasi

Kata administrasi berasal dari Bahasa Belanda yaitu kata *administratie* yang memiliki arti tata usaha. Namun apabila ditelaah lebih jauh lagi, kata administrasi itu sendiri dapat didefinisikan berdasarkan dua perspektif yaitu administrasi secara sempit dan administrasi secara luas. Pemahaman administrasi secara sempit dikemukakan oleh Silalahi (2016 : 5) bahwa : *“Administrasi merupakan penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis dengan maksud untuk menyediakan keterangan serta memudahkan memperolehnya kembali secara keseluruhan dan dalam hubungannya satu sama lain. Administrasi dalam arti sempit lebih tepat disebut tata usaha (clerical work, office work). ”*

Senada dengan J. Wayong (1962) yang menyatakan bahwa kegiatan administrasi itu meliputi pekerjaan tata usaha yang bersifat mencatat segala sesuatu yang terjadi dalam organisasi untuk menjadi bahan keterangan bagi pimpinan. Berdasarkan pemahaman mengenai administrasi dalam arti sempit menurut para ahli tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa administrasi dalam arti sempit pada intinya ialah kegiatan tata usaha yaitu catat mencatat yang dilakukan sebagai bahan informasi bagi kepentingan organisasi.

Pemahaman administrasi dalam arti luas didefinisikan oleh Silalahi (2016) sebagai kegiatan kerja sama yang dilakukan manusia atau sekelompok orang sehingga tercapai tujuan yang diinginkan. Definisi senada dikemukakan oleh Siagian (1980) bahwa administrasi merupakan keseluruhan proses kegiatan antara dua orang atau lebih yang terlibat dalam kerja sama demi tercapainya tujuan yang ditentukan sebelumnya. Pun dengan The Liang Gie yang menyatakan bahwa

administrasi merupakan rangkaian kegiatan sekelompok orang dalam bekerja sama untuk mencapai tujuan.

Merujuk pada beberapa definisi para ahli terkait administrasi, maka dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa administrasi dalam arti luas ialah kegiatan kerja sama antara dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

2.1.3 Konsep dan Teori Administrasi Publik

Roosenbloom dalam Suryadi (2007 : 3) menjelaskan definisi dari administrasi publik sebagai berikut :

“Public administration-is the action part of government, the means by which the purpose and goals of government are realized. Public administration sa a field is meanly concern with the means for implementing political value”.

Mengacu pada kutipan di atas, administrasi publik dijelaskan sebagai bagian dari aktivitas pemerintah artinya tujuan dan sasaran yang telah ditentukan oleh pemerintah dapat terealisasi. Administrasi juga sebagai wilayah kajian yang konsen dengan nilai – nilai implementasi kebijakan politik.

Definisi di atas menunjukkan bahwa administrasi publik memiliki perhatian terhadap program-program manajemen publik. Peranan administrasi publik dalam mewujudkan kebijakan-kebijakan politik serta mewujudkan rasa aman dan kesejahteraan masyarakat, melalui kegiatan yang bersifat rutin maupun pembangunan. Peran administrasi publik merupakan proses dalam perumusan kebijakan sebagaimana pendapat Nigro dan Nigro dalam Bachtiar (2011 : 26) yaitu *‘Public administration has and important role formulating of public policy and thus a part of political process’* atau diartikan dengan administrasi publik mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah dan karenanya merupakan

sebagian dari proses politik.

Berdasarkan definisi dari para ahli yang telah dipaparkan di atas mengenai administrasi publik, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian administrasi publik adalah seluruh kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai sasaran dan tujuan yaitu kepentingan publik yang dalam hal ini yaitu kebutuhan – kebutuhan masyarakat.

2.1.4 Konsep dan Teori Tata Kelola (*Governance*)

Konsep mengenai tata kelola atau istilah kini ialah *governance* itu berangkat dari istilah *government*. Istilah *government* atau pemerintah digunakan pada organisasi atau lembaga yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintah pada suatu negara. Istilah tata kelola atau *Corporate Governance* pertama kali diperkenalkan oleh *Cadbury Committee* pada tahun 1992. *Corporate Governance* adalah suatu sistem yang berfungsi untuk mengarahkan dan mengendalikan organisasi (Paripurnawaty, 2021). Lembaga Administrasi Negara memberikan pemahaman *governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan *public goods and service*. *United Nations Development Programme* (UNDP, 2000) dalam Sedarmayanti dan Aziz (2020 :4) mendefinisikan *governance* sebagai :

“Tata pemerintahan dalam penggunaan wewenang ekonomi, politik, dan administrasi guna mengelola urusan Negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses-proses, dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban, dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.

Chema dalam Keban (2008 : 38) menuturkan bahwa *governance* merupakan suatu sistem nilai, kebijakan, dan kelembagaan dimana urusan-urusan ekonomi, sosial, politik dikelola melalui interaksi masyarakat, pemerintah, dan sektor swasta. Sejalan dengan Abidin dkk dalam Paripurnawaty (2021) yang mengemukakan bahwa terdapat tiga (3) aktor yang berpengaruh dalam proses *governance*, yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat.

Ulum dan Ngindana dalam Paripurnawaty (2021) merumuskan parameter penerapan konsep *governance* yang dirangkumnya ke dalam 5 aspek sebagai berikut:

1. *Governance* mengacu pada seperangkat institusi dan aktor yang diambil dari pemerintah maupun pihak di luar pemerintah;
2. *Governance* mengidentifikasi kaburnya batas-batas dan tanggung jawab untuk mengatsi masalah sosial dan ekonomi;
3. *Governance* mengidentifikasi keterkaitan kekuatan dalam hubungan antara lembaga-lembaga yang terlibat dalam aksi kolektif;
4. *Governance* adalah mengenai jaringan aktor pemerintahan yang otonom;
5. *Governance* mengakui kapasitas untuk menyelesaikan sesuatu yang tidak hanya bertumpu pada kekuatan atau menggunakan otoritas pemerintah.

Parameter tersebut menitikberatkan bahwa *governance* harus mampu mengandalkan pihak lain selain pemerintah. *Governance* mengharuskan adanya kinerja secara kolektif.

2.1.5 Konsep dan Teori *Good Governance*

Definisi *good governance* yang dikemukakan oleh *United Nations Development Programme* (1997) dalam Sedarmayanti dan Aziz (2020 : 23) ialah sebagai kesepakatan yang dicapai oleh pemerintah, warga negara dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan di sebuah negara. Senada dengan Dwi Payna (2003) dalam Asnawi (2016) yang menuturkan bahwa *good governance* ialah penyelenggaraan pemerintah yang solid dan bertanggung jawab serta efektif dan efisien dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif di antara domain-domain Negara, sektor swasta dan masyarakat. Pun dengan Sedarmayati (2003) yang mengemukakan bahwa *good governance* ialah:

“Suatu bentuk manajemen pembangunan, yang juga disebut administrasi pembangunan. Dengan demikian ia berpendapat bahwa pemerintah berada pada posisi sentral (agent of change) dari suatu masyarakat dalam suatu masyarakat berkembang. Dalam good governance tidak hanya pemerintah, tetapi juga citizen, masyarakat yang dimaksud adalah masyarakat yang terorganisir, seperti LSM, asosiasi - sosisasi kerja, bahkan paguyuban.”

Taschereau & Campos dalam Pasolong (2014) menjelaskan bahwa pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi, dan keseimbangan peran serta, adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh komponen yakni pemerintahan (*government*), rakyat (*citizen*), dan *civil society*, dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta.s

Berdasarkan beberapa pengertian mengenai definisi *good governance* di atas, maka dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa pada intinya *good governance* adalah

tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang di dalamnya terdapat tiga (3) unsur terkait, yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat.

Pemerintah dipandang perlu untuk membuka peluang keterlibatan aktor– aktor lain dalam pelaksanaan proses tata kelola atau *governance*. Keterlibatan aktorlain yang dimaksud sebagaimana yang dijelaskan Abidin dkk dalam Paripurnawaty (2021) meliputi pihak swasta dan pihak masyarakat. Mengacu pada teori ini, oleh karena itu pemerintah perlu menerapkan *collaborative governance* dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Ansell dan Gash (2007 : 2) mendefinisikan *collaborative governance* sebagai cara penyelenggaraan pemerintahan yang secara langsung melibatkan *stakeholder* di luar negara, melalui konsensus dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik serta program–program publik.

Konsep *collaborative governance* menekankan pada pentingnya kerja sama yang dilakukan oleh aktor publik dan aktor privat (bisnis) dengan cara dan proses tertentu untuk kemudian menghasilkan suatu produk hukum, aturan, dan kebijakan yang tepat untuk publik. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Ansell dan Grash bahwa: “*Collaborative governance is therefore a type of governance in which public and private actor work collectively in distinctive way, using particular processes, to establish laws and rules for the provision of public goods*”. Pendapat tersebut menunjukkan suatu konsep bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, antara pemerintah sebagai aktor publik dan organisasi swasta atau bisnis sebagai aktor privat itu merupakan satu kesatuan, artinya bekerja bersama demi kepentingan masyarakat.

2.1.6 Konsep dan Teori Desa Wisata dan Wisata Desa

Menurut Nuryanti, Desa wisata adalah suatu bentuk integrasi antara atraksi, akomodasi dan fasilitas pendukung yang disajikan dalam suatu struktur kehidupan masyarakat yang menyatu dengan tata cara dan tradisi yang berlaku. Sedangkan menurut Joshi, Desa wisata (rural tourism) merupakan pariwisata yang terdiri dari keseluruhan pengalaman pedesaan, atraksi alam, tradisi, unsur-unsur unik yang secara keseluruhan dapat menarik minat wisatawan.

Mengutip dari pendapat Subagyo, jika dilihat dari perspektif kehidupan masyarakatnya, pariwisata pedesaan atau desa wisata merupakan suatu bentuk wisata dengan objek dan daya tarik berupa kehidupan desa yang memiliki ciri-ciri khusus dalam masyarakatnya, panorama alam dan budayanya, sehingga mempunyai peluang untuk dijadikan komoditi bagi wisatawan khususnya wisatawan asing. Kehidupan desa sebagai tujuan wisata adalah desa sebagai objek sekaligus juga sebagai subjek dari kepariwisataan yaitu sebagai pihak penyelenggara sendiri dari berbagai aktivitas kewisataan dan hasilnya akan dinikmati oleh masyarakat secara langsung. Oleh karena itu peran aktif masyarakat sangat menentukan kelangsungan kegiatan desa ini.

Keberhasilan wisata desa atau desa wisata sangat dipengaruhi oleh intensitas kegiatan, lokasinya, manajemen dan dukungan dari masyarakat lokal dan harus sesuai dengan keinginan masyarakat lokal dan tidak direncanakan secara sepihak. Mendapat dukungan dari masyarakat setempat bukan hanya dari individu atau suatu kelompok tertentu. Inisiatif menggerakkan modal usaha, profesionalisme pemasara, citra yang jelas harus dikembangkan karena keinginan wisatawan adalah mencari hal yang spesial dan produk yang menarik.

Wisata desa merupakan suatu objek wisata yang kebetulan dimiliki suatu desa. Entah itu wisata alam, wisata buatan, maupun wisata rohani. Akan tetapi, keterlibatan masyarakat terbatas dan dibatasi. Hanya beberapa orang tertentu saja yang ikut andil. Maka, desa wisata adalah obyek dan wisata desa adalah kegiatannya. Keduanya adalah potensi besar yang dimiliki berbagai desa yang saat ini sedang semarak berkembang menjadi potensi peningkatan ekonomi pedesaan.

2.2 Kerangka Berpikir

Konsep *collaborative governance* merupakan salah satu konsep pemerintahan yang dilakukan secara kolaboratif. Menurut pendapat Ansell & Grash (2008:545) “*Collaborative governance is therefore a type of governance in which public and private actor work collectively in distinctive way, using particular processes, to establish laws and rules for the provision of public goods*”. Dan *collaborative governance* merupakan salah satu tipe *governance*. Pada pelaksanaan konsep *collaborative governance* terlihat pentingnya kerja sama sektor publik dan sektor private dengan cara tertentu, sehingga dapat menghasilkan regulasi dan kebijakan yang efektif dan tepat sasaran bagi masyarakat. Dalam penyelenggaraan negara, aktor publik, dan aktor privat saling bekerja sama untuk mencapai tujuan kepentingan publik.

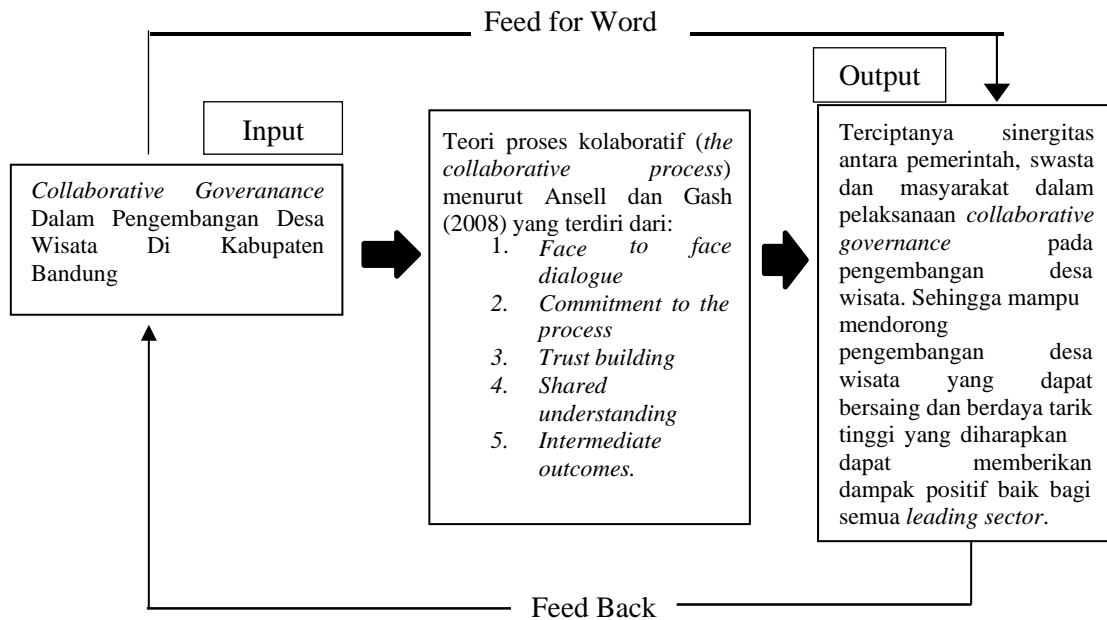
Praktek kolaborasi dilaksanakan melalui beberapa tahapan, Ansell & Grash (2008:558 - 561) membagi tahapan proses kolaborasi sebagaimana berikut:

- a) *Face to face dialogue* Proses *collaborative governance* muncul dari *face to face dialogue* yang terjadi secara langsung pada semua *stakeholder* yang ikut andil. Dialog tatap muka ini sangat penting dalam mengidentifikasi peluang dan keuntungan kelompok, hal tersebut merupakan ciri

collaborative governance yang berorientasi pada proses.

- b) *Trust building* Kolaborasi merupakan upaya saling menaruh kepercayaan antar *stakeholders*, tidak hanya semata-mata untuk keperluan negosiasi. Membangun rasa percaya perlu dilakukan ketika proses kolaborasi dimulai.
- c) *Commitment to process* Dalam proses kolaborasi terdapat proses komitmen yang merupakan keinginan atau motivasi para partisipan untuk terlibat dalam tata kelola kolaborasi. Diperlukan sebuah komitmen serius dari setiap *stakeholders* untuk menghindari adanya resiko-resiko yang ada pada proses kolaborasi.
- d) *Shared Understanding* Pada proses kolaborasi para aktor yang terlibat harus memiliki pemahaman yang sama dalam mencapai tujuan dari proses tersebut. Ini berarti bahwa para aktor yang terlibat dalam proses menyetujui apa yang dapat mereka capai bersama.
- e) *Intermediate outcomes* Pada proses kolaborasi terdapat hasil keluaran atau output yang merupakan hasil dari proses yang tercapai tujuan dan manfaat kolaborasinya serta adanya kemenangan kecil dari kolaborasi.

Hal ini dapat dinilai dari dimensi tentang *Collaborative Governance*, meliputi:



Gambar 2. 1 Paradigma Kerangka berpikir

Sumber: Anshel dan Gash (2008:543) modifikasi peneliti

2.3 Proposisi

Berdasarkan uraian dan teori pada kerangka berpikir, berikut hal yang menjadi proposisi dari penelitian mengenai *collaborative governance* pada pelaksanaan pengembangan desa wisata di Kabupaten Bandung. Untuk mewujudkan hal ini perlu adanya kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat yang terintegrasi dalam pelaksanaan *collaborative governance* dalam mengembangkan desa wisata dengan menerapkan langkah-langkah proses kolaboratif yang terdiri dari *face to face dialogue*, *commitment to the proces*, *trust building*, *shared understanding*, dan *intermediate outcomes*. Sehingga mampu mendorong pengembangan desa wisata yang dapat bersaing dan berdaya tarik tinggi yang diharapkan dapat memberikan dampak positif baik bagi semua *leading sector*.