

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu sumber penerimaan keuangan daerah yang menjadi modal utama dalam melaksanakan pembangunan di daerah (Metwaan et al., 2021). Pendapatan daerah dalam hal ini PAD memiliki kontribusi terhadap APBD, besarnya kontribusi PAD terhadap APBD dapat mencerminkan kemampuan manajerial pemerintah daerah dalam mengelola berbagai sumber penerimaan daerah yang sekaligus mencerminkan potensi perekonomian daerah (Novianti et al., 2020). Peran PAD diatur dalam undang-undang nomor 23 tahun 2014 menyebutkan bahwa “daerah otonom adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerah”. Pada undang-undang nomor 23 tahun 2014 tersebut juga menjelaskan mengenai urusan pemerintahan daerah dapat mengatur dan mengelola diantaranya dalam hal urusan pariwisata.

Pariwisata adalah suatu perjalanan yang dilakukan untuk sementara waktu, yang diselenggarakan dari suatu tempat ketempat yang lainnya, dengan maksud bukan untuk berusaha atau mencari nafkah ditempat yang dikunjungi, tetapi semata-mata untuk menikmati perjalanan tersebut guna untuk bertamasya dan rekreasi atau untuk memenuhi kebutuhan yang beragam (Yoeti, 2017). Hal ini dimaksudkan bahwa pariwisata dapat menjadi daya tarik seseorang untuk mengunjungi suatu tempat untuk bermaksud rekreasi.

Peran pariwisata yang menyangkut pertumbuhan sangatlah penting dan strategis bagi suatu negara/daerah. Peran penting yang menarik perhatian adalah di bidang ekonomi, khususnya yang menyangkut penerimaan valuta asing, penyerapan tenaga kerja dan penciptaan lapangan usaha baru serta mendorong pertumbuhan ekonomi dan pemerataan (Bagiastuti, 2013).

Pemerintah mengatur serta mengelola kepariwisataan mengacu pada undang-undang nomor 10 tahun 2009 tentang kepariwisataan dengan tujuan meningkatkan ekonomi, peningkatan kesejahteraan rakyat, serta mengelola dan melestarikan alam dan lingkungan hidup. Pengelolaan sebuah pemerintahan atau institusi perlu adanya sebuah prinsip yang mengatur jalannya pemerintahan yang baik. Pemerintahan yang baik hal ini dimaksudkan dalam *good governance* dimaksudkan pada tatanan pemerintah yang transparan, akuntabel, adil, dan responsif terhadap masyarakat. Pemerintahan yang baik secara konseptual mempunyai pengertian bahwa kata baik atau *good* dalam istilah pemerintahan yang baik memiliki makna bahwa *good governance* telah mengandung dua pemahaman, yaitu Pertama: Nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan, berkelanjutan, dan keadilan sosial. Kedua: Aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut (Sedarmayanti, 2009). Untuk mewujudkan hal itu maka perlu adanya keterlibatan masyarakat atas

kehendak masyarakat sendiri untuk mencapai tujuan bersama memajukan pembangunan dan keadilan sosial.

Beberapa ahli mengemukakan pendapat mengenai definisi elit/elit lokal yang terlibat dalam sistem pemerintahan. Diantaranya, Lasswell menyatakan bahwa elit adalah individu yang meraih nilai-nilai tertinggi dalam masyarakat karena kecakapannya terlibat secara aktif dalam pengambilan kebijakan. Kelompok elit lokal sangat potensial sebagai agen pembaharuan, terutama dalam fungsi sebagai jembatan antara kemauan pemerintah dan kepentingan masyarakat (Putu et al., 2020). Kehendak pemerintah dan masyarakat harus mempunyai arah tujuan yang sama fungsi elit disini sebagai penghubung komunikasi antara pemerintah dan masyarakat dalam menyampaikan aspirasi.

Suzzane Keller dalam buku *Elit Massa dan Kekuasaan* karya Haryanto, (2017) mendefinisikan elit yang merujuk pada kelompok atau golongan yang ada di suatu masyarakat yang memiliki keunggulan atau *superioritas* apabila dibandingkan dengan kelompok atau golongan lainnya. Maka dari itu, untuk menekan kesewenang-wenangan elit masyarakat dituntut sebagai fungsi kontroling pemerintah dalam memberikan pelayanan yang maksimal, utamanya ketika melihat fenomena dilapangan terdapat adanya kekurangan dalam birokrasi pemerintah. Namun, dalam mewujudkan pemerintahan yang baik kususny dalam pengambilan keputusan akan ada pengaruh yang dilakukan oleh beberapa elit.

Penelitian yang dilakukan oleh (Muzammil Sadikin et al., 2022) dalam *Peran Elit Politik Dalam Perumusan Pembentukan Kebijakan Pemekaran*

Kabupaten Muna Barat. Peran elite politik tidak terlepas dari dinamika perubahan dalam sistem politik yang mengitarinya. Elite politik berperan sebagai penggerak utama dalam kompetisi dan perebutan kekuasaan. Dengan adanya pemekaran wilayah, terbuka peluang baru dalam struktur kekuasaan, sehingga elite politik di Kepulauan Muna Induk akan berusaha mempertahankan dan memperluas pengaruhnya. Keberadaan elite politik memiliki signifikansi besar dalam proses pemekaran Kabupaten Muna Barat. Untuk memastikan kelancaran pemekaran daerah tersebut, terdapat minimal tiga tahapan penting yang harus dilalui sesuai dengan ketentuan dalam PP RI No. 78 Tahun 2007. Pertama, memperoleh persetujuan dari DPRD Kabupaten dan Bupati Muna Induk. Kedua, mendapatkan persetujuan dari DPRD Provinsi dan Gubernur Sulawesi Tenggara. Ketiga, memperoleh rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri.

Peran elit politik dalam merumuskan kebijakan pemekaran Kabupaten Muna barat ditinjau melalui tiga aspek. Diantaranya, Aspek Kognitif yang meliputi adanya persetujuan legal formal pemerkan daerah. Persyaratan administratif, teknis, dan fisik kewilayahan harus ditempuh. Syarat administratif lainnya adalah rekomendasi persetujuan DPRD kabupaten, persetujuan DPRD provinsi dan gubernur. Serta, ditinjau dari segi potensi ekonomi, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lainnya. Selain itu, calon kota kabupaten, sarana dan prasarana. Aspek Afektif, meliputi adanya keinginan masyarakat untuk memajukan daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan

kesepakatan kolektif masyarakat Muna Barat untuk menjadi daerah otonom. Aspek Evaluatif, elit lokal di kabupaten Muna menilai wacana pemekaran ini sudah tersebar luas dimasyarakat akan tetapi belum jelas prospeknya seperti apa. proses studi banding, studi kelayakan wilayah, survei, dan proses politik juga sudah berlansung akan tetapi dilihat dari segi evaluasi masih terdapat berbagai hambatan bagi upaya relasi wacana pemekaran daerah tersebut. Hambatan tersebut meliputi hambatan internal maupun eksternal.

Penelitian yang dilakukan oleh (Pangestuningtyas, 2019) dalam Konstestasi Elite Lokal dalam Merespon Kebijakan Wali Amanat Desa di Bojonegoro. Dalam penelitian ini polarisasi elit dibagi menjadi dua yaitu elit penguasa dan elit strategis. Elit penguasa dalam hal ini bisa disebut elit yang menduduki jabatan strategis atau kekuasaan formal, Kepala Desa dan Ketua BPD. Disisi lain elit strategis biasanya yang memiliki kemampuan untuk mempengaruhi rulling class yaitu elit ekonomi, elit intelektual, dan elit agama. Respon elit lokal menunjukkan bahwa elit memiliki peranan dalam memengaruhi dan menentukan kehidupan masyarakat yang tidak memiliki kemampuan dan kekuasaan. Hasil dilapangan menunjukkan elit dibagi menjadi dua yaitu elit merespon prosedural dan politik. Prosedural merespon terkait dengan aturan dalam kebijakan sedangkan respon politik terkait dengan dinamika elit lokal dalam merespon kebijakan. Dari penelitian tersebut dapat dilihat respon yang dimunculkan oleh elit terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh Desa Bojonegoro. Dengan keluarnya kebijakan Wali Amanat Desa pada awalnya respon positif yang ditunjukan elit penguasa

karena elit penguasa merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah daerah yang menjalankan kebijakan. Berbeda dengan elit strategis yang sedari awal menolak terhadap kebijakan, karena dianggap tidak relevan dengan masyarakat Desa Nganti.

Oleh karena itu, tekanan serta pengaruh besar yang diberikan oleh elit strategis terhadap elit penguasa menyebabkan kebijakan tersebut tidak diimplementasikan secara nyata, melainkan hanya dibentuk sebagai bentuk formalitas di hadapan pemerintah daerah. Di sisi lain, kehadiran lembaga Wali Amanat Desa yang memiliki peran dan kewenangan signifikan dalam mendorong kemajuan ekonomi desa berpotensi menggantikan peran elit strategis. Hal ini disebabkan karena secara tidak langsung lembaga tersebut menciptakan kekuatan baru yang memiliki kapasitas dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kemudian, penelitian yang dilakukan oleh (Remiman Gea,et al.,2017) dalam Pengaruh Elit Terhadap Kegagalan otonomi Daerah Di Kabupaten Nias Utara. Bahwa pemekaran yang dilakukan pada tahun 2008 oleh kabupaten nias didasarkan pada konsensus elit serta alasan utaman dilakukan pemekaran berdasarkan pada kesenjangan ekonomi dan pembangunan serta letak geografis Nias Utara yang cukup jauh dari pusat pemerintahan. Keterlibatan elit dalam pemekaran Nias Utara sangat terasa, baik elit politik, elit birokrasi maupun elit daerah atau tokoh daerah karena ada dinamika politik dalam pertarungan tersebut. Menganalisis bahwa faktor-faktor kegagalan pemekaran Nias Utara terjadi karena dipaksakan oleh para

pemangku kepentingan yaitu para elit atau tokoh masyarakat Nias Utara. Secara administratif terpenuhi namun kenyataannya secara prosedural masih jauh dari harapan. Diantaranya banyak faktor yang mempengaruhi kegagalan pemekaran daerah dalam mengelola potensi sumber daya alam (SDA) dalam bidang pertanian dan kelautan. Penyebabnya adalah ketidakmampuan sumber daya manusia (SDM) yang sedikit dan berkualitas, ketidakmampuan pemerintah dalam meningkatkan sdm.

Dari beberapa penelitian terdahulu yang dipaparkan bahwa keterlibatan elit politik yang bersifat lokal itu berpengaruh terhadap kebijakan yang dikeluarkan maupun merespon adanya kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Keterlibatan elit bisa berdampak pada masyarakat secara luas guna menciptakan kondisi yang sesuai dengan kepentingan yang diinginkan. Implementasi prinsip *good governance* dalam pemerintahan sering kali dipengaruhi oleh peran dan kepentingan dari elit. Elit memiliki kekuatan dalam menentukan arah kebijakan, pengelolaan anggaran, serta pelaksanaan program pembangunan khususnya dalam pariwisata.

Kabupaten Ciamis adalah salah satu wilayah di Indonesia yang mempunyai sektor pariwisata, baik wisata alam, wisata kebudayaan, serta wisata sejarah yang cukup potensial. Peran pemerintah dalam hal ini sangat berpengaruh dari segi pengelolaan, pemenuhan fasilitas serta program untuk mempromosikan untuk menarik minat wisatawan domestik maupun mancanegara. Berdasarkan hal tersebut maka pemerintah melalui Undang-undang Nomor 10 tahun 2009 tentang kepariwisataan dan Peraturan Menteri

Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor PM.37/UM.001/MPEK/2012. Dibentuknya Badan Promosi Pariwisata Indonesia dengan maksud dalam rangka memajukan kepariwisataan nasional maka perlu meningkatkan kegiatan promosi pariwisata Indonesia. Hal ini didukung dengan Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 2011 tentang Badan promosi pariwisata Indonesia, kegiatan di bidang promosi dapat dilakukan oleh Badan Promosi Pariwisata Indonesia bekerjasama atau sebagai mitra kerja pemerintah dan pemerintah daerah.

Badan Promosi Pariwisata Daerah merupakan sebuah lembaga yang dibentuk melalui Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis dalam menjalankan promosi pariwisata. Perencanaan dan pembentukan BPPD ini didasarkan pada Undang-undang Nomor 10 tahun 2009 tentang pariwisata, pada Bab X bagian kedua mengatur mengenai pembentukan Badan Promosi Pariwisata Daerah pasal 43 ayat 2 bahwa lembaga tersebut adalah lembaga swasta dan bersifat mandiri. Undang-undang tersebut mengatur mengenai keseluruhan tugas dan wewenang serta sumber pendapatan yang bersumber dari APBN serta APBD dan bersumber dari sumber lainnya yang sah dan tidak mengikat sesuai perundang-undangan. Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata dan Usaha Pariwisata pada bab XII bagian kesatu pasal 43-49, diatur mengenai pembentukan serta menjadi payung hukum terbentuknya Badan Promosi Pariwisata Daerah Kabupaten Ciamis. Struktur dari badan ini diisi oleh 9 wakil asosiasi kepariwisataan serta wakil pemerintahan daerah. Dibentuknya BPPD ini yaitu untuk menjadi mitra kerja

pemerintah dalam mempromosikan pariwisata daerah demi tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Idealnya pembentukan Badan Promosi Pariwisata Daerah (BPPD) di Kabupaten Ciamis merupakan langkah strategis dalam upaya pengembangan sektor pariwisata. BPPD diharapkan dapat berfungsi sebagai wadah untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan pariwisata yang terintegrasi, serta mempromosikan potensi pariwisata daerah kepada masyarakat dan wisatawan sesuai dengan tugas dan fungsi yang dicantumkan dalam Perda Nomor 19 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan pariwisata. Sehingga masyarakat dapat diakomodir secara kepentingan khususnya dalam menata, mengelola serta mempromosikan pariwisata di Kabupaten Ciamis.

Namun, pada kenyataannya dilapangan bahwa tidak seluruh destinasi pariwisata dapat terfasilitasi terkait promosi oleh BPPD. Sampai dengan tahun 2024 hanya ada 6 objek wisata yang dikelola oleh pemerintah dan mendapat perhatian khusus terkait promosi dalam media sosial dan media lainnya. Sementara, 64 objek wisata yang dikelola oleh Desa, Swasta, dan Pribadi belum terakomodir dengan baik. Dari apa yang terlihat dilapangan bahwa kebijakan promosi pariwisata tersebut itu bersifat inklusif atau justru eksklusif yang hanya menguntungkan segelintir elit tertentu. Berdasarkan hal tersebut, BPPD belum optimal dalam melaksanakan kebijakan terkait promosi pariwisata sehingga dapat menarik wisatawan hadir dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Seharusnya, BPPD dapat ataupun mampu mempertanggung jawabkan kebijakan, tindakan, serta

kinerjanya kepada publik yang merupakan bagian dari prinsip *good governance*. Untuk itu, elit pada BPPD khususnya mempunyai posisi serta pengaruh yang besar dalam mewarnai kebijakan serta pelaksanaannya. Disamping itu, adanya faktor eksternal yang mempengaruhi arah kebijakan serta penerapan prinsip *good governance*.

Vilfredo Pareto dan Mosca mengemukakan bahwa sekelompok kecil individu adalah lapisan elit yang sedang memerintah atau “*governing elite*” biasanya orang yang termasuk kedalam *governing elit* mempunyai kedudukan atau jabatan politis. “*non-governing elit*” sebagai bagian dari elit yang tidak memerintah tetapi mempunyai pengaruh dan cenderung lebih sedikit. Sementara itu, “*non-elite*” diasumsikan pada kelompok yang tidak termasuk kepada kelompok elit. Penelitian ini bermaksud untuk meneliti apakah ada ketiga unsur elit diatas yang mempengaruhi implementasi *good governance* pada Badan Promosi Pariwisata Daerah Kabupaten Ciamis.

Governing elit dalam penelitian ini dapat dikategorikan ketua badan yang mempunyai pengaruh besar dan bersifat kekuasaan formal dalam penerapan prinsip *good governance* pada badan promosi pariwisata daerah. Selanjutnya, dalam bidang legislatif yaitu komisi B DPRD Kabupaten Ciamis yang membawahi bidang pariwisata. *Non-governing elit* dalam penelitian ini dikategorikan pihak eksternal yang mempunyai pengaruh yang besar terhadap pariwisata, bisa dikategorikan sebagai pengusaha yang mempunyai usaha dalam bidang pariwisata. Serta, *Non-elit* yang dikategorikan sebagai masyarakat umum atau penggiat pariwisata.

Penelitian ini berfokus pada bagaimana prinsip *good governance* ini diterapkan dalam tata kelolala BPPD. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik maka perlu adanya acuan dalam menjalankan pemerintah, salah satunya melalui penerapan prinsip *good governance*, dengan menggunakan empat prinsip utama yang diantaranya; Akuntabilitas, Transparansi, Keterbukaan dan Aturan hukum. Serta, menggali sejauh mana elit dalam artian ini mendorong atau menghambat peran ataupun berperan lebih dominan terhadap arah kebijakan melalui implementasi *good governance*. Sehingga, kehadiran elit ini berdampak memperkuat atau justru melemahkan tata kelola dan kinerja BPPD. Berdasar pada paparan diatas maka penulis tertarik untuk meneliti sejauhmana **Peran Elit Dalam Implementasi Prinsip *Good Governance* Pada Badan Promosi Pariwisata Daerah Kabupaten Ciamis.**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dipaparkan sebelumnya, maka rumusan masalah yang dapat diajukan dalam penelitian ini adalah bagaimana peran elit dalam implementasi prinsip *good governance* pada Badan Promosi Pariwisata Daerah Kabupaten Ciamis?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang didapat dari rumusan masalah yaitu mengetahui Peran Elit dalam Implementasi Prinsip *Good Governance* pada Badan Promosi Pariwisata Daerah Kabupaten Ciamis.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang akan dicapai, maka penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat baik secara langsung maupun tidak langsung. Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat diantaranya yaitu:

- a. Memberikan sumbangan pemikiran bagi pembaharuan penelitian mengenai Peran elit dalam implementasi prinsip *good governance* pada lingkup pemerintah, khususnya pemerintah daerah.
- b. Menambah referensi akademik mengenai hubungan antara Peran elit dalam implementasi prinsip *good governance* pada Badan Promosi Pariwisata Daerah.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini dapat bermanfaat sebagai berikut:

- a. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman mengenai Peran elit dalam implementasi prinsip

good governance pada Badan Promosi Pariwisata Daerah Kabupaten Ciamis.

- b. Manfaat bagi masyarakat adalah dapat mengetahui Peran elit dalam implementasi prinsip *good governance* pada Badan Promosi Pariwisata Daerah Kabupaten Ciamis.