

REINVENTING GOVERNMENT EKOWISATA KABUPATEN JEMBER

Oleh:

Ahmad Fadli
IKIP PGRI JEMBER
nurhafit@yahoo.com

ABSTRACT

Regional autonomy causality has opened the reorientation opportunity of the local governance system to be better. A system which goes beyond the norm of bureaucratic oriented system by providing the big opportunity to the region. The occasion to manage their own areas in accordance with the idealist, ideas and hopes of the society in maximalization oriented for serving the public. The articulation of the policy is interpreted as a policy which comes from the local potential and it is devoted to the advancement and prosperity of the area. The policy which is able to serve well to the society, welfare, and reassuring the society.

Keywords: *Reinventing Government, Ekowisata.*

PENDAHULUAN

Implikasi otonomi daerah secara kausalitas telah membuka peluang reorientasi sistem tata kelola pemerintahan daerah untuk menjadi lebih baik. Sebuah tatanan sistem yang melampaui normativitas sistem birokratis oriented dengan memberikan peluang sebesar-besarnya kepada daerah. Peluang untuk mengelola daerahnya sendiri sesuai dengan idealitas, cita-cita, dan harapan masyarakat. Sebuah idealitas, cita-cita dan harapan masyarakat dalam orientasi maksimalisasi capaian hasil untuk memberikan pelayanan publik (*public services*)¹. Maksimalisasi capaian hasil berupa percepatan pembangunan daerah dalam iklim transparansi, pemerataan, dan berkeadilan.

Artikulasi kebijakan, benar-benar diterjemahkan sebagai peluang ke-

¹Widjaja, HAW, 2002; *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta, Rajawaliipress, hal. 7

bijakan yang berangkat dari potensi lokalitas daerah dan ditujukan untuk kemajuan dan kemakmuran daerah tersebut. Suatu kebijakan yang memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat, kesejahteraan masyarakat, dan ketentraman masyarakat. Apa yang menjadi kebutuhan masyarakat, benar-benar terlayani melalui kebijakan pemerintah daerah yang ada². Sebagai contoh, tidak adanya masyarakat yang dilarang bersekolah karena mahalnya pendidikan, dan tidak ada larangan masyarakat yang sakit untuk berobat karena mahalnya pengobatan. Semua kebutuhan masyarakat yang sifatnya prinsip adalah tanggung jawab pemerintah. Tarikannya pada otonomi daerah adalah tanggung jawab pemerintah daerah pula untuk melayani masyarakatnya.

Otonomi daerah akhirnya membawa dampak menjadikan daerah untuk berlomba-lomba dalam menggali potensi dan mengoptimalkan potensi tersebut. Semua berupaya menata sistem, menata tujuan dan strategi pencapaiannya, karena hal ini sesuai dengan agenda desentralisasi itu sendiri³. Upaya perubahan kebijakan pemerintah yang mengedepankan semangat desentralisasi secara filosofis, sosiologis dan tertib administratif menunjukkan adanya pergeseran orientasi sistem administrasi pembangunan dan manajemen pemerintahan dari sistem yang sentralistik ke sistem desentralisasi.

Tarikan kontekstualisasi diskursus tersebut pada Kabupaten Jember; Jika kita memotret gerak struktur dinamika kebijakan pada *locus* Pemerintahan Kabupaten Jember dan sekitarnya, maka kita akan dapat membandingkan progresnya. Fakta empirisnya, Kabupaten Jember telah dihadapkan pada kenyataan kemandulan birokrasinya selama ini. Kabupaten Jember yang sebenarnya sudah punya modalitas berbagai macam potensi yang sejak awal lebih unggul dibandingkan daerah sekitarnya, kini harus menerima kenyataan bahwa Jember telah disalip di tikungan oleh pemerintah daerah sekitarnya. Sebut saja Kabupaten Banyuwangi yang telah mampu merubah *stigma* daerahnya, dari daerah sarang "*santet*" menjadi daerah destinasi pariwisata, daerah dengan pesatnya peningkatan pen-

² Prasetyo, Budi, 2008: *Pemberdayaan Masyarakat; Pembangunan Manusia dalam Politik Lokal*, Surabaya, Lutfansah Mediatama dan Dep. Ilmu Politik Unair, hal.102.

³ Prasetyo, Budi, 2008: *Politik Kebijakan; Proses Politik dalam Arena Kebijakan*, Surabaya, Lutfansah Mediatama dan Dep. Ilmu Politik Unair, hal. 3.

dapatan perkapitanya, tata kota yang baik, transparansi anggaran, infrastruktur yang tertata dan sebagainya⁴.

Pengakuan akan perkembangan daerah tetangga Jember tersebut kenyataannya telah diangkat oleh banyak media baik cetak maupun elektronik. Lantas apa yang menjadi pembeda antara Pemerintah Kabupaten Jember dengan Kabupaten Banyuwangi? Jawabannya Banyuwangi telah lebih dahulu berani melakukan reformasi birokrasi dengan melakukan lompatan-lompatan kebijakan yang berorientasi hasil. Melihat kenyataan tersebut, Kabupaten Jember harus berbenah guna mencari solusi untuk mereformasi sistem kebijakannya. Suatu kebijakan yang benar-benar memberikan keberpihakan kepada masyarakatnya, lebih-lebih masyarakat yang terpinggirkan. Otonomi daerah harus ditangkap dengan dimaknai sebagai peluang menata Kabupaten Jember menjadi lebih baik, bukan justru sebaliknya. Karena masyarakat Jember telah merindukan adanya perbaikan sistem manajemen yang baru (*new public management*) dan adanya pembangunan berbasis kebutuhan mereka yang sebenarnya.

Otonomi daerah jangan sampai dimaknai secara kontra-produktif. Pola interpretasi yang salah akan otonomi daerah sering dilakukan oleh para pemangku kebijakan (*decision maker*). Misalnya mereka menafsiri otonomi daerah sebagai distribusi praktek koruptif dari pusat ke daerah. Atau, mereka menjebak diri pada kerangka paradigmatis dan aplikatif pola manajemen sektor publik klasik (*old public management*). Sebagaimana kita ketahui, bahwa secara umum birokrasi sektor publik kita selama ini karakteristiknya lebih berorientasi proses atau *input* daripada orientasi hasil. Pola yang digunakan berjalan secara prosedural, birokratis, *rigid*, dan legalistik. Tingkat keberhasilan suatu program dilihat dan diukur berdasar capaian prosedur yang telah ditentukan. Jika program sudah sesuai dengan aturan yang ada, maka dikatakan telah berhasil meskipun program tersebut hakekatnya masih jauh panggang dari api. Banyak sekali program pemerintah daerah yang bersumber dari dana APBD, namun nyatanya kita tidak dapat merasakan manfaat dan signifikansi hasil dari program tersebut.

Contoh lain dari praktik birokrasi sektor publik kita yang dapat mem-

⁴ Ahmad Fadli, Rabo (2/3/2016): *Jember Baru Jember Bersatu*, kolom opini RadarJember-Jawa Pos

buat kita mengernyitkan dahi kita adalah; adanya bangunan paradigma birokrasi yang salah, namun tetap diidealkan "*kalaupun bisa dipersulit mengapa dipermudah, kalau bisa diperlambat mengapa dipercepat, kecuali ada faktor yang bisa mempermudah atau mempercepatnya*". Hal ini mungkin terkesan *guyonan*, namun kenyataannya telah menjadi fenomena umum yang dapat kita jumpai pada praktek kebijakan sektor publik kita. Memang ini merupakan hal yang naif, namun inilah fakta kebijakan meskipun di era otonomi daerah saat ini. Suatu kebijakan yang justru mencipta pola kinerja yang lambat, *disorientasi*, kurang produktif yang berimplikasi pada rendahnya pelayanan dan berpotensi memupuk subur tindak penyimpangan di birokrasi itu sendiri⁵.

Manakala kebijakan birokrasi menjadi mandul, tidak ada inovasi dan kreasi kebijakan dalam menata daerah dan melayani masyarakatnya, namun daerah tetap harus menanggung beban anggaran yang besar dengan hasil yang sangat minimalis adalah bentuk *ke-dhalim-an* tersendiri. Tentu saja hal ini bergantung pada para pembuat kebijakan (*decision maker*) daerah tersebut. Manakala suatu daerah benar-benar telah mengalami kemandulan kreasi kebijakan, maka hal yang dibutuhkan adalah daya pendobrak paradigma birokrasi. Suatu daya pendobrak yang pada akhirnya diharapkan melahirkan reformasi birokrasi (*birocracy reform*) di semua level. Reformasi birokrasi untuk memaksimalkan kinerja pemerintah daerah dalam melayani masyarakatnya. Di sini, reformasi birokrasi akan menjadi pilihan *solutif* untuk melahirkan lompatan-lompatan kebijakan perbaikan yang berorientasi jauh ke depan. Suatu orientasi kebijakan yang bertumpu pada hasil dengan tetap tidak menegasikan aspek pelayanan, keadilan, kejujuran, dan transparansi⁶.

Alur logika di atas dalam tulisan ini, mencoba memfokuskan kajian dalam perspektif manajemen kepariwisataan Kabupaten Jember. Karena sektor pariwisata menjadi sektor potensial ekonomis dalam berkontribusi pada peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kabupaten/kota yang mampu mengelola potensi pariwisatanya secara maksimal, maka pastinya akan meraup keuntungan ekonomis yang besar bagi daerah tersebut. Mem-

⁵ Ibid

⁶ Sina and Thomas Jacopson, 2008: *Governance Reform Under Real-World Condition: Citizens, Stakeholders and Voice*, Washington DC, The World Bank, hal. 4

bangun sektor pariwisata, maka akan berpotensi menjadi *multy playing effect* terhadap pembangunan sektor lainnya. Implikasi bawaan membangun pariwisata akan terbangun pula sektor ekonomi masyarakat, industri kreatif, infrastruktur, mengurangi pengangguran dan seterusnya. Lantas bagaimana dengan Kabupaten Jember?

POTENSI PARIWATA KABUPATEN JEMBER

Kabupaten Jember merupakan daerah yang sangat potensial di bidang pariwisata. Potensi pariwisata Jember dapat ditelisik dari sisi demografis unik yang dimilikinya. *Pertama*, secara geografis, Kabupaten Jember menjadi wilayah penyangga (*buffer zone*) Jawa Timur bagian Timur khususnya menyangkut jalur transportasi lintas Pulau Jawa dan Bali. Jalur transportasi tourisme darat menuju Bali dapat dihadap dengan rekayasa suguhan wisata yang menarik. *Kedua*, potensi alamiahnya naneksotis terdiri dari lautan/pantai, daratan, dan pegunungan, kiranya menjadi pembeda potensi alamiah dengan daerah lain. *Ketiga*, pluralitas adat kebudayaannya: meliputi Suku Jawa, Madura, Osing, dan Banjar yang selanjutnya lebih dikenal "*Budaya Pendhalungan*" menjadi pelengkap kesempurnaan potensi pariwisata Jember tersebut. *Keempat*, sebaran alumni tiga perguruan tinggi negeri dan swasta serta pondok pesantren yang berjumlah ratusan ribu di luar Jember, berpotensi pula untuk bernostalgia lewat kunjungan wisata. Konklusi sederhananya, potensi sektor pariwisata Jember memiliki modalitas alamiah dan budaya yang kental untuk dikembangkan dan dijadikan ikon daerah dalam pembangunan kepariwisataan ke depan.

Upaya membangun pariwisata daerah tentu melalui tahap pemetaan wilayah terlebih dahulu. Langkah pemetaan wilayah pariwisata dapat dilakukan melalui *scanning* zonasi potensi pariwisata untuk dikembangkan. Zona potensi pariwisata Jember, berada pada seluruh wilayah kecamatan yang ada di Jember. Misalnya, potensi pariwisata pantai terdapat di jalur Selatan, sementara potensi pariwisata pegunungan di wilayah Jember Utara, dan potensi agrowisata terdapat di semua kecamatan. Artinya, setiap kecamatan berpotensi mempunyai sektor pariwisata unggulan untuk dikembangkan⁷.

⁷Ahmad Fadli, Jumat (2/9/2016): *Potensi Ekowisata Desa Rowosari Sumberjambe*, kolom opini RadarJember-Jawa Pos

Jumlah daftar obyek wisata Kabupaten Jember yang terdata dan dirilis oleh Kantor Pariwisata dan Kebudayaan (sebelum menjadi dinas) Tahun 2015 sebanyak 49 obyek wisata. Akan tetapi, masih banyak obyek wisata yang belum terdata oleh SKPD terkait. Dari jumlah obyek wisata alam yang *existing* hanya 4 obyek wisata; *Pertama*, Pantai Watu Ulo yang terletak di Desa Sumberrejo Kecamatan Ambulu. *Kedua*, Pantai Papuma Desa Lojejer Kecamatan Wuluhan. *Ketiga*, Pantai Puger Desa Puger Kulon Kecamatan Puger, dan *keempat*, Pantai Bandalit (TN Meru Betiri) Desa Andongrejo Kecamatan Tempurejo. Selain obyek wisata tersebut, masih dalam tahap teridentifikasi potensial dan belum dikembangkan.

Revitalisasi sektor pariwisata Kabupaten Jember merupakan bagian 22 janji politik dalam proses kontestasi Bupati dan Wakil Bupati Jember saat ini. Janji-janji politik tersebut dituangkan dalam RPJMD 2016-2021. Artinya memaksimalkan garapan proyeksi kepariwisataan Kabupaten Jember merupakan keharusan. Fenomena sektor pariwisata, faktanya terus menggeliat di mana-mana dan telah menjadi kebutuhan primer sebagian besar masyarakat. Fenomena ini harus ditangkap oleh Pemkab Jember sebagai peluang untuk dimaknai dalam kebijakan. Potensi yang besar tersebut, tidak akan memberikan makna apapun bagi Kabupaten Jember, jika tidak ada politik kebijakan kepariwisataan ke depan.

Strategi perencanaan politik kebijakan kepariwisataan Kabupaten Jember ke depan, maka harus memperhatikan potensi pariwisata lokal yang masih belum tersentuh kebijakan secara maksimal. Perwajahan kepariwisataan Jember ke depan harus memiliki target yang jelas, karena saat ini pariwisata Jember telah tertinggal jauh dari daerah sekitarnya. Belum ada sektor pariwisata Jember yang dapat dibanggakan sebagai destinasi unggulan. Jika dipaksakan Jember sebagai destinasi wisata, maka yang dikenal oleh masyarakat sekitar adalah wisata belanja di Roxy Square, tidak lebih dari itu.

Sebenarnya Kabupaten Jember memiliki potensi wisata yang sangat banyak. Potensi wisata alamiah seperti panorama pegunungan dan air terjunnya, pantai, perkebunan dan juga wisata budaya. Potensi air terjun yang dimiliki dan siap dikembangkan seperti; Air Terjun Tancak Tulis Desa Darungan Kecamatan Tanggul yang dikenal air terjun dari langit, Air Terjun

Sumbersalak Desa Summersalak Kecamatan Ledokombo, Air Terjun Antrokan Rayap Desa Kemuning Lor Kecamatan Arjasa, Air Terjun Lereng Raung Desa Rowosari Kecamatan Sumberjambe, Air Terjun Seputih Desa Seputih Kecamatan Mayang, Air Terjun Manggis Desa Manggis Kecamatan Tanggul, Air Terjun Sumbergadung Desa Slateng Kecamatan Ledokombo, Air Terjun Tancak Desa Suci Kecamatan Panti, Air Terjun Antrokan Sumberlesung Desa Sumberlesung Kecamatan Ledokombo, Air Terjun Panduman Desa Panduman Kecamatan Jelbuk, Air Terjun Watu Ondo Desa Sidodadi Kecamatan Tempurejo dan seterusnya. Hanya saja potensi yang besar tersebut belum tergarap secara maksimal.

Kontribusi ekonomis sektor pariwisata di Kabupaten Jember 5 Tahun terakhir masih sangat rendah dan jauh dari kata ideal. Tabel berikut dapat memberikan gambaran⁸:

Tabel 1. Kontribusi PAD dari Sektor Pariwisata

1	Pajak Hotel dan Restoran	5.206.251.982	6.287.091.316	8.286.100.932	10.866.725.145	9.060.124.071
	-Pajak Hotel -Pajak Restoran	1.258.586.574 3.947.665.409	1.532.424.673 4.755.476.642	2.125.544.285 6.160.556.647	3.309.254.720 7.557.470.425	2.812.680.111 6.247.443.960
2	Pajak Hiburan	574.894.758	491.363.146	715.271.347	929.201.239	852.600.883
3	Retribusi Penginapan/ Pesanggrahan	792.466.831	871.468.200	9.16.258.820	855.470.950	756.748.160
	-Rembangan -Kebonagung					
4	Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga	660.777.500	770.589.000	1.673.516.250	1.640.251.000	1.255.690.000
	-Watu Ulo, Patemon, Pasebon, Puger					

⁸ Pemkab Jember Kantor Pariwisata dan Kebudayaan, 2015: *Buku Database dan Informasi Pariwisata Jember*, Jemberha, tp. hal.56

Remabangan dan Kebonagung (Pemandian) -Gor, Lap. Tenis PKPSO, dan stadion lainnya					
---	--	--	--	--	--

REINVENTING GOVERNMENT PARIWISATA

Berangkat dari pembacaan fakta mekanisme kerja birokrasi Pemkab. Jember khususnya sektor pariwisata, maka penting dilakukan reorientasi sistem kinerjanya. Karena secara umum birokrasi sektor publik kita selama ini karakteristiknya lebih berorientasi *input* daripada capaian orientasi *output*, artinya bahwa pola organisasinya berjalan secara prosedural, birokratis, *rigid* dan legalistik. Tingkat keberhasilan suatu program dilihat dan diukur berdasar capaian prosedur yang telah ditentukan. Betapapun maksimalisasi hasil cukup signifikan tetapi jika secara prosedural salah, maka akan tetap dikatakan sebagai produk gagal. Demikianlah sistem birokrasi konvensional yang ada selama ini. Hal tersebut justru mencipta pola kerja yang lambat, kurang produktif yang berimplikasi pada rendahnya pelayanan dan berpotensi memupuk subur tindak penyimpangan di birokrasi itu sendiri. Demikian pula gambaran kinerja sektor pariwisata Kabupaten Jember.

Realitas tersebut di atas tidak hanya menjadi problem birokrasi Pemkab Jember saja, melainkan problem birokrasi secara umum di negara-negara seluruh dunia. Birokrasi menjadi mandul dan tidak produktif, meskipun negara/daerah harus menanggung beban anggaran yang besar dengan hasil yang sangat minimalis. Fenomena birokrasi publik semacam ini, akan menempatkan kecarut-marutannya jika dibandingkan dengan birokrasi perusahaan swasta yang justru bisa *survival* bahkan sekian langkah lebih maju⁹. Osborne dan Gaebler melihat kesenjangan yang luar biasa antara

⁹ Deetz, Stanley and Lisa Irvin 2008: "Governance, Stakeholder Involvement, and New Communication Models", dalam Odugbemi, Sina and Thomas Jacopson, 2008: *Governance Reform Under Real-World Condition: Citizens, Stakeholders and Voice*, Washington DC, The World Bank. Hal. 163

birokrasi publik dan swasta yang kemudian mencoba "*mentransformasikan prinsip-prinsip wirausaha ke dalam sektor publik*". Karena kenyataannya sektor swasta lebih berhasil dan sektor publik mengalami *kemandegan* berkreasi dalam mengikuti percepatan perubahan¹⁰.

Keunggulan-keunggulan sektor swasta/bisnis dibandingkan dengan sektor publik dapat dilihat dalam hal: semangat *entrepreneurship*, *profit oriented*, kompetisi, digerakkan oleh misi, mekanisme pasar dan responsif. Melihat kesenjangan tersebut, maka sektor pariwisata Kabupaten Jember harus mencari solusi untuk mereformasi sistem guna merespon tuntutan klien atau masyarakat secara umum. Bagaimana sektor publik mampu melampaui normatifitas birokrasi sistem dengan mengadopsi prinsip swasta adalah pilihan yang tepat.

Sebagai organisasi yang mempekerjakan banyak orang dan membelanjakan uang milyaran rupiah setiap tahun, disana terdapat banyak yurisdiksi politik dan publik yang saling tumpang tindih. Semua kepentingan politik, kepentingan pegawai negeri, persaingan usaha dan berbagai macam konspirasi kepentingan terjadi dan tidak dapat dihindari. Kompleksitas problem ini kiranya membutuhkan langkah *solutif* dengan mengubah sistem kinerja birokrasi. Birokrasi yang kreatif dan inovatif dengan berorientasi hasil dengan merubah paradigma lamanya yang birokratis *an sich* menuju birokrasi wirausaha (birokrasi dengan label "negeri" tapi kinerjanya "swasta") adalah tawaran yang diberikan Osborne dan Gaebler.

Lebih jauh untuk ke arah sana, dibutuhkan lima strategi untuk menjadi organisasi sektor publik yang berwawasan wirausaha¹¹; *pertama*, strategi inti (*the core strategy*) yang memperjelas visi & misi organisasi. Strategi inti memusatkan pada perbaikan fungsi pengarahan yang membantu menentukan arah yang ingin dituju, membuang fungsi-fungsi yang tidak membantu pencapaian tujuan dan mengorganisir perjalanan pemerintah. *Kedua*, strategi konsekuensi (*the consequences strategy*), sebuah sistem pendekatan untuk memaksa organisasi pemberi pelayanan untuk berfungsi sebagaimana pe-

¹⁰ Osborne, David and Ted Gaebler, 1993: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, USA, A Plume Book, hal. 1-10

¹¹ Osborne, David and Plastrik, 1997: "Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government", dalam Rosyid, Abdul dan Ramelan (ed), *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Jakarta, PPM, hal. 20-40.

rusahaan bisnis dengan laba sebagai tujuan akhir, terutama dipasar *kompetitif*. *Ketiga*, strategi pelanggan (*the customers strategy*) sebuah sistem pertanggungjawaban pada publik. *Keempat*, strategi kontrol (*the control strategy*) yakni sistem desentralisasi yang bertanggungjawab dan *kelima*, strategi budaya (*the culture strategy*) yakni dengan merubah tujuan, insentif, sistem pertanggung jawaban, dan struktur kekuasaan organisasi.

Orientasi wirausaha pada sektor pariwisata Pemkab Jember dimaknai dengan mengoptimalkan potensi yang wisata yang ada dan mengembangkannya. Pengembangan sektor wisata diorientasikan untuk mampu menarik wisatawan sebanyak-banyaknya dengan tetap mengedepankan sumberdaya yang diimbangi inovasi dan semangat pembaharuan organisasi. Tentu saja hal ini tergantung pada para pembuat kebijakan (*decision makers*) yang berperan aktif dalam pembaharuan tersebut¹². Pembaharuan merupakan sesuatu yang sulit, sebagaimana yang pernah diungkapkan oleh Plato "*the beginning is the most important part of the work*".

Dari sini kita bisa memahami, bahwa proses awal adalah yang paling penting dalam menentukan hasil suatu pekerjaan. Proses reduksi demikian dapat dilakukan dengan beberapa cara. *Pertama*, memperbaiki manajemen dari bersifat birokratis menjadi *entrepreneur*. *Kedua*, pelimpahan beberapa fungsi pelayanan sektor publik dari pemerintah ke sektor swasta. Pemerintah disini tidak lagi memposisikan diri sebagai pelaksana melainkan sebagai koordinator, fasilitator dan stimulator¹³. Sehingga disini birokrasi membutuhkan jiwa *entrepreneurship*, sebuah persifatan yang selama ini didominasi oleh kalangan pengusaha swasta saja. Akan tetapi, sebagai konsekuensi pergeseran arah dari birokratis *an sich* ke birokrasi sektor publik yang wirausahawan, maka *entrepreneurship* juga harus menjadi persifatan yang melekat pada organisasi sektor publik (Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Jember). Organisasi sektor publik membutuhkan jiwa *entrepreneurship* yang *include* dalam sistem manajemennya¹⁴.

Memang hal ini akan sedikit membingungkan dan akan menimbulkan

¹² M. Bryson, John, 2004: *Strategic Planning for Public and Not-Profit Organizations*, San Francisco, JB, hal. 65-66.

¹³ Syaf'i, 2009: *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Malang, Averroes Press, hal. 28.

¹⁴ Peters, Guy, 2007: *The Politics of Bureaucracy*, London and New York, Routledge, hal. 12.

pertanyaan ketika dalam sebuah organisasi sektor publik tersebut terdapat banyak elemen, pemikiran dan kepentingan. Mungkinkah seluruh elemen yang ada di dalamnya, mulai elit birokrasi sampai bawahan terendah bisa secara simultan memiliki jiwa *entrepreneurship*? Karena setiap individu atau kelompok memiliki karakteristik tersendiri, di mana antara yang satu dengan yang lain sering berbeda. Karakter tersebut, di saat tertentu menjadi dominan dan berpengaruh pada yang lain, akan tetapi di saat lain hanya sekedar merusak sistem yang ada. Peter Drucker dalam hal ini memberi jawaban tersendiri bahwa “semua orang memungkinkan menjadi berjiwa *entrepreneur* jika organisasinya menyelenggarakan sistem manajemen *entrepreneurship*. Jadi, di sini yang perlu dibangun terlebih dahulu adalah sistemnya bukan *personality* yang ada dalam sistem tersebut. Langkah pembaharuan semacam ini membutuhkan keberanian, ketekatan seorang pemimpin berdasar perangkat analisa yang cermat, tepat, cepat dan penuh kejelian¹⁵.

MENELUSURI BEST PRACTICE PARIWISATA

Wisata Bahari Lamongan yang lebih *familiar* dengan singkatannya WBL, mungkin dapat dijadikan sebagai salah satu contoh *best practice* dari kebijakan sektor pariwisata yang berorientasi wirausaha dengan prinsip-prinsip *reinventing government*. Kajian terhadap keberadaan WBL menjadi relevan, pasalnya pengembangan objek wisata pantai Tanjung Kodok ini telah mampu memberikan kontribusi yang besar terhadap peningkatan PAD Kabupaten Lamongan. Hal yang menarik dari berdirinya WBL adalah adanya semangat kerja sama antara pemerintah kabupaten dengan sektor swasta.

Inisiasi WBL yang dibangun melalui bentuk kerjasama Pemkab. Lamongan dengan PT. Bunga Wangsa Sejati merupakan langkah inovatif dan kreatif. Kecerdasan menggaet PT. Bunga Wangsa Sejati, sebuah perusahaan swasta yang sebelumnya juga bergerak di dunia pariwisata (Jatim Park di Kota Batu) adalah langkah jitu untuk menerjemahkan maksud menjadikan sektor pariwisata sebagai sektor usaha daerah. *Partnership* antara

¹⁵ Drucker, Peter, 1999: *The Sage of Management Theory*, London, Heinemann, hal. 40.

Pemkab Lamongan dengan PT. Bunga Wangsa Sejati tersebut kemudian melahirkan perusahaan pengelolanya "PT. Bumi Lamongan Sejati". Sebuah kerjasama dengan sistem penyediaan lahan atau area pariwisata seluas 17 hektar oleh Pemkab. Lamongan dan untuk pembangunan infrastrukturnya lengkap dengan *furniture* pariwisata oleh pihak swasta 55% dengan besaran nominal Rp. 30,25 Milyar dan dari Pemkab. Lamongan 45%-nya atau dengan besaran Rp. 24,75 Milyar. Sebuah kerjasama dengan kesepakatan bagi hasil 55% sektor swasta dan 45% masuk sebagai PAD Kab. Lamongan. Lamanya kesepakatan kerjasama ini adalah selama 25 tahun, setelah itu aset dikembalikan pada Pemda. Lamongan¹⁶.

TAHUN	Realisasi PAD	Kontribusi WBL	Persentase
2006	42.441.553.192,83	7.500.000.000	5,7%
2007	55.664.791.025,41	9.000.000.000	6,2%
2008	66.612.476.978,78	9.000.000.000	7,4%
2009	71.320.244.808,29	9.500.000.000	7,5%
Jumlah	236.039.066.025,31	35.000.000.000	6,74%

Karena model kebijakan yang demikian halnya, menjadikan perwajahan pariwisata Kab. Lamongan sangat berbeda dengan daerah sekitarnya yang memiliki potensi sama atau bahkan lebih baik kondisinya. Misal, Pantai Bom yang ada di Tuban, Pantai Pasir Putih Delegan di Gresik dan Pantai Ria Kenjeran Surabaya. Kesemuanya adalah juga obyek wisata pantai yang menarik dan anggun, akan tetapi mengalami kemandegan kreasi dalam pengelolannya. Hanya saja sebagai sebuah kebijakan, disana tidak lepas dari adanya dinamika interaksi dalam proses pengambilan keputusan tersebut.

Berangkat dari latar belakang adanya upaya mewirauaskan sektor publik pada Pemkab. Lamongan dalam hal pariwisata, tentunya hal ini secara *kausalitas* tidak berangkat dari ruang kosong. Proses panjang yang melatarbelakanginya pasti diwarnai dengan dinamika interaksi. Baik dinamika interaksi internal birokrasi maupun interaksi dengan eksternal birokrasi. Prinsip-prinsip *reinventing government* yang terjabarkan dalam proses

¹⁶ Buku Lamongan Dalam Angka 2009

aplikatifnya tentu tidak semudah membalikkan telapak tangan. Aplikasi *reinventing government* dalam kebijakan WBL membutuhkan proses dialogis konseptual terlebih dahulu. Tarik menarik kepentingan politispun tidak dapat dihindari, terlebih etika ada proses privatisasi aset atau semi privatisasi.

Dalam konteks kebijakan pariwisata Pemkab. Lamongan dengan perwujudannya WBL, tentunya juga tidak lepas dari sektor swasta dan bagian *civil society*. Konsep *Good Governance* dalam hal ini menemukan persinggungannya. Dalam arti *good governance* diposisikan tidak sekedar membahas permasalahan manajemen pelayanan publik sebagaimana konsep *reinventing government* yang meliputi efisiensi, privatisasi, digerakkan misi dan profit oriented, tetapi juga meliputi ruang pengambilan kebijakan.

EKOWISATA KABUPATEN JEMBER

Membangun sektor pariwisata harus dikonsep secara matang dengan memperhatikan struktur sosial dan lingkungan sekitarnya. Membangun pariwisata jangan sampai justru menjadi media eksploitatif terhadap lingkungannya. Orientasi mewirausahaan sektor publik dengan mekanisme kinerja swasta, tidak dimaknai secara eksploitatif. Keprihatinan para pelaku dan pemerhati kepariwisataan beberapa negara, kiranya juga harus diperhatikan oleh Pemkab Jember. *The International Ecotourism Society* (TIES) pada awal tahun 1990, memberi tawaran konsep yang bernama ekowisata. Ekowisata secara substantif sebagai perwujudan kegiatan wisata alam yang bertanggung jawab dari eksploitasi alam dan kultur masyarakat setempat. Kehadiran pariwisata tidak dapat dimaknai dengan tercerabutnya budaya lokal yang ada. Kehadiran pariwisata juga tidak dapat dimaknai mengisolir dan memperbudak masyarakat di lingkungannya sendiri oleh kekuatan kapital. Ekowisata hadir sebagai tawaran konsep, yang mencoba merombak konsep wisata konvensional yang eksploitatif dan tidak ramah lingkungan. Konseptualisasi ekowisata mengedepankan unsur kepedulian, tanggung jawab, komitmen terhadap keaslian budaya dan lingkungan serta kesejahteraan masyarakat. Jangan sampai membangun pariwisata daerah, namun tidak memberi dampak positif bagi masyarakat setempat.

Berangkat dari hal tersebut, membangun pariwisata harus peka dan jeli. Regulasi sebagai pijakan kebijakan pariwisata Jember jangan sampai

Ahmad Fadli

hanya dibuat dibalik meja. Jangan sampai kita merasakan beban moral berkepanjangan selama hidup karena kebijakan yang salah. Regulasi baik Perda Kabupaten atau Perdes harus bisa memaknai harapan masyarakat, meskipun tidak disuarakan oleh mereka. Untuk itu, konsep kepariwisataan Jember harus beralih pada konsep ekowisata. Bangunan konsep pariwisata yang memperhatikan prinsip-prinsip kelestarian lingkungan, kesejahteraan ekonomi masyarakat sekitar, serta kelestarian dan harmoni sosial budaya destinasi wisata tersebut.

Untuk bisa mencapai itu, membangun pariwisata Jember harus melibatkan *stake-holder*, khususnya masyarakat sekitar area wisata sejak tahap perencanaan. Orientasi lebih jauh terhadap pariwisata Jember, diharapkan dapat menjadi pariwisata berkelanjutan. Konsep pariwisata yang meminimalisir dampak terhadap lingkungan dengan standarisasi yang jelas. Meningkatkan kontribusi terhadap pembangunan daerah dengan prinsip pembangunan berkelanjutan. Meminimalisir pemakaian sumber daya yang tidak terbarukan. Mencipta kesejahteraan masyarakat lokal. Memprioritaskan kepemilikan lokal. Berupaya mencipta pelestarian lingkungan dan berkontribusi terhadap kelestarian keanekaragaman hayati. Dengan demikian, ekowisata dapat diharapkan keberpihakannya pada daerah dan masyarakat setempat.

KESIMPULAN

Kebijakan otonomi daerah membawa implikasi kausal reorientasi sistem tata kelola pemerintah daerah untuk menjadi lebih baik. Sebuah peluang untuk daerah dalam mengoptimalkan pengelolaan daerahnya, termasuk pengelolaan sektor pariwisata. Sektor pariwisata merupakan sektor yang sangat potensial dalam berkontribusi terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Reinventing Government pariwisata merupakan tawaran sistem manajemen kepariwisataan sektor publik dengan semangat kinerja swasta. Karena fakta kebijakan sektor publik selama ini telah terjebak pada kinerja orientasi sistem. Tingkat keberhasilan kinerja dilihat, dinilai, dan diukur berdasar prosedur normativitas yang dilalui, bukan dilihat dari sisi maksimalisasi hasilnya. Betapapun maksimalisasi hasil yang dicapai, akan tetapi

jika secara prosedur salah, maka akan dikatakan sebagai produk gagal. *Reinventing Government* pariwisata mencoba melampaui normativitas tersebut dengan tetap menggunakan label negeri, akan tetapi mekanisme kerja menggunakan sistem swasta.

Pengembangan sektor pariwisata daerah selain orientasi hasil pada peningkatan PAD, juga berbanding lurus agar tidak eksploitatif dan merusak lingkungan. Konsep kepariwisataan pada akhirnya harus digeser menjadi konsep ekowisata. Ekowisata secara substantif sebagai perwujudan kegiatan wisata alam yang bertanggung jawab dari eksploitasi alam dan kultur masyarakat setempat. Kehadiran pariwisata tidak dapat dimaknai dengan tercerabutnya budaya lokal yang ada. Kehadiran pariwisata juga tidak dapat dimaknai mengisolir dan memperbudak masyarakat di lingkungannya sendiri oleh kekuatan kapital.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Fadli, Rabo (2/3/2016): *Jember Baru Jember Bersatu*, kolom opini Radarjember-Jawa Pos
- Ahmad Fadli, Jurnat (2/9/2016): *Potensi Ekowisata Desa Rowosari Sumberjambe*, kolom opini Radar jember-Jawa Pos
- Deetz, Stanley and Lisa Irvin 2008: "Governance, Stakeholder Involvement, and New Communication Models", dalam Odugbemi, Sina and Thomas Jacopson, 2008: *Governance Reform Under Real-World Condition: Citizens, Stakeholders and Voice*, Washington DC, The Word Bank.
- Drucker, Peter, 1999: *The Sage of Management Theory*, London, Heinemann.
- Pemkab Jember Kantor Pariwisata dan Kebudayaan, 2015: *Buku Database dan Informasi Pariwisata Jember*, Jembercha, tp.
- Prasetyo, Budi, 2008: *Pemberdayaan Masyarakat; Pembangunan Manusia dalam Politik Lokal*, Surabaya, Lutfansah Mediatama dan Dep. Ilmu Politik Unair.
- Prasetyo, Budi, 2008: *Politik Kebijakan; Proses Politik dalam Arena Kebijakan*, Surabaya, Lutfansah Mediatama dan Dep. Ilmu Politik Unai.
- M. Bryson, John, 2004: *Strategic Planning for Public and Not-Profit Organizations*, San Francisco, jB.
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1993: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, USA, A Plume Book.
- Osborne, David and Plastrik, 1997: "Banishing Bureaucracy: The Five Strategis for Reinventing Government", dalam Rosyid, Abdul dan Ramelan (ed), *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Jakarta, PPM.
- Peters, Guy, 2007: *The Politics of Bureaucracy*, London and New York, Routledge.
- Syafi'i, 2009: *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Malang, Averroes Press.
- Sina and Thomas Jacopson, 2008: *Governance Reform Under Real-World Condition: Citizens, Stakeholders and Voice*, Washington DC, The Word Bank.

Reinventing Government Ekowisata Kabupaten Jember

Lamongan dalam angka

Widjaja, HAW, 2002; *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta,
Rajawali press.

Ahmad Fadli