

PENGEMBANGAN MODEL KELEMBAGAAN KAWASAN WISATA PANGANDARAN KABUPATEN CIAMIS

Zulpikar

PKPPA I Lembaga Administrasi Negara, Jl. Kiara Payung, Sumedang,
Telp. (022) 7790044, Fax. (022) 7790055. email : abangzul76@gmail.com

Institutional Model Development of Pangandaran Tourist Area in Ciamis Regency

Pangandaran, a tourist destination located in Ciamis Region,, becomes an important part in economic growth of West Java, Indonesia. Unfortunately, it is not managed optimally, yet. Therefore, this paper suggests several organization models as alternatives for managing this area optimally. The methodology of the paper is qualitative research. The tool of analysis is case study. Primary data was collected through depth interview with the officials of Tourism and Culture Office of Ciamis Regency, and through Focus Group Discussion with several Regional Organizational Apparatus who were in the management team of Pangandaran Tourist Area. Whereas, secondary data was collected from some relevant documents.

Keywords : tourism, organization, local government

A. PENDAHULUAN

Kebijakan desentralisasi pemerintahan telah mendorong Daerah untuk menggali dan meningkatkan kapasitas berbagai potensi yang dimilikinya guna percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya. Salah satu potensi yang dimiliki dan dapat dikembangkan hampir di seluruh Daerah di Indonesia adalah potensi pariwisata.

Kabupaten Ciamis memiliki potensi pariwisata yang besar¹ dimana salah satunya adalah Pangandaran. Strategisnya keberadaan dan potensi Pangandaran menjadikannya sebagai salah satu daerah kawasan andalan dan program unggulan di Jawa Barat².

Pangandaran menjadi salah satu primadona tujuan wisata dan memberikan kontribusi yang relatif besar setiap tahunnya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Ciamis yaitu rata-rata 25.21% (Nunung, 2005). Adapun

kontribusi komponen pariwisata, - menurut data Bappeda Kabupaten Ciamis dalam Profil Kabupaten Ciamis tahun 2004, terhadap sektor perdagangan, hotel dan restoran adalah sebesar 22,49% pada tahun 2002 dan meningkat menjadi 23,08% pada tahun 2003 pada total kontribusi sektor terhadap Produk Domestik Bruto Regional (PDRB) Kabupaten Ciamis.

Mengingat kontribusi yang sudah dan akan (prospek) diberikan Pangandaran dan bidang pariwisata pada umumnya, sudah selayaknya Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis memberikan perhatian secara intensif dan proporsional, akan tetapi, fenomena yang ada menunjukkan hal yang sebaliknya. Terdapat banyak kendala dan permasalahan yang dihadapi Kabupaten Ciamis dalam mengembangkan pariwisata, khususnya Pangandaran. Kendala dan permasalahan dimaksud, yaitu (PKDA I, 2005):

1. Kurang terarahnya pengembangan pariwisata.
2. Kurang optimalnya pengelolaan objek wisata. Dari 22 obyek wisata yang ada di Kabupaten Ciamis, pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Ciamis (c.q. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata) sebanyak 8 objek wisata, PT.

¹ terdapat 22 objek wisata dalam berbagai jenis kategori objek wisata, seperti objek wisata budaya, wisata alam maupun wisata khusus/minat

² http://www.bappeda-jabar.go.id/dokumen_informasi.php?t=8
diunduh 7 agustus 2010

Perhutani 4 objek wisata dan 10 objek wisata belum dikembangkan/operasional atau pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Desa (Perda No. 17 Tahun 2004 tentang Rencana Strategik Pemerintah Kabupaten Ciamis Tahun 2004 – 2009)

3. Kurang baiknya sistem penataan ruang, seperti penataan para pedagang sektor informal dan penataan nelayan sebagaimana yang terjadi di objek wisata Pangandaran.
4. Kurangnya dukungan infrastruktur seperti sarana transportasi (aksesibilitas) yang memadai. Hal ini tampak antara lain dari kondisi jalan Kabupaten yang rusak mencapai sepanjang 367,20 km² atau 47,63%, belum termasuk kondisi jalan Desa. (Kabupaten Ciamis dalam Angka Tahun 2003).
5. Kurangnya kelengkapan sarana dan prasarana penunjang untuk keamanan dan keselamatan wisatawan, antara lain fasilitas kesehatan, yaitu masih sangat terbatasnya Rumah Sakit, Balai Pengobatan dan Apotik di kawasan wisata. Fasilitas kesehatan yang ada baru sebatas Puskesmas, namun kurang mendukung karena terbatasnya kemampuan dan waktu layanan Puskesmas.
6. Kurangnya partisipasi masyarakat dalam memelihara prasarana wisata. Hal ini dapat dilihat antara lain dari kurang terpeliharanya lingkungan di sekitar objek wisata.

Dari berbagai fenomena tersebut, sampai saat ini yang cenderung menjadi permasalahan utama adalah pengelolaan kawasan wisata Pangandaran masih dilakukan secara parsial sehingga tidak terintegrasi dan terpadu. Oleh karenanya dirasa perlu adanya suatu model kelembagaan yang mampu mengelola kawasan wisata Pangandaran menjadi

lebih baik, hal mana menjadi sasaran utama dalam tulisan ini.

B. TINJAUAN KONSEP DAN KEBIJAKAN PENGELOLAAN KAWASAN PARIWISATA

Mc Intosh dan Goeldner dalam Cooper (1998) menyatakan, bahwa:

"Tourism may be defined as the sum of the phenomena and relationship arising from the interaction of tourists, business, host governments, and host communities in the process of attracting and hosting these tourists and other visitors. Tourism is a composite of activities, services, and industries that deliver travel experiences."

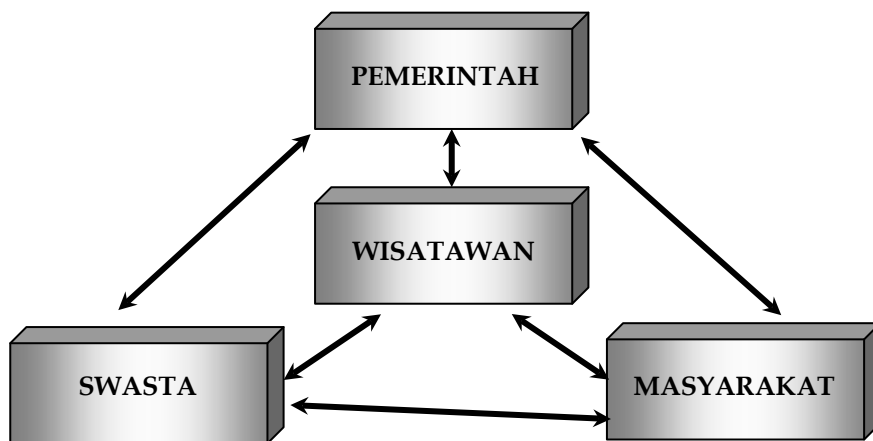
Sedangkan menurut UU No. 9 tahun 1990 tentang Kepariwisataan, pariwisata adalah "segala sesuatu yang berhubungan dengan wisata, termasuk pengusahaan objek wisata dan daya tarik wisata serta usaha-usaha yang terkait dibidang tersebut" (pasal 1 ayat 3), selanjutnya kepariwisataan adalah "segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan pariwisata" (pasal 1 ayat 4). Dengan demikian, pariwisata merupakan kegiatan yang sifatnya dinamik, dan melibatkan sejumlah pelaku.

Pelaku kegiatan kepariwisataan menurut Kotler, Haider, dan Rein (1993) secara umum dibagi kedalam 4 (empat) kelompok yakni pemerintah (lokal, regional, dan nasional), sektor privat (*business community*), masyarakat (*citizens*), dan wisatawan (*tourists*), termasuk pula di dalamnya berbagai LSM, organisasi kemasyarakatan, maupun lembaga adat.

Kepariwisataan dalam perspektif pembangunan nasional dan daerah merupakan wujud keinginan pemerintah dalam menjadikan pariwisata sebagai salah satu sektor pembangunan untuk mensejahterakan masyarakat. Berdasarkan pada pernyataan di atas dan keyakinan akan kemampuan sumber daya pariwisata, maka keputusan pemerintah tersebut telah merupakan tindakan rasional (*rational*

choice) dengan mempertimbangkan resiko dan implikasi serta konsekuensinya dalam penanganan kepariwisataan. Mengingat produk pariwisata merupakan gabungan dari *public goods* dan *private goods*, maka penanganannya harus dilakukan melalui tindakan kolektif (*collective action*). Tindakan kolektif dilakukan melalui koordinasi antar instansi, antar departemen, swasta, dan masyarakat dalam hubungan yang berderajat tinggi. Kolaborasi antar *stakeholders* yang terlibat dimaksudkan untuk dapat memanfaatkan peluang dan menghadapi tantangan kepariwisataan yang ada. *"This planning groups validates the importance of collaboration between the public and private sector and the need to involve all stakeholders in shaping a place's future."* (Kotler, Haider, dan Rein, 1993). Pola hubungan antar *stakeholders* kepariwisataan terlihat pada **Gambar 1**

Pariwisata sebagai suatu industri memiliki karakteristik yang sangat kompleks. Kompleksitas ini timbul karena banyaknya pelaku yang memiliki kepentingan berbeda yang terlibat di dalamnya. Demikian pula dengan kepariwisataan pada suatu destinasi. Setiap pihak yang terlibat baik pemerintah, swasta, dan masyarakat yang berada di destinasi tersebut, termasuk juga wisatawan, masing-masing memberikan kontribusi dan memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Dalam situasi seperti itu, maka amat dibutuhkan adanya koordinasi berderajat tinggi dari berbagai pihak yang terkait dalam kepariwisataan. Hal tersebut merupakan salah satu tugas pokok Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Ciamis sebagai pembina kepariwisataan di daerah.



Sumber: Bahar (dalam PKDA I LAN, 2005)

Gambar 1
Pola Hubungan Stakeholders Kepariwisata

Dalam tatanan kepariwisataan daerah, sebagai perwujudan Undang Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, maka peran pembina dan pengelola kepariwisataan di daerah berada pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Ciamis sebagai instansi teknis.

Dengan sendirinya mekanisme interaksi antar *stakeholders* kepariwisataan daerah dibina oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Oleh karena itu, selayaknya Dinas Kebudayaan dan Pariwisata perlu memiliki suatu pedoman dalam bentuk kebijakan dan instrumen kebijakan agar

dapat melaksanakan dan mengatur tugas pokok dan fungsinya secara tepat. Dalam konteks pengelolaan kawasan wisata, diperlukan suatu model pengelolaan yang tepat untuk dapat menciptakan kemampuan daya saing destinasi wisata secara utuh.

"Public participation as a form of political action has modified existing institutions and planning procedures to affect social change and environmental preservation, so its extention to tourism (an activity so interwoven with community life) becomes inevitable."
(Murphy, 1985:172)

Interaksi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dengan wisatawan perlu diciptakan dari mulai tahap awal kegiatan kepariwisataan.

Pihak penyedia produk wisata, baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat, perlu memiliki kreativitas dalam menciptakan atau mengemas produk wisata dengan tetap memperhatikan batasan-batasan (alam, budaya, masyarakat, fasilitas) yang ada di suatu daerah wisata. Dalam banyak contoh, melalui proses kreatif dan inovatif, banyak penyedia produk wisata mampu mengemas suatu produk yang unik dan bernilai, walaupun dihadapkan pada batasan-batasan tertentu. Contoh produk wisata *off beaten track, drifter*, atau *ecotourism* merupakan bentuk nyata dari hal tersebut. Oleh sebab itu, pihak perencana kepariwisataan perlu memiliki kecermatan dalam memahami aspirasi *stakeholders* dan memiliki kreativitas dalam melakukan perencanaan untuk dapat menghasilkan produk pariwisata yang menarik, *saleable*, dan sekaligus bertanggung jawab.

Pengelolaan kawasan pariwisata merupakan salah satu *domain* terpenting dalam perencanaan dan pengembangan kepariwisataan daerah. Pengelolaan kawasan wisata merupakan ujung tombak yang menentukan keberhasilan kegiatan kepariwisataan secara menyeluruh. Oleh

karena itu, maka pengelolaan kawasan pariwisata sangat perlu ditunjang oleh kebijakan kepariwisataan (*tourism policy*) dari berbagai tingkat, yakni tingkat nasional maupun daerah, sebagai arah dan tujuan pengembangan produk destinasi wisata (*tourist destination area*). Kebijakan dan strategi yang tepat akan dapat memacu pengembangan produk kawasan wisata yang berkualitas dan berdaya saing.

Pengelola kawasan wisata harus mampu melahirkan suatu kebijakan dan strategi pengelolaan yang baik untuk dapat diterjemahkan dan diimplementasikan oleh *stakeholders* sesuai dengan kepentingannya secara optimal. Kebijakan dan strategi ini dapat dikatakan berfungsi sebagai 'payung' bagi program dan kegiatan kepariwisataan sektor swasta, serta bagi alokasi sumberdaya pariwisata dalam memanfaatkan setiap kesempatan yang terbentuk dan dimiliki oleh suatu destinasi wisata. (Heath dan Wall, 1992).

Pengelola kawasan wisata, sebagai instansi pembina kepariwisataan di kawasan tersebut, memiliki tugas pokok dan fungsi untuk membina dan mengembangkan kegiatan dan kualitas kepariwisataan yang dilaksanakan oleh *stakeholders* kepariwisataan dalam kawasan tersebut. Sebagai instansi pembina, selayaknya pengelola kawasan wisata menjalankan fungsi pengelolaan kawasan yang dapat mengarahkan *stakeholders* kepariwisataan untuk menciptakan keselarasan dan sinergi dalam setiap aktivitas usahanya.

Peran optimal dari institusi pengelola kawasan wisata (sektor publik) di Kawasan Pangandaran, pada gilirannya akan menempatkan kepariwisataan Kecamatan Ciamis dalam posisi yang kompetitif. *In practice, the regional tourism organization must strive toward developing a regional strategy that will support and reinforce the competitive position of the region and its business."* (Heath dan Wall, *ibid*).

Kompleksitas pengelolaan yang amat tinggi dalam kawasan wisata

mengharuskan campur tangan pemerintah dalam menangani aktivitas pengelolaan kawasan wisata. *"The industry/environment symbiosis is not selfgenerating, it needed direction. It can only be achieved on collaborative basis."* (Middleton dan Hawkins, 1998:128). Peran pemerintah amat sangat penting dalam penciptaan sinergi tersebut.

C. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus dengan pendekatan analisis deskriptif kualitatif. Metode ini bertujuan memberikan fokus pada satu kasus, yaitu manajemen pengelolaan kawasan wisata Pangandaran di Kabupaten Ciamis.

Data primer didapatkan dari hasil wawancara (*depth interviews*) dengan informan utama dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Ciamis. Disamping itu, juga dilakukan *focus group discussion* (FGD) dengan sejumlah organisasi perangkat daerah (OPD) yang terkait secara langsung dalam proses manajemen kepariwisataan Pangandaran. Adapun data sekunder diperoleh dari mengumpulkan dan mempelajari berbagai dokumen terkait dengan pengelolaan kawasan wisata Pangandaran, antara lain, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, baik Propinsi Jawa Barat maupun Kabupaten Ciamis.

Data yang terkumpul, baik yang berjenis data sekunder maupun data primer diklasifikasikan berdasarkan permasalahan yang akan dijawab, kemudian berdasarkan pemikiran logis memberikan argumentasi dan interpretasi data serta penilaian dengan prosentase, selanjutnya menarik kesimpulan.

D. KELEMBAGAAN KAWASAN PARIWISATA PANGANDARAN KABUPATEN CIAMIS

Pangandaran dapat dipandang sebagai kawasan yang memiliki kekhususan baik yang didasarkan pada sifat teritorial maupun substansi potensi yang ada. Dilihat dari kondisi teritori wilayah, Pangandaran merupakan daerah cagar alam dan kawasan lindung, sedangkan apabila dilihat dari kekhususan yang didasarkan pada substansi potensinya yaitu potensi kepariwisataan. Untuk itu dengan mengacu kajian kelembagaan oleh Pusat Kajian dan Diklat Aparatur (PKDA) I LAN Bandung (2002), maka posisi kawasan ini layak disebut dengan kawasan khusus (*special district*) dalam sebuah wilayah otonom, dalam hal ini Kabupaten Ciamis.

Model kelembagaan Kawasan Wisata Pangandaran yang dikembangkan merupakan hasil adaptasi dari model kelembagaan yang dikembangkan PKDA I LAN (*ibid*). Alternatif model kelembagaan ini, mulai dari model yang hanya melakukan optimalisasi kelembagaan yang sudah ada di Daerah sampai dengan model organisasinya bersifat "baru" atau pengembangan atas model kelembagaan yang digunakan selama ini yang sifatnya "reformasi". Adapun alternatif model kelembagaan tersebut, adalah:

1. **Optimalisasi Kelembagaan Kecamatan;** yaitu model kelembagaan dengan melakukan optimalisasi peran Kelembagaan Kecamatan.
2. **Optimalisasi Kelembagaan Dinas;** yaitu model kelembagaan dengan melakukan optimalisasi peran kelembagaan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Ciamis
3. **Pembentukan Tim Khusus (Ad-Hoc; Task Force);** yaitu model kelembagaan dengan melakukan optimalisasi koordinasi dan kerjasama antara kelembagaan (SKPD) yang ada di Kabupaten Ciamis dengan *stakeholders*.

4. **Pembentukan Kelembagaan Baru;** yaitu model kelembagaan dengan melakukan pembentukan kelembagaan baru di luar SKPD yang sudah ada di Kabupaten Ciamis. Kelembagaan ini dapat berbentuk Badan Otorita sampai dengan Badan Usaha Milik Daerah.

Penjelasan lebih jauh dari masing-masing alternatif model kelembagaan untuk mengelola kawasan wisata Pangandaran adalah sebagai berikut:

1. **Optimalisasi Kelembagaan Kecamatan³**

Model penataan kelembagaan ini dilakukan melalui peningkatan fungsi (inovasi fungsi) atas kelembagaan kecamatan. Jadi kecamatan sebagai aparat Daerah Kabupaten/Kota yang sebelumnya banyak melaksanakan fungsi pemerintahan umum, ditambah dengan menjalankan sebagian fungsi pembangunan. Dalam model ini kecamatan mendapat pendelegasian kewenangan tertentu dalam menangani kawasan wisata.

a. **Bentuk Kelembagaan**

Kebutuhan mendasar dari penataan kelembagaan ini adalah kelembagaan yang memiliki *kewenangan* yang dapat menunjang terhadap pembangunan kawasan tersebut. Oleh karena itu, model kelembagaan yang memungkinkan dikembangkan untuk mengelola kawasan wisata, *khususnya kawasan yang memiliki potensi kepariwisataan yang terdapat dalam satu wilayah kecamatan.*

Bentuk kelembagaan mengacu pada peraturan perundangan beserta petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) yang berlaku, seperti pembentukan kelembagaan Kecamatan mengacu pada Keputusan Menteri Dalam

Negeri No. 158 Tahun 2004 tentang Pedoman Organisasi Kecamatan. Berdasarkan Kepmendagri tersebut, dimungkinkan untuk membuat unit kerja (seksi) yang disesuaikan dengan spesifikasi dan karakteristik wilayah kecamatan sesuai dengan kebutuhan daerah (Pasal 5 butir e), sehingga posisi tersebut dapat diisi dengan fungsi pengembangan kepariwisataan.

b. **Tugas dan Fungsi Kelembagaan Kecamatan (baru)**

Sesuai dengan status yang baru tersebut, maka fungsi kecamatan di masa yang akan datang akan mengalami perluasan, yaitu tidak hanya pada kewenangan administratif yaitu pemerintahan umum dan pembinaan masyarakat, tapi juga termasuk kewenangan substantif, yang menyangkut perencanaan dan pengendalian pengembangan pariwisata. Secara lebih rinci fungsi kecamatan pada model yang diajukan ini dapat meliputi:

- 1) Pemerintahan Umum, yang menyangkut menjaga ketentraman, ketertiban dan keamanan masyarakat pada komunitas di wilayahnya
- 2) Pembinaan masyarakat pada komunitasnya di wilayahnya
- 3) Pelayanan umum pada komunitasnya di wilayahnya, serta
- 4) *Pembangunan kepariwisataan di wilayahnya, yang meliputi aspek perencanaan dan pengendalian pengembangan pariwisata.*

c. **Model Pengelolaan**

Untuk mengelola kawasan tersebut, kecamatan dibekali dengan kewenangan khusus terkait dengan pengembangan kepariwisataan. Pengembangan kepariwisataan mengacu kepada Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah

³ Saat ini pengaturan Kecamatan merujuk pada PP No. 19 Tahun 2008. Walaupun demikian, Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 158 Tahun 2004, masih tetap berlaku.

(RIPPPDA) Kabupaten Ciamis dan berkoordinasi dengan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Ciamis. Hal ini dimaksudkan agar pengembangan kepariwisataan di wilayah kecamatan tersebut, sinergi dan terintegrasi yang membentuk sistem pengembangan kepariwisataan Kabupaten Ciamis.

d. Implikasi terhadap Sumber Daya dan Kelembagaan

Apabila model optimalisasi lembaga kecamatan ini diterapkan, maka akan berimplikasi pada pergeseran kewenangan, kelembagaan dan kepegawaian dari daerah Kabupaten Ciamis ke Kecamatan. Pemerintahan Kabupaten, Dinas dan Lembaga Teknis Daerah hanya memegang kewenangan-kewenangan yang bersifat strategis daerah dan perumus kebijakan umum atau kewenangan-kewenangan yang bersifat *steering* sedangkan pelaksana dan pembuat kebijakan teknis (*rowing*) dilakukan oleh Kecamatan. Untuk itu, maka alokasi sumber daya (P3D - Personil, Peralatan, Penganggaran dan Dokumentasi) untuk pemerintahan Kecamatan perlu ditingkatkan sejalan dengan pelimpahan kewenangan yang diterimanya. Selain itu, dengan adanya tugas dan fungsi kecamatan yang baru tersebut, maka bentuk kelembagaan perlu mendapatkan penyesuaian yang diselaraskan dengan besaran kewenangan yang dimilikinya khususnya dalam pengembangan pariwisata. Penyesuaian kelembagaan dimaksud adalah dengan membentuk/memiliki komponen-komponen organisasi sebagai berikut:

- 1) Sekretaris Kecamatan sebagai fungsi *auxiliary* atau *supporting staff* yang bertugas dan berfungsi membantu pimpinan dan aparat lainnya dalam

menjalankan tugas dan fungsinya. Di unit ini bisa juga dibebani tugas-tugas dekonsentrasi atau tugas-tugas yang didelegasikan kepada Pemerintah Kecamatan.

- 2) Unit-unit kerja (seksi-seksi) berdasarkan fungsi pengembangan kepariwisataan.
- 3) Forum Musyawarah Kecamatan, institusi ini perlu dimunculkan agar kontrol dan partisipasi masyarakat dapat disalurkan melalui kelembagaan tersebut.

Dengan komponen-komponen tersebut, alternatif struktur kelembagaan kecamatan dapat dilihat pada **Gambar 2**

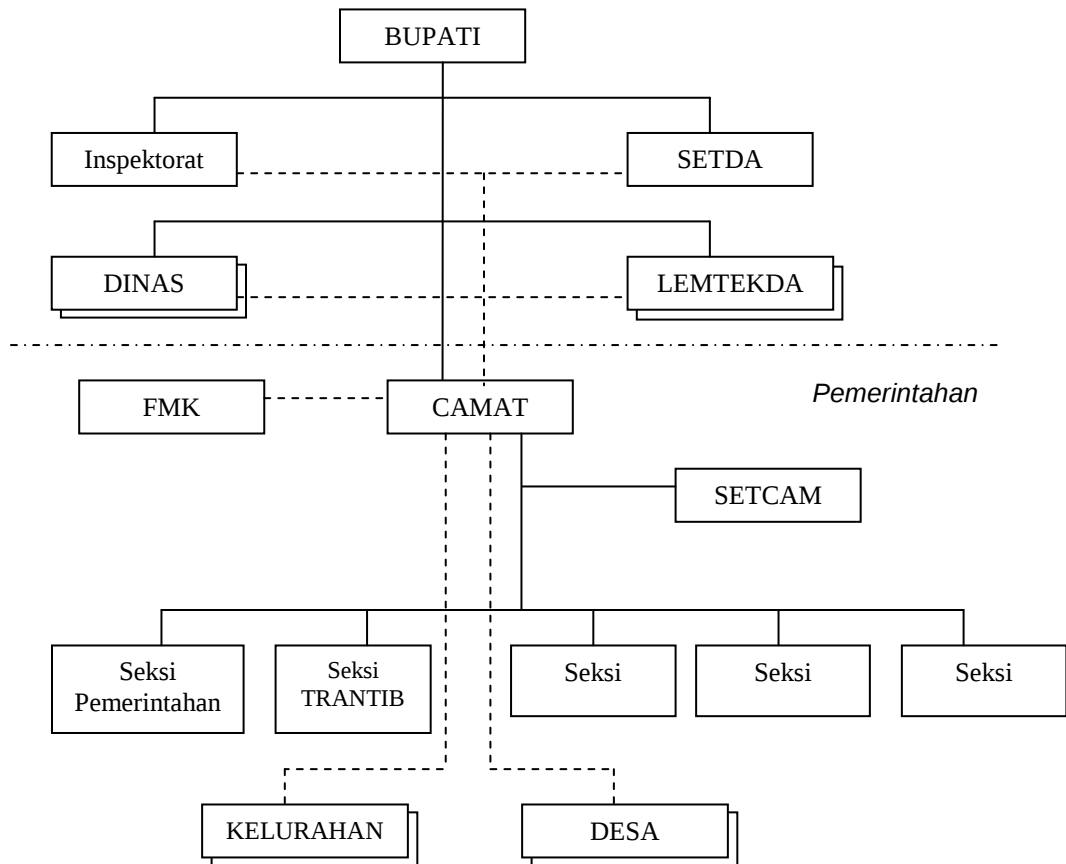
e. Kemungkinan Kendala/Hambatan

Pengembangan model kelembagaan melalui Optimalisasi Kelembagaan Kecamatan yang ada, dimungkinkan akan memiliki kendala dan hambatan. Adapun kendala dan hambatan tersebut terutama pada peningkatan alokasi sumber daya kecamatan dan kesiapan aparaturnya baik di tingkat kecamatan maupun di Pemerintahan Kabupaten Ciamis (Dinas dan Lembaga Teknis Daerah) dalam menerima maupun mendelegasikan sebagian kewenangan ke kecamatan.

f. Strategi

Untuk menanggulangi hambatan dan kendala yang dimungkinkan muncul dari model ini, maka strategi yang bisa dikembangkan adalah:

- Sosialisasi rencana model ke seluruh aparat Pemerintah Daerah Ciamis
- Melakukan kajian tentang tipologi kecamatan berdasarkan besaran potensi kawasan untuk masing-masing kecamatan yang dimungkinkan akan menerima alokasi kewenangan tambahan



Gambar 2
Struktur Kelembagaan Kecamatan

- Mempersiapkan kesiapan seluruh tatanan dalam menerima penambahan fungsi antara lain P3D (personel, pembiayaan, peralatan, dan dokumentasi), prosedur dan mekanisme kerja.
- Selanjutnya mempersiapkan perangkat teknis SKPD (khususnya UPTD dan Seksi) yang mampu melakukan penyesuaian dengan model baru tersebut.
- Membuat kebijakan (SK Bupati) tentang penghargaan (*reward*) bagi Kecamatan yang berhasil dalam pembangunan dan pengembangan kawasan di wilayahnya sesuai dengan sasaran dan indikator

yang telah ditetapkan. Untuk itu, perlu adanya kajian untuk menetapkan indikator yang jelas dan terukur. Hal ini dimaksudkan agar terselenggaranya akuntabilitas dan transparansi. Di samping itu, hal ini juga dapat meningkatkan motivasi aparat kecamatan dan pegawai yang ditempatkan di kecamatan.

g. Prediksi Kinerja

Dengan dikembangkannya model ini maka beberapa keuntungan sekaligus prediksi kinerja yang bisa dicapai adalah:

- Pengembangan model ini merupakan model yang memiliki resiko biaya paling minimum, baik

- dalam biaya sosial maupun keuangan.
- Dengan diberikannya kewenangan khusus yang disesuaikan dengan potensi unggulan daerah di kecamatan tersebut, maka diharapkan kualitas layanan pembangunan di tingkat paling bawah akan semakin meningkat, sejalan dengan peningkatan pengendalian pembangunan oleh masyarakat.
 - Kewenangan yang relatif lebih besar, dalam hal ini potensi kepariwisataan, diharapkan akan memicu pertumbuhan pembangunan dan alat ekonomi untuk mempercepat proses peningkatan kesejahteraan masyarakat khususnya di wilayah kecamatan tersebut dan umumnya bagi masyarakat di sekitar kawasan.
- Selengkapnya mengenai gambaran dari masing-masing unsur model alternatif ke-1 dapat dilihat dalam **Tabel 1**

Tabel 1
Model Optimalisasi Kelembagaan Kecamatan

Bentuk Kelembagaan	Optimalisasi kelembagaan kecamatan yang ada
Tugas & Fungsi	Merupakan perluasan fungsi dari kecamatan yang sudah ada
Model Pengelolaan	Pendelegasian kewenangan kepada kecamatan menggunakan pola heterogenitas, tergantung dari karakteristik daerah dan fungsi kewilayahan yang akan menjadi " <i>core business</i> " nya
Implikasi terhadap Sumber Daya	• Struktur tidak ada perubahan • Sarana prasarana, SDM dan keuangan akan sejalan dengan pergeseran kewenangan ke kecamatan
Kemungkinan Kendala/Hambatan	Kendala dan hambatan terutama menyangkut kesiapan aparatur baik di tingkat kecamatan maupun di Pemerintahan Kabupaten Ciamis (Dinas dan Lembaga Teknis Daerah) dalam menerima/mendelegasikan sebagian kewenangan ke kecamatan.
Strategi	• Sosialisasi model kelembagaan • Kajian tentang pelimpahan kewenangan berdasarkan besaran potensi unggulan kawasan • Mempersiapkan kesiapan seluruh tatanan • Mempersiapkan aparat di SKPD Daerah khususnya yang terkena perubahan akibat dari model ini • Adanya kebijakan yang menetapkan tentang penghargaan (reward) bagi kecamatan yang berhasil dalam membangun dan mengembangkan kawasan di wilayahnya.
Prediksi Kinerja	• Dapat mendorong percepatan pengembangan kawasan • Akan memicu pertumbuhan pembangunan dan alat ekonomi untuk mempercepat proses peningkatan kesejahteraan masyarakat

2. Optimalisasi Kelembagaan Dinas

Model kedua ini pada dasarnya sama dengan model pertama, yaitu tidak membentuk kelembagaan baru tapi melalui optimalisasi peran dan fungsi kelembagaan tertentu sebagai *leading*

sektor dalam pengelolaan kawasan tersebut. Dalam kasus Kawasan Wisata Pangandaran, Dinas kebudayaan dan Pariwisata bisa ditetapkan sebagai *leading* sektor dalam pengelolaan kawasan tersebut.

Artinya, dengan kedudukannya sebagai *leading sector*, sebaiknya untuk seluruh perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di kawasan tersebut, harus disesuaikan dengan Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) dan Rencana Detail Pengembangan Kawasan Pangandaran, melalui kelembagaan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Dalam hal ini, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata memiliki kewenangan yang lebih dibandingkan dengan SKPD yang lain dalam bidang perencanaan dan pengendalian kawasan wisata Pangandaran.

a. Bentuk Kelembagaan

Bentuk kelembagaan yang dikembangkan dalam model ini, pada dasarnya tidak merubah struktur yang sudah ada, namun sebagai wujud adanya penguatan fungsi atas kewenangan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Ciamis, khususnya dalam perencanaan dan pengendalian kawasan pariwisata. Untuk itu, di dalam kebijakan (Peraturan Daerah/Keputusan Bupati) tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) dan Rencana Detail Pengembangan Kawasan (RDPK) Pangandaran memuat aturan bahwa seluruh aktivitas pembangunan di Kawasan tersebut harus menyesuaikan dengan kebijakan ini, dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata memiliki kewenangan dalam mengendalikan agar seluruh aktivitas pembangunan yang akan dilaksanakan oleh seluruh sektor yang ada, sejalan dengan Perda tersebut

b. Tugas Pokok dan Fungsi Lembaga

Sejalan dengan bentuk kelembagaan yang ada, maka tugas pokok dan fungsi lembaga pada dasarnya sama dengan yang ada saat ini. Namun Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Ciamis mendapatkan pelimpahan kewenangan tambahan, berupa kewenangan dalam

penyusunan RIPPDA dan RDPK tersebut, berikut dengan fungsi pengendaliannya. Untuk menguatkan posisi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata sebagai *leading sector* ini, maka sebaiknya dasar hukum atas penambahan kewenangan ini harus kuat, sehingga memiliki kekuatan yang mengikat bagi seluruh pelaku pembangunan lainnya. Adapun petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dalam mengatur kerjasama internal antara Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dengan SKPD dapat diatur melalui Keputusan Bupati dan dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah.

c. Model Pengelolaan

Sebagai implikasi dari adanya kewenangan bagi kelembagaan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam bidang perencanaan dan pengendalian di Kawasan Wisata Pangandaran, maka model pengelolanya akan dilakukan dengan tahapan: *pertama*, penyusunan dokumen RIPPDA dan RDPK Pangandaran dalam bentuk Peraturan Daerah. Dalam Perda tersebut, sebaiknya juga dimuat ketentuan yang mengharuskan semua pelaku pembangunan memperhatikan keberadaan Perda ini dalam pengalokasian anggaran dan pelaksanaan pembangunan di Kawasan tersebut. Ketentuan tersebut menjadi bagian yang penting dalam mendorong komitmen bersama dalam mendorong Kawasan Wisata Pangandaran sebagai kawasan unggulan di Kabupaten Ciamis.

Tahapan *kedua*, setelah Perda ditetapkan adalah menjaga agar implementasi dari kebijakan yang telah terumuskan tersebut mampu terealisasi secara baik. Untuk itu, selain adanya keharusan dari Pimpinan Daerah, juga secara kelembagaan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, sesuai dengan amanat yang tertuang dalam Peraturan Daerah memiliki fungsi yang sentral dalam menjalankan fungsi pengendaliannya.

Sesuai dengan amanat yang tertuang dalam Perda, maka seharusnya kedudukan kelembagaan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata menjadi sangat kokoh.

d. Implikasi terhadap Sumber Daya dan Kelembagaan

Secara umum, implikasi terhadap sumber daya dan kelembagaan sehubungan dengan model ini adalah tidak ada, sebab pada dasarnya sumber daya dan kelembagaan yang ada di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata bisa memenuhi kebutuhan akan terselenggaranya fungsi yang baru yang diembannya.

Untuk efektivitas pelaksanaan pengendalian di kawasan, maka Dinas Kebudayaan dan Pariwisata perlu meningkatkan kapasitas UPTD sebagai perangkat organisasi Dinas. Peningkatan kapasitas tersebut dimulai dari mereformulasi tugas dan fungsi UPTD berdasarkan kewenangan Dinas dalam perencanaan dan pengendalian pengembangan kawasan, kemudian mempersiapkan pelimpahan P3D secara proporsional. Dengan demikian, diharapkan UPTD dapat berfungsi secara optimal sehingga pelaksanaan pengembangan kawasan dapat dicapai secara efektif.

e. Kemungkinan Hambatan/kendala

Dalam pengelolaan kawasan khusus dengan pola ini, kendala yang dimungkinkan muncul antara lain adalah;

- 1) Memunculkan hubungan yang kurang harmonis antara SKPD yang ada di Daerah, sebab kewenangan yang ada pada salah satu SKPD dapat memicu tumbuhnya arogansi serta penyimpangan kekuasaan oleh pejabat yang kurang bertanggung jawab.
- 2) Dimungkinkan tumbuhnya ego sektoral dari setiap instansi yang terlibat dalam pengembangan kawasan wisata

Pangandaran sehingga menyulitkan koordinasi.

- 3) Belum mantapnya pemahaman pihak-pihak terkait termasuk sumber daya pengelolanya terhadap pola ini.
- 4) Untuk mengelola kawasan akan memerlukan profesionalisme yang tinggi dari SDM pengelola kawasan dan hal ini menjadi kendala tersendiri untuk mempersiapkannya.
- 5) Komitmen, integritas dan *political action* yang tinggi sangat dibutuhkan untuk mengelola kawasan ini, baik dari pihak pmda, masyarakat maupun swasta. Untuk mewujudkan hal ini dibutuhkan waktu dan keseriusan bila kurang diperhatikan akan menjadi kendala yang cukup prinsipil.

f. Strategi

Apabila model ini akan diterapkan dan untuk mengurangi kemungkinan hambatan dan kendala yang akan timbul, maka beberapa langkah strategis yang dapat dilakukan diantaranya adalah:

- Proses penataan kelembagaan yang berimplikasi terhadap perubahan alokasi sumber daya dan struktur kelembagaan yang ada di Daerah, sebaiknya didahului dengan proses sosialisasi ke seluruh jajaran aparat di daerah bersangkutan.
- Selanjutnya karena model penataan kelembagaan model ini memungkinkan memicu penyimpangan kewenangan, maka dalam implementasinya harus dipersiapkan secara terbuka dan transparan. Sehingga keseluruhan mekanisme yang ada diharapkan terfokus pada peningkatan fungsi kawasan Pangandaran sebagai kawasan strategis bagi Kabupaten Ciamis, bukan hanya penting dalam perspektif salah satu SKPD saja.

g. Prediksi Kinerja

Dengan dikembangkannya model ini maka bebarapa keuntungan sekaligus prediksi kinerja yang bisa dicapai adalah proses pengembangan model ini tidak membutuhkan biaya yang terlalu tinggi. Dengan adanya satu satuan untuk secara khusus menanggulangi sebuah kawasan di

daerah, maka diharapkan konsentrasi pengelolaan sekaligus optimalisasi potensi kawasan tersebut mampu dikembangkan secara optimal.

Selengkapnya mengenai gambaran dari masing-masing unsur model alternatif ke-2 ini dapat dilihat pada **Tabel 2**

Tabel 2
Model Optimalisasi Kelembagaan Dinas

Bentuk Kelembagaan	Optimalisasi Kelembagaan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata
Tugas & Fungsi	Penguatan Kewenangan Dinas dalam bidang Perencanaan dan Pengendalian Kawasan Wisata Pangandaran.
Model Pengelolaan	Perlu adanya penetapan Perda tentang RIPDA/RDPK sebagai acuan seluruh pelaku pembangunan di Kawasan Wisata Pangandaran
Implikasi terhadap Sumber Daya	• Tidak perlu ada penambahan struktur • Sarana dan prasarana, SDM dan keuangan akan sejalan dengan kebutuhan kelembagaan tersebut
Kemungkinan Kendala/Hambatan	1. Disharmonis hubungan antar SKPD 2. Tumbuhnya ego sektoral dari setiap instansi yang bekerjasama 3. Belum mantapnya pemahaman pihak-pihak terkait 4. Komitmen, integritas dan <i>political action</i> yang tinggi
Strategi	• Sosialisasi dalam mempersiapkan seluruh tatanan • Peningkatan kapasitas organisasi
Prediksi Kinerja	a. Tidak membutuhkan biaya yang terlalu tinggi b. Konsentrasi pengelolaan Kawasan

3. Pembentukan Tim Khusus (Ad-Hoc)

Dalam model ketiga adalah pembentukan kelembagaan baru tetapi tanpa mengurangi (reduksi) kewenangan lembaga yang sudah ada. Lembaga baru ini berupa suatu tim atau kelompok kerja (*task force*) dimana anggotanya terdiri dari SKPD, swasta dan masyarakat (*stakeholders*). Pembentukan ini bertujuan untuk meningkatkan koordinasi dan

kerjasama pelaksanaan kegiatan, baik internal SKPD maupun antara komponen masyarakat dengan SKPD yang tergabung dalam tim tersebut. Di samping itu, lembaga ini berperan untuk membantu Kepala Daerah dalam merumuskan kebijakan terkait dengan pengembangan kawasan dan mensinergikan pelaksanaan program/kegiatan yang dilakukan oleh

Pemerintah Kabupaten Ciamis dan masyarakat.

a. Bentuk Kelembagaan

Bentuk kelembagaan yang dapat dikembangkan dalam model ini, pada dasarnya tidak merubah struktur yang sudah ada di Daerah. Namun sebagai wujud kerjasama yang dilakukan untuk mengelola suatu kawasan khusus daerah tertentu misalnya kawasan pariwisata. Untuk itu, dibentuk satu tim khusus, baik yang berbentuk komite (kepanitiaan/komisi), *task force* (satuan tugas) atau istilah lainnya, di mana unsur-unsurnya terdiri dari beberapa instansi terkait dan *stakeholders*.

Kedudukan kelembagaan ini berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah sebagai suatu lembaga ekstra-struktural. Lembaga ini merupakan suatu forum komunikasi antara instansi terkait dan *stakeholders*, dimana forum ini mempunyai tugas utama memberikan saran kebijakan kepada Kepala Daerah dalam pengambilan keputusan mengenai kawasan tersebut.

b. Tugas Pokok dan Fungsi Lembaga

Meskipun bukan merupakan unit pelaksana teknis yang secara struktural menjadi bagian dari instansi atau unit daerah, lembaga yang mengelola suatu kawasan khusus tersebut, hendaknya mempunyai tugas pokok dan fungsi yang jelas. Adapun tugas pokok dan fungsi Tim ini adalah merumuskan kebijakan dalam pengelolaan kawasan khusus tersebut kepada Kepala Daerah dan mengkoordinasikannya kepada instansi/Dinas yang terkait dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut.

c. Model pengelolaan

Secara teknis lembaga ini tidak melakukan kegiatan teknis dalam mengelola kawasan. Pengelolaan kawasan

masih tetap dilakukan oleh instansi/Dinas daerah yang mempunyai tugas pokok dan fungsinya berdasarkan kewenangan daerah yang diterimanya. Dalam pengelolaan kawasan, Tim hanya bertugas mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan kegiatan berdasarkan kebijakan yang telah mereka rumuskan dan menjadi ketetapan melalui keputusan Bupati/Kepala Daerah.

d. Implikasi terhadap Sumber Daya dan Kelembagaan

Implikasi lain yang juga perlu untuk dikaji lebih lanjut adalah mengenai pengelolaan sumber daya pengelolaannya, dari mana dana dan bagaimana pemanfaatannya, apa yang bisa dilakukan oleh pengelola dalam memanfaatkan dan memelihara sarana dan prasarana yang tersedia. Beberapa alternatif yang dapat dikembangkan antara lain adalah:

- Aspek SDM; Mengingat Tim ini terdiri dari beberapa unsur/komponen yaitu dari unsur pemerintahan, swasta dan masyarakat, maka rekrutmen bisa dilakukan dengan cara:
 - ✓ Unsur Pemerintahan: terdiri dari SKPD yang menjadi *leading sector* kawasan dan SKPD pendukung utama dalam pengembangan kawasan;
 - ✓ Unsur Swasta: pengelola usaha (bisnis) yang tergabung dalam organisasi usaha tersebut (misalnya PHRI, ASITA, dll);
 - ✓ Unsur Masyarakat: terdiri dari tokoh masyarakat yang mempunyai pengaruh dalam pembinaan masyarakat di kawasan.
- Aspek Pendanaan; Pendanaan dapat bersumber dari masyarakat, APBD atau DASK dari masing-masing SKPD yang tergabung dalam Tim. Dalam hal inipun profesionalisme dan

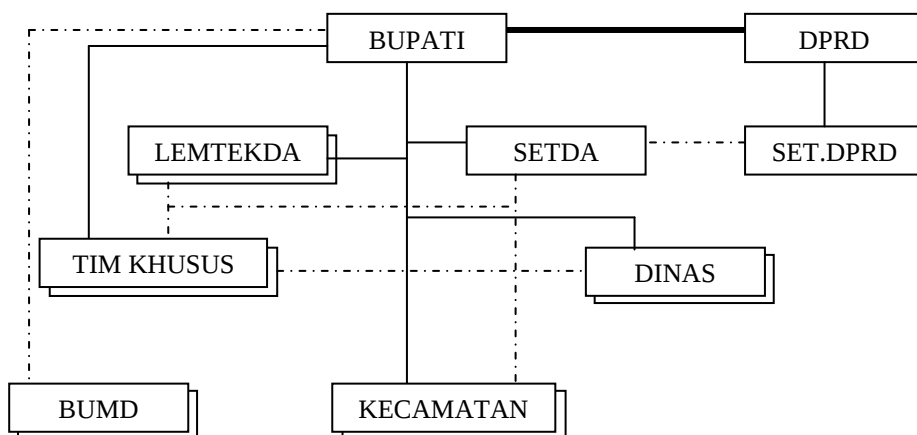
PENGEMBANGAN MODEL KELEMBAGAAN KAWASAN WISATA PANGANDARAN KABUPATEN CIAMIS

🚩 Zulpikar

transparansi harus tetap dikembangkan.

- Aspek Sarana dan Prasarana; Sarana dan prasarana juga perlu diperhatikan dengan hati-hati. Maksudnya bahwa pengadaan, pemanfaatan dan pemeliharaan dari sarana dan prasarana yang ada dan terkait langsung dengan upaya pengembangan dan pengelolaan kawasan khusus tersebut menjadi tanggung jawab penuh dari pengelola kawasan.

Sedangkan implikasi terhadap struktur seperti sudah dijelaskan di atas model ini tidak memiliki dampak langsung terhadap struktur kelembagaan yang ada di daerah. Namun secara tidak langsung dengan adanya komite atau satuan kerja tentang sebuah kawasan pada gilirannya harus juga diperhitungkan kesetaraan kedudukan jabatan-jabatan dalam komite atau satuan kerja tersebut dengan yang ada di dalam struktur kelembagaan daerah.



Gambar 3
Kedudukan Kelembagaan Tim Khusus
(Dewan Kebijakan Pariwisata) Sebagai Forum Koordinasi

e. Kemungkinan Hambatan/kendala

Dalam model ini, kendala yang dimungkinkan muncul antara lain adalah;

- 1) Dimungkinkan tumbuhnya ego sektoral dari setiap instansi yang bekerjasama sehingga menyulitkan koordinasi.
- 2) Belum mantapnya pemahaman pihak-pihak terkait termasuk sumber daya pengelolanya.
- 3) Untuk mengelola kawasan akan memerlukan profesionalisme yang tinggi dari SDM pengelola kawasan dan hal ini menjadi kendala tersendiri untuk mempersiapkannya.

- 4) Komitmen, integritas dan *political will* yang tinggi, baik dari pihak pemda, masyarakat maupun swasta. Untuk mewujudkan hal ini dibutuhkan waktu dan keseriusan bila kurang diperhatikan akan menjadi kendala yang cukup prinsipil.

f. Strategi

Apabila model ini akan diterapkan dan untuk mengurangi kemungkinan hambatan dan kendala yang akan timbul, maka beberapa langkah strategi yang dapat dilakukan diantaranya adalah:

- Proses penataan kelembagaan yang berimplikasi terhadap perubahan alokasi sumber daya dan struktur kelembagaan yang ada di daerah, sebaiknya didahului dengan proses sosialisasi ke seluruh jajaran aparat di daerah bersangkutan.
- Selanjutnya karena model penataan kelembagaan ini lebih bersifat fungsional dan koordinatif, maka perlu komitmen Bupati/Kepala Daerah mengakomodasi kebijakan yang telah dirumuskan Tim sebagai kebijakan dalam pengambilan keputusan pengembangan kawasan tersebut.

g. Prediksi Kinerja

Dengan dikembangkan model ini maka beberapa keuntungan sekaligus prediksi kinerja yang bisa dicapai adalah:

- Proses pengembangan model ini tidak membutuhkan biaya yang tinggi.
- Dengan adanya satu satuan tugas untuk secara khusus menanggulangi sebuah kawasan di daerah, maka diharapkan konsentrasi pengelolaan sekaligus optimalisasi potensi kawasan tersebut mampu dikembangkan secara optimal.
- Selain itu dengan pendekatan pembentukan satuan tugas pengelolaan kawasan khusus yang memakai pendekatan profesionalisme, diharapkan mampu menjadi spirit bagi tumbuhnya jiwa kewirausahaan dalam birokrasi di daerah.

Selengkapnya mengenai gambaran dari masing-masing unsur model alternatif ke-2 ini dapat dilihat dalam **Tabel 3**

4. Pembentukan Kelembagaan Baru

Dengan melihat keragaman wilayah atau kawasan daerah-daerah, di mana potensi-potensi yang dimilikinya satu dengan yang

lain memiliki karakteristik dan keunikan tertentu, maka konsekuensi dalam menangani kawasan-kawasan tersebut dibutuhkan adanya suatu kelembagaan tersendiri yang memiliki kewenangan yang dapat menunjang terhadap tugas dan fungsi yang diembannya.

Salah satu model kelembagaan yang memungkinkan diterapkan adalah melalui pembentukan kelembagaan baru yang berbentuk model kelembagaan **Badan Otorita dan sejenisnya**. Model kelembagaan ini telah diterapkan dalam level nasional seperti Badan Otorita Jatiluhur dan Batam. Model ini bisa juga dikembangkan dalam tingkat Daerah Kabupaten/Kota.

a. Model Kelembagaan

Badan Otorita atau sejenisnya sebagai badan yang khusus mengelola kawasan khusus kedudukannya dalam struktur pemerintahan daerah bisa dalam beberapa alternatif, diantaranya:

- Berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah sebagai salah satu Lembaga Teknis Daerah yang levelnya bisa setingkat Badan atau setingkat kantor. Namun keberadaan badan ini tidak melikuidasi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lainnya, tetapi melengkapi tugas-tugas dari SKPD di kabupaten dan kota (*lihat Gambar 4*).
- Berada di bawah salah satu dinas sebagai suatu Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD). Disebabkan karena beban tugas badan otorita tersebut yang tidak terlampau berat dan hubungan kerjanya lebih bersifat internal. Maka kelembagaan badan otorita bisa ditempatkan sebagai salah satu UPTD (*lihat Gambar 5*).
- Sebagai Badan Usaha Milik Daerah yang berada di bawah dan

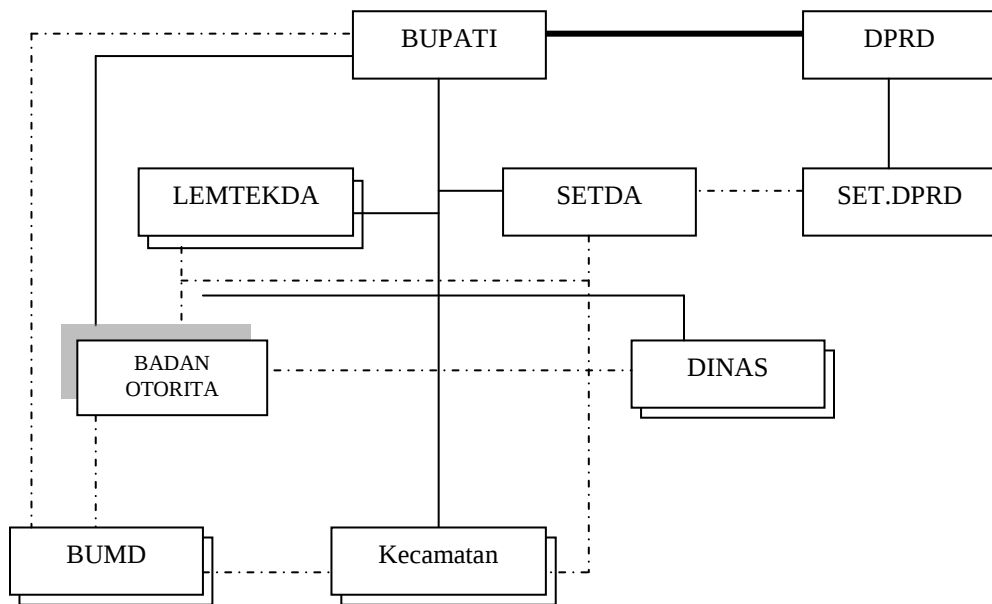
**PENGEMBANGAN MODEL KELEMBAGAAN
KAWASAN WISATA PANGANDARAN KABUPATEN CIAMIS**

 **Zulpikar**

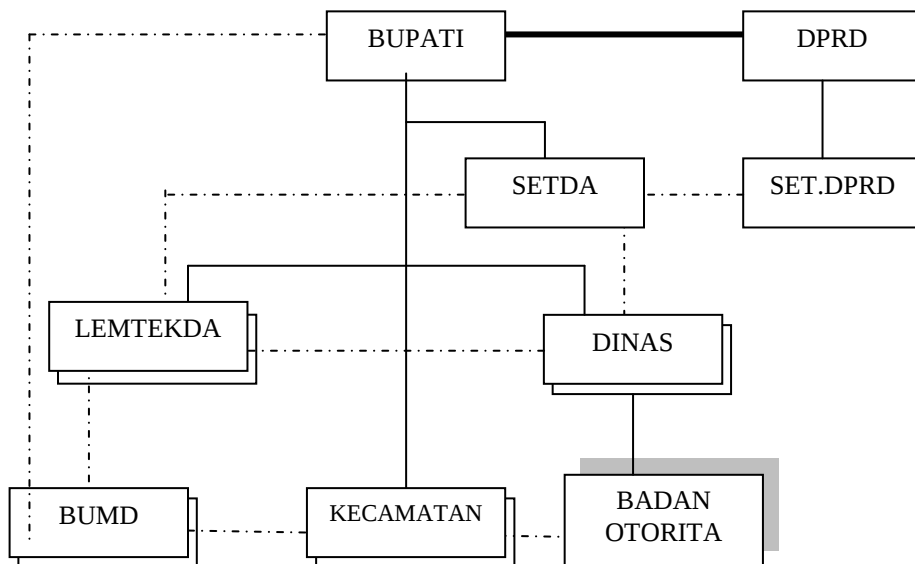
- bertanggungjawab kepada Kepala Daerah.
- b. Tugas Pokok dan Fungsi Kelembagaan**
- Dengan melihat fungsi dan kebutuhan pelayanan di kawasan khusus maka tugas dan fungsi badan otorita dan atau sejenisnya ini pada kawasan khusus dapat meliputi:
- a) Perumusan perencanaan dalam objek yang ditanganinya
 - b) Pembinaan masyarakat pada komunitas di wilayahnya
 - c) Pelayanan dan fasilitas bagi komunitas di wilayahnya

Tabel 3
Model Pembentukan Tim Khusus (Ad-Hoc)

Bentuk Kelembagaan	Berbentuk komite (kepanitiaan/komisi) atau satuan tugas
Tugas & Fungsi	Perumusan kebijakan pengembangan kawasan
Model Pengelolaan	Tidak secara teknis melakukan pengelolaan kawasan.
Implikasi terhadap Sumber Daya	• Ada sedikit penambahan struktur • Sarana dan prasarana, SDM dan keuangan akan sejalan dengan pergeseran kewenangan ke komite/satuan tugas tersebut
Kemungkinan Kendala/Hambatan	1. Tumbuhnya ego sektoral dari setiap instansi yang bekerjasama 2. Belum mantapnya pemahaman pihak-pihak terkait 3. Memerlukan profesionalisme yang tinggi
Strategi	• Sosialisasi dalam mempersiapkan seluruh tatanan • Komitmen, integritas dan <i>political will</i> yang tinggi
Prediksi Kinerja	• Tidak membutuhkan biaya yang terlalu tinggi • Konsentrasi pengelolaan sekaligus optimalisasi pengembangan potensi kawasan tersebut • Sebagai spirit bagi tumbuhnya jiwa kewirausahaan dalam birokrasi daerah



Gambar 4
Kedudukan Kelembagaan Badan Otorita Sebagai Salah Satu Lembaga Teknis Daerah



Gambar 5
Kedudukan Kelembagaan Badan Otorita Sebagai Suatu Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD)

- d) Koordinasi dengan instansi lain dalam melaksanakan tugasnya
- e) Pembangunan daerah pada komunitas di wilayahnya yang meliputi aspek-aspek:

- Perencanaan dan pengawasan
- Koordinasi dan pengendalian
- Mobilisasi sumber daya
- Perlindungan kepentingan masyarakat
- Pendayagunaan institusi secara efisien

Dengan memiliki tugas dan fungsi yang jelas, selanjutnya dalam penyusunan suatu kelembagaan perlu menentukan kewenangan yang seyogyanya dimiliki oleh kelembagaan tersebut untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsinya tersebut.

Kewenangan yang dimiliki kelembagaan ini lebih pada kewenangan yang bersifat teknis operasional dari bidang atau objek yang ditanganinya ditambah objek yang lainnya yang sangat erat kaitannya dengan objek yang ditanganinya.

c. Model Pengelolaan

Dilihat dari besaran keterlibatan pemerintah dan masyarakat maka badan otorita sebagai pengelolaan kawasan khusus dapat berbentuk:

1) *Murni Aparatur Pemerintah Daerah*; Kelembagaan Pengelola Kawasan Khusus dengan pola murni Aparatur Pemerintah Daerah ini merupakan bagian dari birokrasi pemerintah daerah. Di mana kelembagaan ini tidak jauh berbeda dengan aparatur pemerintah lainnya yakni berkedudukan sebagai pelaksanaan sebagian tugas dan fungsi pemerintah daerah kabupaten dan bertanggungjawab kepada pimpinan pemerintah daerah. Pimpinan lembaga ini diangkat dan diberhentikan oleh pimpinan Pemerintah Daerah (Kepala Daerah/Sekretaris Daerah) dari Pegawai Negeri Sipil dengan syarat-syarat kepangkatan tertentu dan memiliki eselonisasi tertentu.

Pembiayaan kelembagaan ini ditanggung sepenuhnya oleh Pemerintah Daerah. Personil dari kelembagaan ini adalah Pegawai Negeri Sipil dan tenaga-tenaga honorer teknis yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas dari kelembagaan tersebut.

2) *Semi Pemerintah Daerah*; Kelembagaan dengan pola semi Pemerintah yaitu kelembagaan Pemerintah dengan membuka lebar unsur masyarakat dan swasta terlibat langsung (tidak hanya menjadi objek, tetapi dapat pula menjadi subjek) dalam mengelola kelembagaan pengelola kawasan khusus ini. Bentuk ini dengan mengembangkan pola kemitraan dengan sektor swasta, kelembagaan seperti ini dapat bervariasi baik dari aspek pimpinan kelembagaan ini yang memungkinkan direkrut dari orang-orang profesional atau personil teknis dapat diambil dari luar birokrasi dengan sistem kontrak kerja dengan pemberian sistem penggajian tersendiri. Dari aspek pembiayaan selain mendapat bantuan dari Pemerintah Daerah juga memiliki otoritas untuk menggali sumber pendapatan sendiri.

3) *Kelembagaan Swasta Murni*; Badan Otorita Pengelolaan kawasan khusus sepenuhnya diserahkan kepada pihak swasta. Pola semacam ini akan cenderung bersifat *profit oriented* karena bertujuan untuk mendapatkan keuntungan. Pemerintah Daerah tidak memiliki otoritas penuh untuk intervensi ke dalam organisasi ini sehingga akan mengalami kesulitan untuk melakukan pengawasan dan pengendalian. Secara teoritis karena jenis barang/layanan yang disediakan kelembagaan kawasan khusus lebih cenderung barang publik maka kelembagaan yang murni dilakukan oleh swasta dirasakan kurang tepat.

Selanjutnya, secara intern dalam struktur kelembagaan itu sendiri pengelolaannya bisa dilakukan dengan dua pendekatan yaitu:

- 1) Pada alternatif pertama, pengelola badan bersifat kolegial yaitu terdapat unsur-unsur masyarakat dan swasta yang dapat berbentuk Dewan Pengelola Badan Otorita. Untuk melaksanakan badan tersebut, Dewan mengangkat atau mengusulkan Kepala Badan yang bertugas menjalankan organisasi Badan tersebut dalam kesehariannya. Dewan berfungsi sebagai pengambil kebijakan dalam pengelolaan kawasan tersebut, sedangkan kepala badan bertugas menjalankan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh dewan.
- 2) Pada alternatif kedua, Badan otorita merupakan kepanjangan tangan pemerintah bahkan mungkin memiliki eselonisasi bagi para pejabat didalamnya. Kepala Badan diangkat oleh Kepala Daerah atau Kepala Dinas sesuai dengan model yang digunakan, namun dalam melaksanakan tugasnya mendapatkan masukan dan saran dari masyarakat/swasta yang terwadahi dalam suatu forum stakeholders sebagai suatu bentuk partisipasi masyarakat.

d. Implikasi terhadap Sumber Daya dan Kelembagaan

Pembentukan lembaga khusus yang menangani sebuah kawasan khusus di daerah dengan membentuk badan otorita akan memiliki implikasi yang cukup besar terhadap alokasi sumber daya, baik sumber daya manusia, keuangan serta sarana dan prasarana.

- ✓ Dalam aspek SDM; Lembaga ini bisa merekrut SDM yang dibutuhkan untuk mengelola Badan Otorita tersebut secara profesional sesuai

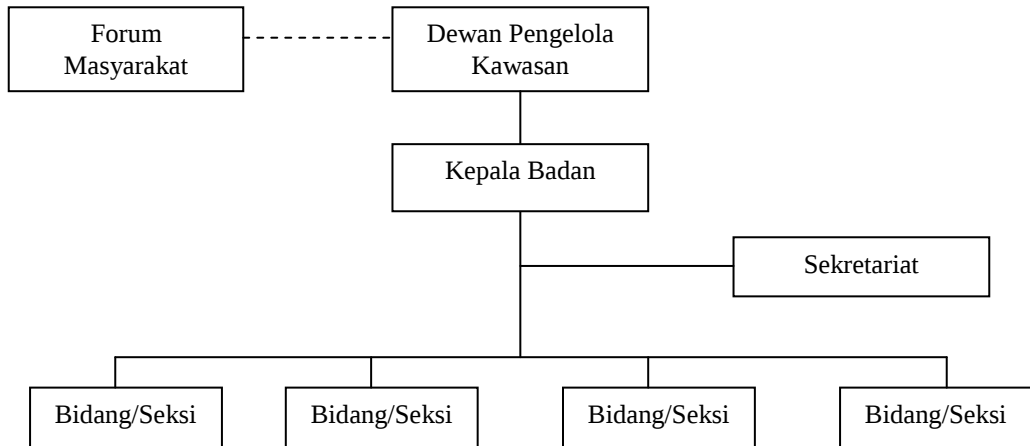
dengan kawasan yang ditetapkan. Profesionalisme SDM harus menjadi perhatian utama, meskipun SDM yang direkrut dimungkinkan berasal dari kalangan birokrasi itu sendiri atau yang secara profesional direkrut dari kalangan masyarakat umum.

- ✓ Dalam Aspek Pendanaan; Pendanaan Badan Otorita harus mendapat kejelasan apakah bersumber dari masyarakat, APBD, APBN, BLN atau sumber lain (investor) yang dimungkinkan untuk membantu pengelolaan daerah tersebut. Dalam hal ini pun profesionalisme dan transparansi harus tetap dikembangkan.
- ✓ Dalam Aspek Sarana dan Prasarana, walaupun badan otorita, tapi dalam pengadaan, pemanfaatan dan pemeliharaan dari sarana dan prasarana yang akan dipergunakan oleh badan otorita tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan.

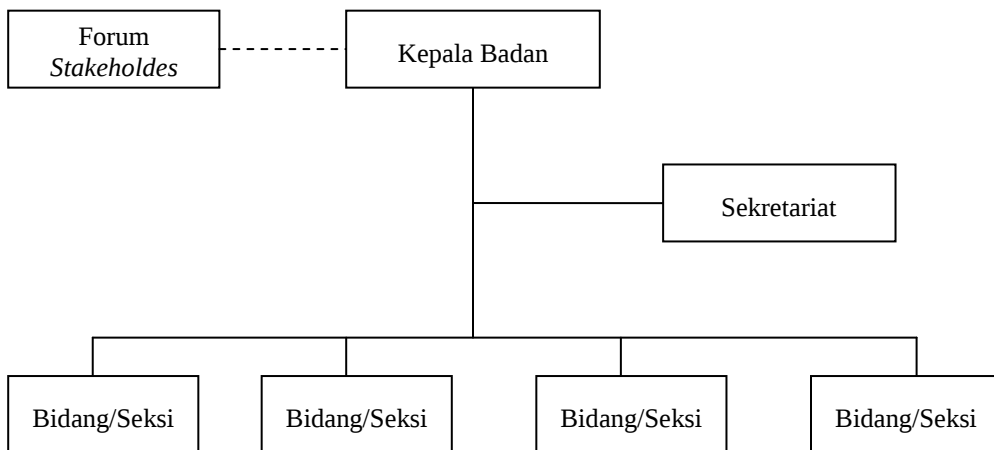
Selanjutnya dengan adanya Badan Otorita ini tentu akan memiliki dampak langsung terhadap struktur kelembagaan yang ada di daerah. Untuk itu alternative solusi kelembagaan daerah sebaiknya dikaji lebih mendalam, khususnya mengenai kedudukan dan fungsi jabatan-jabatan struktur kelembagaan daerah yang ada.

e. Kemungkinan Kendala/Hambatan

- Dalam pembentukan kelembagaan ini dimungkinkan terjadi kewenangan-kewenangan yang tumpang tindih (duplikasi) karena lembaga-lembaga yang ada sebelumnya tetap dipertahankan.
- Konsep kelembagaan ini dalam dataran kebijakan dapat lebih



Gambar 6
Struktur Organisasi Badan Otorita Alternatif 1



Gambar 7
Struktur Organisasi Badan Otorita Alternatif 2

- komprehensif namun dalam dataran pelaksanaan tugas akan mengalami kendala karena tetap dilakukan oleh instansi masing-masing sehingga dimungkinkan terjadi penyimpangan atau ketidakharmonisan dalam praktek di lapangan.
- Bentuk kelembagaan yang sifatnya fungsional ini relatif baru bagi administrasi pemerintahan di daerah.

- Pola hubungan dan tata kerja yang baru, memungkinkan akan memunculkan konflik baru pula, baik dengan lembaga yang bersifat teknis maupun lembaga yang bersifat kewilayahan yang sudah ada.
- Menimbulkan kesan Organisasi Pemerintahan Daerah yang tidak ramping.

f. Implikasi terhadap Sumber Daya dan Kelembagaan

Pembentukan lembaga khusus yang menangani sebuah kawasan khusus di daerah dengan membentuk badan otorita akan memiliki implikasi yang cukup besar terhadap alokasi sumber daya, baik sumber daya manusia, keuangan serta sarana dan prasarana.

- ✓ Dalam aspek SDM; Lembaga ini bisa merekrut SDM yang dibutuhkan untuk mengelola Badan Otorita tersebut secara profesional sesuai dengan kawasan yang ditetapkan. Profesionalisme SDM harus menjadi perhatian utama, meskipun SDM yang direkrut dimungkinkan berasal dari kalangan birokrasi itu sendiri atau yang secara profesional direkrut dari kalangan masyarakat umum.
- ✓ Dalam Aspek Pendanaan; Pendanaan Badan Otorita harus mendapat kejelasan apakah bersumber dari masyarakat, APBD, APBN, BLN atau sumber lain (investor) yang dimungkinkan untuk membantu pengelolaan daerah tersebut. Dalam hal ini pun profesionalisme dan transparansi harus tetap dikembangkan.
- ✓ Dalam Aspek Sarana dan Prasarana, walaupun badan otorita, tapi dalam pengadaan, pemanfaatan dan pemeliharaan dari sarana dan prasarana yang akan dipergunakan oleh badan otorita tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan.

Selanjutnya dengan adanya Badan Otorita ini tentu akan memiliki dampak langsung terhadap struktur kelembagaan yang ada di daerah. Untuk itu kajian kelembagaan daerah sebaiknya dikaji lebih mendalam, khususnya mengenai kedudukan dan fungsi jabatan-jabatan struktur kelembagaan daerah yang ada.

g. Kemungkinan Kendala/Hambatan

- Dalam pembentukan kelembagaan ini dimungkinkan terjadi kewenangan-kewenangan yang tumpang tindih (duplikasi) karena lembaga-lembaga yang ada sebelumnya tetap dipertahankan.
- Konsep kelembagaan ini dalam dataran kebijakan dapat lebih komprehensif namun dalam dataran pelaksanaan tugas akan mengalami kendala karena tetap dilakukan oleh instansi masing-masing sehingga dimungkinkan terjadi penyimpangan atau ketidakharmonisan dalam praktek di lapangan.
- Bentuk kelembagaan yang sifatnya fungsional ini relatif baru bagi administrasi pemerintahan di daerah.
- Pola hubungan dan tata kerja yang baru, memungkinkan akan memunculkan konflik baru pula, baik dengan lembaga yang bersifat teknis maupun lembaga yang bersifat kewilayahan yang sudah ada.
- Menimbulkan kesan Organisasi Pemerintahan Daerah yang tidak ramping.

h. Strategi

- Untuk menghindari duplikasi kewenangan antar SKPD perlu dibuat aturan yang tegas dan jelas. Kewenangan kelembagaan ini dibatasi oleh bidang tugas tertentu, misalnya dalam suatu wilayah kabupaten telah ditetapkan wilayah bagian tertentu sebagai wilayah Badan Otorita Wisata, dalam wilayah tersebut Dinas Pariwisata dan lembaga lain yang terkait hanya menentukan kebijakan yang bersifat strategis kabupaten, sedangkan teknis operasional dilakukan oleh kelembagaan ini.

**PENGEMBANGAN MODEL KELEMBAGAAN
KAWASAN WISATA PANGANDARAN KABUPATEN CIAMIS**

 **Zulpikar**

- Selain itu, kelembagaan ini perlu mendapatkan desentralisasi kewenangan yang tegas dan jelas sehingga mendapatkan keleluasaan dalam menjalankan tugas dan fungsinya secara maksimal.

melalui badan otorita ini, dilihat dari konteks penyelenggaraan pemerintah daerah dapat memberikan keuntungan antara lain :

- adanya pemusatan perhatian dan upaya terhadap satu wilayah tertentu sehingga administrasi dapat dilaksanakan lebih efektif dan efisien.
- Pengorganisasian dan pengerahan

i. Prediksi Kinerja

Model pengelolaan kawasan

Tabel 4
Model Pembentukan Kelembagaan Baru

Bentuk Kelembagaan	Bentuk Badan Otorita atau Sejenisnya
Tugas dan Fungsi	Memiliki Otorita yang tidak penuh untuk pengembangan satu kawasan khusus tertentu.
Model Pengelolaan	Implikasi dari hak pengelola yang otonom, kelembagaan bisa dikelola : Pemda dengan membentuk badan otorita ; Kemitraan dengan pihak swasta, atau Pihak swasta murni
Implikasi Terhadap Sumber Daya	Adanya penambahan struktur, yaitu Badan Otorita dan Sarana Prasarana, SDM dan Keuangan akan sejalan dengan pergeseran kewenangan ke Badan Otorita tersebut
Kemungkinan Kendala / Hambatan	Dimungkinkan tumpang tindih (Duplikasi) kewenangan; Ketidakharmonisan; Bentuk kelembagaan yang relatif baru bagi administrasi Pemerintahan di Daerah; Memungkinkan munculnya konflik baru; Kesan tidak ramping.
Strategi	Sosialisasi dalam mempersiapkan seluruh tatanan Pola rekrutmen yang berbasis profesional Untuk menghindari duplikasi perlu dibuat aturan yang tegas dan jelas terhadap Kewenangan Badan Otorita.
Prediksi Kinerja	Pemusatan perhatian terhadap satu wilayah tertentu; Administrasi dapat dilaksanakan lebih efektif dan efisien Pelaksanaan pekerjaan lebih terarah dan terukur Koordinasi lintas sektoral menjadi lebih jelas dan terukur berdasarkan kepentingan kawasan yang bersangkutan.

sumber-sumber dapat disusun secara lebih efektif dengan memperhitungkan beban kerja yang lebih jelas dan terarah.

- Pelaksanaan pekerjaan lebih terarah dan terukur dalam wilayah fungsional yang telah ditetapkan, tidak terbaur dengan kepentingan-kepentingan lainnya.
- Koordinasi lintas sektoral menjadi lebih jelas dan terukur berdasarkan kepentingan kawasan yang bersangkutan dihubungkan dengan lingkungan fungsional lainnya diluar kawasan itu.

Selengkapnya mengenai gambaran dari masing-masing unsur model alternatif ke-4 ini dapat dilihat dalam Tabel 4

E. PENUTUP

Kelembagaan pengelola kawasan wisata Pangandaran tidak dapat secara optimal hanya dilakukan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Ciamis. Hal ini disebabkan karena terbatasnya kewenangan yang dimiliki sedangkan untuk mengembangkan sektor pariwisata melingkupi lintas sektoral dan institusi pemerintah.

Berkaitan dengan hal tersebut, salah satu upaya untuk mengoptimalkan pengelolaan kawasan wisata Pangandaran adalah dengan mendesain kelembagaan yang dapat mengelola kawasan tersebut secara efektif. Adapun beberapa model alternatif kelembagaan tersebut, adalah sebagai berikut:

1. Optimalisasi Kelembagaan Pengelola Kawasan Wisata Pangandaran.

Adapun optimalisasi kelembagaan dimaksud adalah:

- a. Pembentukan Kelembagaan Baru.

Kelembagaan baru tersebut dapat semacam Badan Otorita atau Perusahaan Daerah. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan:

- Kewenangan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata tidak dapat diperluas lagi dalam fungsi perencanaan dan pengendalian di kawasan pariwisata;
- Sulitnya meningkatkan koordinasi antar instansi/lembaga yang berkepentingan mengingat kewenangan dan ruang lingkup tugas masing-masing;
- Perlunya pengelolaan kawasan secara khusus agar tercapai percepatan proses peningkatan kesejahteraan melalui pengembangan dan pengelolaan kawasan.

Adapun konsekuensi-konsekuensi yang perlu dipertimbangkan antara lain:

- Peningkatan kerjasama dengan Departemen Kehutanan c.q. Perhutani melalui *Memorandum of Understanding* (MoU) dalam pengelolaan kawasan wisata.
- Dipimpin dan didukung oleh sumber daya manusia yang profesional (terlepas dari berbagai "kepentingan");
- Embrio kelembagaan dapat melalui memberdayakan sumber daya manusia dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (termasuk UPTD) khususnya yang profesional dan potensial;
- Pembiayaan dapat melalui *cost sharing* dengan Pemerintah Pusat /Propinsi atau investor,

- baik lokal, regional maupun nasional.
- Diperkuat dengan Peraturan Daerah.
- b. Optimalisasi Kelembagaan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Hal ini dilakukan dengan cara:
- o Penambahan kewenangan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam fungsi perencanaan dan pengendalian di kawasan pariwisata;
 - Peningkatan kemampuan kelembagaan, yaitu peningkatan kapasitas SDM, dukungan dana yang proporsional serta sarana dan prasarana yang memadai;
 - Adanya kebijakan sekurang-kurangnya Keputusan Bupati yang mengatur peningkatan fungsi Disbudpar dan hubungan serta mekanisme kerja antar perangkat daerah Kabupaten Ciamis.
- REFERENSI**
- BPS Kabupaten Ciamis dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Ciamis, 2004, *Ciamis Dalam Angka 2003*, BPS Kabupaten Ciamis
- Damanik, Janianto, 2003, Strategi Perencanaan Pembangunan Pariwisata Daerah, *Jurnal Pariwisata*, vol. 4, nomor 1, Bandung: Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat STIEPAR Yapari – Aktripa.
- Fridgen, D. Joseph. 1991. *Dimension of Tourism*. AHMA. Michigan. East Lansing.
- Getz, Donald. 1991. *Festivals, Special Events, and Tourism*. USA. Van Nostrand Reinhold.
- Hall, Collin Michael. 1994. *Tourism and Politics: Policy, Power and Place*, UK : John Wiley and Sons
- Heath, Ernie dan Wall, Geoffrey. 1992. *Marketing Tourism Destination : A Strategic Planning Approach*. Canada. John Wiley and Sons Inc.
- Kotler, Philip ; Haider, Donald H. dan Rein, Irving. 1993. *Marketing Places : Attracting Investment Industry, and Tourism to Cities, States, and Nations*, Canada. Maxwell Macmillan International.
- Mardi, Zaenal, 2001, Pangandaran: Potensi Dalam Menarik Wisman, *Jurnal Pariwisata*, vol. 1, nomor 2, Bandung: Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat STIEPAR Yapari – Aktripa .
- , 2004, Jawa Barat: Potensi dan Kemampuannya Dalam Menarik Wisman, *Jurnal Pariwisata STIEPAR*, Vol. 5 No. 1., Bandung.
- Mathieson, Alister dan Wall, Geoffrey. 1982. *Tourism : Economic, Physical and Social Impacts*. London dan New York. Longman.
- McIntosh, Robert W. dan Goeldner, Charles R. 1984. *Tourism Principles, Practices, Philosophies*. Columbus. Ohio. Grid Publishing Inc.
- Middleton, Victor T.C. 1994. *Marketing in Travel and Tourism*. 2nd ed. Oxford : Butterworth and Heinemann Professional Publishing Ltd.
- Murphy, Peter E. 1985. *Tourism : A Community Approach*. , New York dan London. Routledge.
- Nining Yuningsih, 2005. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Melalui Pengembangan Potensi Obyek Wisata Pantai Pangandaran Di Kabupaten Ciamis Jawa Barat, Skripsi. <http://www.digilib.unnes.ac.id/gsd/collect/skripsi/archives/HASH01ee/...dir/doc.pdf>

Pemkab. Ciamis, 2003, *Potensi Dan Permasalahan Pengembangan Kabupaten Ciamis* (Evaluasi RTRW Kab. Ciamis Tahun 2003)

Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I LAN, 2002, *Kelembagaan Wilayah Khusus (special distric)*, Bandung.

....., 2005, *Manajemen Pengelolaan Kawasan Wisata, Studi Kasus di Kawasan Wisata Pangandaran Kabupaten Ciamis*, Bandung.

Dokumen-dokumen

UU 32/2004 tentang Pemerintahan di Daerah

UU No. 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataaan

Peraturan Daerah Jawa Barat No. 2 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Barat

Peraturan Daerah Jawa Barat No. 3 Tahun 2003 tentang Program Pembangunan Daerah (Propeda) Propinsi Jawa Barat Tahun 2003 – 2007

Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis No. 17 Tahun 2004 tentang Rencana Strategis Pemerintah Kabupaten Ciamis Tahun 2004 - 2009

Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis No. 21 Tahun 2004 tentang Perangkat Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis No. 14 Tahun 2002 tentang Pengukuhan Kewenangan Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Ciamis No. 6 Tahun 1998 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota Pangandaran Sampai Dengan Tahun 2008

Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Ciamis No. 5 Tahun 1987 tentang Rencana Zone Obyek Wisata Pantai Pangandaran Kawasan Wisata Pantai Ciamis Selatan

Kewenangan Kabupaten Ciamis Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000

Keputusan Bupati Ciamis No. 050/Kpts.200-Huk/2004 tentang Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada) Kabupaten Ciamis Tahun Anggaran 2005

** Tulisan ini merupakan bagian dari hasil kajian berjudul *Manajemen Pengelolaan Kawasan Wisata, Studi Kasus di Kawasan Wisata Pangandaran Kabupaten Ciamis* yang dilakukan Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I - LAN, Tahun 2005, dimana Penulis bertindak sebagai Koordinator Penelitian dan Tim Penulis.