

## **Sinergitas Pemerintah Dan Swasta Dalam Perencanaan Strategis Pengembangan Wisata Daerah**

Lailul Mursyidah<sup>1</sup>

Ismuhadi Heru Wijayanto<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Program Studi Ilmu Administrasi Publik Universitas Muhammadiyah Sidoarjo

<sup>2</sup>PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk.

email: lailulmursyidah@umsida.ac.id , heru.wijaya91@gmail.com

### **Abstrak**

Pariwisata merupakan salah satu bidang yang sangat menjanjikan untuk mendukung pembangunan ekonomi suatu daerah. Sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), pemerintah dan swasta harus memiliki sinergitas dalam merumuskan perencanaan strategis untuk pengembangan wisata yang ada di daerah. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis sinergitas pemerintah dan swasta dalam perumusan perencanaan strategis pada Wisata Bahari Lamongan (WBL). Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Data diperoleh dari observasi, wawancara, dan dokumentasi. Pemilihan informan dilakukan dengan teknik purposive sampling. Teknik analisis data menggunakan model interaktif Miles & Huberman. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa proses perencanaan strategis WBL terdiri dari pemantauan, persiapan, implementasi dan evaluasi. Tujuan jangka panjang WBL disusun dalam visi misi yang sangat baik, tetapi terdapat kelemahan dalam misi WBL yaitu tidak ada misi khusus untuk mengatasi penurunan pengunjung. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa terdapat sinergi yang rendah antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam perencanaan pengembangan WBL. Komunikasi dan koordinasi dalam perumusan kebijakan merupakan penyebab utama rendahnya sinergi antar stakeholder.

Kata kunci: perencanaan strategis, wisata bahari

### ***Synergy Of Government And Private In Strategic Planning Of Tourism Region Development***

#### ***Abstract***

*Tourism is one of the most promising fields to support the economic development of a region. As one of the source of locally generated revenues (PAD), the government and private sector should form a synergy in formulating strategic planning for tourism development in the region. The purpose of this study is to analyze the synergy of government and private party in formulating strategic planning at Wisata Bahari Lamongan (WBL). This research is a qualitative descriptive research. Data acquired from observation, interview, and documentation. The selection of informants was done by purposive sampling technique. Data analysis technique is done by utilizing Miles & Huberman interactive model. The results of this study indicate that WBL's strategic planning process involves monitoring, preparation, implementation and evaluation. The long-term aims of the WBL are structured in outstanding mission vision, yet there are weaknesses in the WBL mission that there is no specific mission to overcome the decline of the visitors. The outcomes also indicate that there is a low synergy between government, private, and community in WBL development planning. Communication and coordination in policy formulation is a major cause of low synergy among stakeholders.*

*Keywords: strategic planning, nautical tourism*

## **Pendahuluan**

Pariwisata merupakan salah satu sektor terbesar dan tercepat di dunia dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Dalam beberapa tahun terakhir, pariwisata sebagai instrumen kunci pada pertumbuhan global serta pengembangan dan penciptaan lapangan kerja. Namun akibat kemerosotan ekonomi global, pariwisata juga mengalami sejumlah tantangan serius, mulai dari masalah ekonomi hingga keberlanjutan jangka panjang. Banyak negara yang memanfaatkan sektor pariwisata sebagai pendorong kemajuan ekonomi, termasuk Indonesia. Indonesia harus bisa mengambil peluang sekaligus menghadapi tantangan di industri pariwisata karena Indonesia sudah memiliki potensi alam yang sangat bagus untuk membangun kawasan wisata yang strategis. Modal tersebut harus dimanfaatkan secara optimal melalui pengembangan pariwisata yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan nasional dan daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pariwisata merupakan potensi yang menjanjikan untuk menambah devisa negara, hal ini dapat dilihat pada tabel 1.

Data statistik menjelaskan bahwa sektor pariwisata menjadi salah satu sektor terbesar yang berkontribusi pada devisa negara. Dalam lima tahun terakhir, sektor pariwisata selalu masuk dalam lima besar kategori penghasil devisa terbesar. Bahkan di tahun 2013 - 2015, sektor pariwisata berada di peringkat keempat. Fakta yang ada menjelaskan bahwa sektor pariwisata bisa menjadi motor penggerak ekonomi nasional dan lokal di masa mendatang. Bagi pemerintah daerah, melihat potensi yang sangat tinggi nantinya, tentu sektor pariwisata bisa menjadi sektor unggulan untuk menunjang pendapatan asli daerah (PAD). Situasi ini tidak lepas dari implementasi Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang - Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Undang-undang tersebut memberi kewenangan lebih luas kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola wilayahnya. Oleh karena itu, undang-undang ini menyiratkan meningkatnya tanggung jawab dan menuntut untuk menggali dan mengembangkan semua potensi sumber daya daerah agar dapat mempertahankan kemandirian ekonomi lokal, termasuk memanfaatkan potensi wisata.

Bagi pemerintah daerah, untuk mencapai kemandirian ekonomi melalui sektor pariwisata harus memiliki rencana strategis yang baik, terlebih dalam menghadapi *Asean Economic Community* (AEC) mulai tahun 2015, sehingga pemerintah daerah diwajibkan menghadapi gelombang globalisasi dan sektor pariwisata bisa menjadi senjata ampuh untuk menghadapinya. Karena itu, diperlukan rencana strategis oleh pemerintah daerah untuk menghindari ketidakstabilan ekonomi lokal. Ada tiga prinsip utama yang mendasari strategi menurut Porter (1996), yaitu 1) strategi adalah penciptaan posisi yang unik dan berharga, yang melibatkan berbagai aktivitas, 2) strategi mengharuskan untuk melakukan trade-off dalam bersaing - untuk memilih apa yang *tidak* dilakukan, dan 3) strategi melibatkan penciptaan "kesesuaian" di antara aktivitas perusahaan. Selanjutnya, perencanaan strategis adalah alat pengorganisasian saat ini atas dasar dari proyeksi masa depan yang diinginkan. Artinya, rencana strategis adalah peta jalan memimpin sebuah organisasi dari tempat sekarang ke tempat yang diinginkannya dalam lima atau sepuluh tahun (Wilson et al, 2010). Dalam konteks pemerintah daerah dan pariwisata, memang perlu memiliki rencana strategis untuk

mengembangkan rencana pemerintah daerah yang komprehensif yang mencakup unsur-unsur jangka panjang dan strategis.

Tabel 1. Ranking Devisa Pariwisata terhadap Ekspor Barang Terbesar Tahun 2011 – 2015

<b>Tahun</b>	<b>Nilai per Tahun</b>	<b>Rangking</b>
<b>2011</b>	8,554.39	5
<b>2012</b>	9,120.85	5
<b>2013</b>	10,054.15	4
<b>2014</b>	11,166.13	4
<b>2015</b>	12,225.89	4

Sumber: Kementerian Pariwisata (2016)

Kabupaten Lamongan adalah daerah yang memiliki potensi atraksi alam dan budaya yang didukung oleh beberapa faktor diantaranya: a) situasi topografis, b) situasi geografis c) keadaan sosial budaya d) iklim, fauna dan sumber daya alam. Terkait hal tersebut, wisata yang dikembangkan adalah wisata pantai dan laut, wisata budaya, wisata alam, dan danau. Salah satu tempat wisata yang diminati di Kabupaten Lamongan adalah Wisata Bahari Lamongan (WBL). WBL dibangun pada tahun 2004 yang merupakan produk kerjasama antara Pemerintah Lamongan dan PT. Bunga Wangsa Sejati. Dengan demikian, WBL adalah produk dari *public private partnership* antara pemerintah daerah dan swasta untuk saat ini yang telah disetujui oleh keduanya. Sejak pertama kali dibangun pada tahun 2004, WBL telah memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap pendapatan asli daerah (PAD). Karena itu WBL menjadi produk wisata unggulan bagi Lamongan. Pada tahun pertama, WBL berhasil mendapatkan keuntungan 9 miliar dari target 7,5 miliar, jadi pada tahun berikutnya target dinaikkan menjadi 9 miliar. Tapi, selama perkembangan pariwisata global di beberapa tahun terakhir rasio pendapatan daerah tidak begitu baik karena jumlah pengunjung menurun yang dapat dilihat pada tabel 2.

Table 2. Data Pengunjung Wisata Bahari Lamongan (WBL)

<b>No</b>	<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Pengunjung</b>
<b>1</b>	2007	1.218.859
<b>2</b>	2008	1.256.185
<b>3</b>	2009	1.197.633
<b>4</b>	2010	1.145.681
<b>5</b>	2011	958.136
<b>6</b>	2012	781.145

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Lamongan (2012)

Data pada tabel 2 menjelaskan bahwa terjadi penurunan secara signifikan pada pengunjung WBL dalam enam tahun terakhir. Penurunan yang dialami oleh WBL tentu saja dipengaruhi oleh berbagai faktor. Faktor-faktor tersebut harus dikaji untuk membantu merumuskan perencanaan strategis pengembangan WBL ke depan. Berdasarkan pada hal tersebut maka penulis ingin menganalisis sinergitas pemerintah dan swasta dalam perumusan perencanaan strategis pada Wisata Bahari Lamongan (WBL).

## **Metode**

Penelitian deskriptif kualitatif ini mengambil studi perencanaan strategis pada Wisata Bahari Lamongan (WBL) di Kabupaten Lamongan. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Wawancara dilakukan secara mendalam dengan informan yang sudah ditentukan sebelumnya yang dianggap paling memahami perencanaan strategis pada Wisata Bahari Lamongan yaitu Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Lamongan, Manajer Wisata Bahari Lamongan dan masyarakat yang terlibat dalam pengelolaan Wisata Bahari Lamongan. Penganalisisan data dilakukan dengan menggunakan model interaktif (Miles & Huberman, 1994) melalui reduksi data, penyajian data dan analisis data.

## **Hasil dan Pembahasan**

Perencanaan strategis merupakan alat utama untuk mencapai tujuan utama organisasi. Karena itu, dalam masalah penurunan pengunjung pada Wisata Bahari Lamongan (WBL), perlu dipikirkan kembali perencanaan strategisnya. Ketika hasil yang diharapkan tidak sesuai, maka proses perencanaan strategis pun tidak berjalan baik. Secara umum, perencanaan strategis berisi visi-misi, tujuan, sasaran, dan rencana aksi. Antara satu aspek dengan aspek lainnya berkaitan sangat erat. Rencana aksi merupakan hasil integrasi visi-misi dan tujuan. Tujuan merupakan hasil dari terjemahan visi-misi. Karena itu, jika salah satu aspek perencanaan strategis tidak berjalan dengan baik, akan berdampak sistemik. Perencanaan strategis adalah rencana jangka panjang yang komprehensif, perumusan arah perusahaan, dan bagaimana sumber daya dialokasikan untuk mencapai tujuan untuk jangka waktu tertentu dalam berbagai kemungkinan keadaan. Perencanaan strategis juga merupakan proses pemilihan tujuan organisasi, menentukan strategi dan kebijakan.

Dalam rangka pengembangan WBL, perencanaan strategis diperlukan untuk mengatasi permasalahan yang ada terutama menurunnya jumlah pengunjung. Ada tiga alasan yang menunjukkan pentingnya perencanaan strategis untuk pengembangan WBL ke depan, di antaranya 1) perencanaan strategis menyediakan kerangka dasar dalam semua bentuk perencanaan lain yang harus ditempuh 2) pengertian perencanaan strategis telah mempermudah memahami bentuk perencanaan lainnya, dan 3) pengertian perencanaan strategis telah mempermudah memahami bentuk perencanaan lainnya. Dengan rencana strategis ini, konsepsi perusahaan menjadi jelas dalam merumuskan tujuan dan rencana serta mengarahkan sumber daya organisasi secara efektif. Dapat dikatakan bahwa perencanaan strategis dapat menentukan keberhasilan sebuah organisasi atau perusahaan.

### **A. Proses Perencanaan Strategis WBL**

Perencanaan strategis mutlak dibutuhkan oleh manajemen untuk meningkatkan pengunjung. Perencanaan strategis di Wisata Bahari Lamongan diawali dengan monitoring. Setelah melakukan monitoring aktivitas selanjutnya adalah persiapan perencanaan. Tahap terakhir adalah evaluasi rencana pemantauan untuk umpan balik terhadap perencanaan strategis. Proses ini terkait sesuai dengan SPARC (2008), proses perencanaan melibatkan empat tahap utama sebagai berikut:

- 1) Persiapan: menetapkan peran, tanggung jawab dan kerangka waktu untuk proses perencanaan

- 2) Pengembangan: mengidentifikasi tantangan strategis, menilai pilihan, dan menentukan arah dan hasil yang diinginkan.
- 3) Pelaksanaan: menerjemahkan rencana strategis tahunan secara rinci dijadikan sebagai rencana aksi.
- 4) Monitoring: mengukur kinerja dan mengevaluasi. Perencanaan strategis menjadi alat utama untuk mencapai tujuan utama organisasi.

Oleh karena itu, dalam masalah penurunan pengunjung di WBL, segera dilakukan perencanaan strategis. Ketika hasil yang diharapkan tidak sesuai, maka proses perencanaan strategis tidak berjalan dengan baik.

## B. Pernyataan Misi

Dalam mencapai tujuan membutuhkan sebuah rencana dan tindakan untuk mewujudkannya. Secara umum bisa dikatakan bahwa perencanaan visi dan misi merupakan konsep yang disertai tindakan yang sesuai dengan apa yang ada di dalam rencana untuk mencapai suatu tujuan. Visi adalah pandangan jauh dari perusahaan, tujuan perusahaan dan apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan di masa depan. Visi tidak mungkin ditulis mendetail tentang sistem targetnya, menyesuaikan perubahan keilmuan dan situasi yang tak terduga selama periode yang lama. Sehingga dapat disimpulkan bahwa visi adalah tujuan atau harapan suatu organisasi atau perusahaan terhadap apa yang ingin dicapai di masa mendatang untuk memastikan keberlanjutan dan kesuksesan jangka panjang.

Misi adalah pernyataan tentang apa yang harus dilakukan oleh institusi tersebut dalam upayanya mewujudkan visi tersebut. Misi perusahaan adalah tujuan dan alasan mengapa perusahaan itu ada. Misi juga telah diberikan arah sekaligus membatasi proses pencapaian tujuan. Dalam pelaksanaannya misi merupakan hasil interpretasi kompromi terhadap visi. Misi adalah sesuatu yang nyata untuk dituju dan juga bisa memberikan petunjuk garis besar bagaimana caranya mencapai visi

Visi misi WBL adalah hasil dari integrasi dan kesepakatan antara Pemerintah dan sektor swasta yang merupakan produk kerjasama antara masyarakat dan swasta. Karena ada kesepakatan untuk melakukan kemitraan, maka secara otomatis ada visi dan misi yang sama antara pemerintah dan swasta. Secara umum, visi WBL adalah untuk mengembangkan pariwisata Lamongan lebih modern dan kompetitif. Adapun rincian visi-misi WBL yang telah disajikan pada tabel 3.

Tabel 3. Visi – Misi WBL

Visi	Misi
<b>Mewujudkan strategi dinamis dan pariwisata yang kompetitif</b>	1. Meningkatkan daya saing pariwisata
	2. Transformasi pola pengelolaan pariwisata dari tradisional ke modern
	3. Mengembangkan infrastruktur pariwisata
	4. Meningkatkan sumber daya manusia dan melestarikan budaya lokal
	5. Meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat di sekitarnya.

*Sumber: Analisis data primer (2017)*

Dari tabel 3 dapat dilihat bahwa tujuan jangka panjang yang diraih oleh WBL sangat bagus terutama pada misi untuk memperbaiki kehidupan dan kesejahteraan

masyarakat sekitar. Misi ini sesuai dengan fungsi pariwisata itu sendiri yang secara tidak langsung memperbaiki kesejahteraan masyarakat setempat. Oleh karena itu pariwisata disebut *multiplayer effect*.

Misi transformasi pola pengelolaan pariwisata dari tradisional ke modern juga memiliki poin penting tersendiri. Sebelumnya sudah ada kerjasama dengan sektor swasta yaitu pola pengelolaan kawasan wisata Tanjung Kodok dari tradisional dan konvensional berubah menjadi lebih profesional seperti sekarang. Visi dan misi sangat penting untuk sebuah perusahaan, bahkan untuk pariwisata. Dalam kompetisi bisnis pariwisata yang semakin intensif, pariwisata perlu mengadopsi visi, misi dan strategi yang didukung oleh sumber daya manusia dan strategi perusahaan yang tepat juga. Dalam menghadapi perubahan, akurasi diperlukan untuk dapat beradaptasi dengan perkembangan dan pada saat yang sama menjaga organisasi untuk bertahan hidup.

Dalam menetapkan visi, perusahaan harus memenuhi persyaratan dan kriteria. Persyaratan dan kriteria visi perusahaan adalah bisa dijangkau oleh anggota perusahaan pada semua tingkatan, dapat dikomunikasikan dan dipahami oleh semua tingkat organisasi perusahaan, berwawasan jangka panjang dan tidak mengabaikan globalisasi, memiliki nilai yang diinginkan oleh anggota organisasi perusahaan, dan berfokus pada masalah perusahaan dalam hal pengoperasian.

Oleh karena itu, untuk memastikan visi dan misi WBL sesuai dengan yang disebutkan di atas, maka dilakukan analisis lebih lanjut visi dan misi akurasi terkait dengan WBL dalam perencanaan strategis masa depan.

Tabel 4. Evaluasi Visi – Misi Wisata Bahari Lamongan

Kriteria	Memuaskan (Ya/Tidak)	Deskripsi
1. Bisa dijangkau oleh anggota perusahaan pada semua tingkatan	Ya	Dilihat dari tujuan jangka panjang WBL yang sangat realistis
2. Dapat dikomunikasikan dan dipahami oleh semua tingkat organisasi perusahaan	Ya	Karena WBL dikembangkan dengan prinsip-prinsip profesionalisme yang tinggi, sehingga kesatuan komunikasi tidak masalah
3. Berwawasan jangka panjang dan tidak mengabaikan globalisasi	Ya	Terbukti dari misi WBL untuk berubah dari manajemen tradisional menjadi modern dan memperbaharui infrastruktur
4. Memiliki nilai yang diinginkan oleh anggota organisasi perusahaan	Ya	Terbukti dari nota kesepahaman dengan pemerintah daerah dan perekrutan terbuka
5. Berfokus pada masalah perusahaan dalam hal pengoperasian	Tidak	Tidak ada misi WBL yang fokus menyebutkan terkait upaya mengatasi penurunan pengunjung

Sumber: Analisis data primer (2017)

Dari tabel 4 secara umum tujuan jangka panjang WBL yang diwujudkan dalam bentuk visi dan misi sudah sangat baik, WBL mencoba untuk membangun daya saing pariwisata yang dinamis dan modern. Selain itu WBL juga mengakomodir kepentingan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. WBL berusaha untuk melakukan perbaikan dari pola manajemen tradisional ke pola modern dan selalu meningkatkan infrastruktur. Namun, kelemahan dalam misi WBL yaitu tidak ada misi yang fokus untuk mengatasi penurunan pengunjung.

### C. Tujuan

Tujuan merupakan pernyataan operasional atas harapan yang lebih jelas dan memberikan langkah-langkah spesifik untuk mencapai sasaran tertentu. Tujuan juga merupakan pernyataan spesifik yang menyatakan pencapaian hasil yang terukur, kelompok atau orang tertentu untuk jangka waktu tertentu. Jadi tujuan adalah keinginan yang telah diharapkan bisa mencapai spesifikasi sasaran meskipun tidak selalu diungkapkan secara kuantitatif.

Pada aspek tujuan, yang menjadi studi adalah pendapatan asli daerah (PAD). Pendapatan asli daerah (PAD) mencerminkan tingkat kemandirian daerah. Pendapatan yang besar menunjukkan bahwa daerah mampu menerapkan desentralisasi fiskal dan mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat. Pendapatan asli daerah (PAD) didefinisikan sebagai pendapatan dari sumber yang ada di wilayahnya sendiri, seperti pariwisata, yang dipungut menurut dasar hukum yang berlaku.

Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan tolok ukur yang penting untuk menentukan tingkat kemampuan lokal dalam melaksanakan otonomi daerah secara nyata dan bertanggungjawab. Otonomi daerah memiliki dampak positif pada daerah yang memiliki potensi sumber daya alam, namun tidak demikian dengan daerah miskin sumber daya alam, yang merupakan salah satu isu yang dihadapi pemerintah daerah kabupaten/kota. Pada umumnya yang menjadi masalah adalah kurangnya dana yang berasal dari daerah itu sendiri sehingga proses otonomi daerah tidak bisa berjalan dengan baik.

Dalam konteks WBL, tujuan ini telah diukur kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pada dasarnya, pengembangan WBL adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat sehingga kontribusi terhadap PAD sebagai alat untuk mengukur tingkat pencapaian tujuan dari WBL. Kontribusi penerimaan WBL terhadap PAD Kabupaten Lamongan secara signifikan dapat dilihat dari keadaan WBL yang setiap hari tidak pernah sepi kunjungan wisatawan untuk menikmati wahana serta keindahan alamnya. Terkait dengan kontribusi WBL terhadap PAD dari berbagai sumber adalah sebagai berikut.

Tabel 4. Kontribusi WBL terhadap PAD Kabupaten Lamongan

No	Tahun	Target (Rp)	Realisasi (Rp)
1	2009	9.500.000.000	10.125.000.000
2	2010	10.750.000.000	11.250.000.000
3	2011	12.250.000.000	11.250.000.000
4	2012	13.000.000.000	14.125.000.000
5	2013	13.500.000.000	13.500.000.000

*Sumber: Analisis data primer (2017)*

Dari data tabel 4, dapat dilihat bahwa hampir seluruh target yang ditetapkan dapat dicapai kecuali pada tahun 2011. Realisasi tertinggi yang melebihi target yaitu pada tahun 2012. Hal ini dikarenakan wahana permainan yang lebih menarik dan biaya masuk meningkat sehingga terjadi peningkatan pendapatan secara signifikan meskipun terjadi penurunan pengunjung setiap tahun. Logikanya, penurunan jumlah wisatawan mengakibatkan kontribusi WBL untuk pendapatan asli daerah (PAD) juga menurun. Namun sebaliknya, kontribusi WBL terhadap PAD terus meningkat.

Situasi ini dapat terjadi karena strategi manajemen WBL untuk menaikkan harga tiket masuk kepada pengunjung.

Kebijakan untuk menaikkan harga tiket masuk tanpa stimulus untuk meningkatkan jumlah kunjungan bukan hal yang bagus dalam perencanaan strategis. Jika dilihat dari segi keuntungan, peningkatan harga tiket masuk telah jauh lebih menguntungkan jika jumlah kunjungan juga meningkat. Kemudian jika dilihat dari segi citra, jika kenaikan harga masuk tidak diikuti dengan kualitas yang baik, sangat memungkinkan jika jumlah kunjungan mengalami penurunan. Jadi dalam hal perencanaan strategis dapat dikatakan bahwa WBL telah mengalami kerugian.

Pernyataan tersebut relevan dengan pendapat Wilson *et al.* (2010) bahwa tujuan adalah bidang penekanan dalam organisasi. Bukan pernyataan tertentu dengan sasaran tertentu, tujuan menyatakan bahwa organisasi berencana untuk terus melakukan pekerjaan yang berkualitas dalam segala bidang. Tujuan dapat dicapai melalui diskusi dan review kegiatan organisasi serta partisipasi. Tidak hanya tujuan untuk meningkatkan keuntungan dengan menaikkan harga tiket tetapi juga langkah strategis yang harus diambil untuk keuntungan jangka panjang. Misalnya, misi eksekusi revitalisasi secara bertahap.

#### **D. Sasaran**

Sasaran menggambarkan tujuan yang akan dicapai dari kegiatan yang dilakukan oleh suatu organisasi, perusahaan atau individu. Sasaran berguna untuk mengurangi ketidakpastian. Ketika seorang manajer membuat rencana harus melihat jauh ke depan, memprediksi perubahan, mengestimasi dampak dari perubahan, dan menyusun rencana untuk menghadapinya. Dengan kerja terarah dan terencana, karyawan dapat bekerja lebih efisien dan mengurangi dampak. Selain itu, manajer dapat juga mengidentifikasi dan menghapus hal-hal yang dapat menyebabkan inefisiensi di perusahaan. Manfaat terakhir dari sasaran adalah untuk menetapkan tujuan dan standar yang digunakan dalam fungsi berikutnya, yang merupakan proses pengendalian dan evaluasi. Proses evaluasi adalah proses membandingkan rencana dengan kenyataan. Tanpa rencana, manajer tidak dapat menilai kinerja perusahaan.

Kemitraan antara pemerintah daerah dan swasta diharapkan membawa dampak positif bagi kedua belah pihak dan yang terpenting membawa manfaat bagi masyarakat lokal karena banyak kesepakatan antara pemerintah dan swasta yang memberikan dampak kurang positif bagi masyarakat luas. Baik pemerintah dan swasta terkadang kurang transparan dalam pengelolaan objek kerjasama. Oleh karena itu, dilakukan analisis mengenai tujuan yang harus dicapai oleh para stakeholder WBL berdasarkan 8 elemen yang harus hadir pada tujuan untuk membangun sektor pariwisata, yaitu:

1. Posisi pasar, pangsa pasar yang bisa dikuasai oleh pariwisata dengan melihat berapa banyak pengunjung yang dapat dikuasai atau segmen pasar.
2. Produktivitas, dengan menghitung target kunjungan dengan realisasi kunjungan pariwisata.
3. Sumber daya fisik, dengan memperhatikan teknologi yang digunakan dan sumber daya yang diperlukan terkait kualitas layanan.
4. Keuntungan, pencapaian tujuan yang dihitung melalui banyaknya manfaat yang diterima dan ketersediaan modal untuk renovasi infrastruktur.

5. Inovasi, yaitu reformasi dilaksanakan dengan merilis sebuah baru permainan atau teknologi yang lebih canggih.
6. Prestasi dan pengembangan manajer, berkaitan dengan kualitas manajemen untuk manajer pengembangan.
7. Prestasi dan sikap karyawan, dengan menetapkan tujuan yang terkait faktor-faktor dalam mencapai efektivitas kerja karyawan.
8. Tanggung jawab publik, untuk berurusan dengan turbulensi pada pariwisata dilakukan oleh karyawan dalam bentuk pemogokan atau protes, hukum, pemerintah dan kelompok masyarakat lainnya.

Adapun analisis yang lebih rinci terkait dengan 8 elemen yang harus dipenuhi dalam tujuan untuk pengembangan pariwisata dalam table 5.

Tabel 5. Analisis 8 Elemen Tujuan

No	Elemen	Catatan	Deskripsi
1	Posisi pasar	Cukup baik	WBL mendominasi segmentasi pasar Jawa Timur dan mulai memiliki prospek yang bagus di Jawa Tengah. WBL juga mulai mengeksplorasi pasar di Jawa Barat. Posisi pasar dari WBL sementara masih lingkup wilayah Jawa.
2	Produktivitas	Buruk	Hal ini karena wisatawan yang berkunjung ke WBL dari tahun ke tahun menurun sehingga realisasinya dari tahun ke tahun menurun.
3	Sumber daya fisik	Baik	Dari penampilan fisik WBL dalam hal kebersihan dan kenyamanan bagi pengunjung bagus karena ada banyak pekerja dan pos kebersihan yang selalu siap untuk menjaga kebersihan
4	Keuntungan	Baik	Dalam hal pendapatan, WBL menjadi salah satu sector unggulan yang telah memberikan kontribusi besar dibandingkan dengan sektor lainnya.
5	Inovasi	Baik	Sejauh ini fasilitas yang ada di WBL baik, terdapat banyak wahana yang menarik dan beragam. Selain itu terdapat banyak wahana yang sudah menggunakan teknologi canggih.
6	Prestasi dan pengembangan manajer	Baik	Prestasi WBL cukup baik, selama beberapa kali mendapat penghargaan sebagai pariwisata terbaik. Selain itu pemilihan manajer juga dilakukan sangat profesional dan sesuai dengan kompetensi.
7	Prestasi dan sikap karyawan	Sangat baik	Sikap karyawan sangat baik dan didukung dengan budaya yang sangat profesional sehingga tingkat disiplin dan keramahan karyawan juga sangat baik.
8	Tanggung jawab publik	Baik	Sejauh ini tanggung jawab WBL ke masyarakat baik, terbukti tidak ada penolakan dari masyarakat kepada WBL dalam bentuk demonstrasi, dll. Tetapi yang penting untuk dicatat adalah tingkat transparansi WBL yang masih rendah, terutama terkait dengan anggaran public dan keuntungan.

*Sumber: Analisis data primer (2017)*

Dari hasil analisis dapat dilihat bahwa salah satu aspek yang dinilai sangat baik yaitu prestasi dan sikap karyawan. Sementara ada lima aspek yang dinilai baik, yaitu: sumber daya fisik, keuntungan, inovasi, prestasi dan pengembangan manajer dan tanggung jawab publik. Lalu ada satu aspek yang dinilai cukup baik yaitu posisi pasar.

Terakhir terdapat satu aspek yang memiliki predikat buruk yaitu produktivitas, karena jumlah wisatawan yang berkunjung ke WBL setiap tahun menurun.

Terdapat beberapa hal yang harus ditingkatkan oleh manajemen WBL terutama dalam produktivitas dan pasar posisi. Produktivitas dan posisi pasar terkait erat, posisi pasar yang baik akan berdampak pada produktivitas yang tinggi juga. Karena itu, posisi pasar harus ditingkatkan jika WBL ingin mendapatkan produktivitas yang tinggi.

Analisis tersebut relevan dengan pendapat Wilson *et al.* (2010), tujuan jangka panjang dan jangka pendek baik enam bulan, satu tahun, tiga tahun, dan sepuluh tahun harus diatur sehingga strategi untuk mencapai tujuan-tujuan ini dapat diuraikan dalam perencanaan. Sebagian besar organisasi menetapkan tujuan jangka panjang terlebih dahulu kemudian menetapkan tujuan jangka pendek yaitu tujuan-tujuan yang dapat dicapai sebagai langkah untuk mencapai tujuan jangka panjang. Dengan demikian, dalam jangka pendek, WBL harus meningkatkan posisi pasar. Kemudian, tujuan jangka panjang meningkatkan produktivitas yang dipengaruhi oleh posisi pasar yang baik.

### E. Rencana Aksi

Rencana aksi adalah panduan utama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan, dan harus ditulis. Rencana aksi menentukan bagaimana tujuan dicapai dan daftar tugas yang harus dilakukan Kunci keberhasilan organisasi rencana aksi. Menuliskan rencana aksi organisasi memang sulit, tapi rencana aksi dapat membantu para pemimpin mencapai tujuan organisasi, terutama di saat sulit.

Rencana aksi harus obyektif dan realistis. Rencana aksi tidak hanya berisi visi-misi yang abstrak, tetapi juga berisi sumber daya dan investasi modal dan tenaga kerja yang dibutuhkan untuk mencapai target tersebut. Seluruh rangkaian perencanaan organisasi dimasukkan dalam rencana aksi untuk menjadi fokus dari target organisasi. Tanpa rencana aksi, organisasi akan berjalan tanpa tujuan dan berakhir pada kerugian.

Rencana aksi adalah kesatuan tugas yang diberikan kepada individu atau tim dengan daftar dan target waktu pelaksanaan, penanggungjawab, dan langkah-langkah mencapai keberhasilan. Pada tabel 6 merupakan uraian rencana aksi *stakeholder* dalam pengembangan WBL, yaitu: pemerintah, manajer WBL (swasta), dan masyarakat.

Tabel 6. Rencana Aksi oleh *Stakeholder*

No	Visi Misi	Rencana Aksi		
		Swasta	Pemerintah	Masyarakat
1	Meningkatkan daya saing pariwisata	Ekspansi dengan memperluas area dan pembangunan sea world	Mengakomodasi izin yang diperlukan dalam pengembangan area	Mengkomunikasikan dengan masyarakat jika ada rencana perluasan area
2	Pergeseran pola manajemen pariwisata dari tradisional ke modern	Kemitraan antara sector swasta dan Pemerintah Kabupaten Lamongan	Kemitraan dengan sector swasta	Mendukung upaya pemerintah bekerja sama dengan swasta
3	Mengembangkan infrastruktur pariwisata	Menambah wahana permainan	Berinvestasi untuk pengembangan WBL	Menjalankan control atas manajemen WBL
4	Meningkatkan sumber daya manusia dan melestarikan budaya lokal	Perekrutan profesional serta tidak merusak agama dan budaya masyarakat sekitarnya	Melakukan pelatihan sumber daya manusia dalam bidang kebudayaan dan pariwisata secara rutin	Revitalisasi kesadaran pariwisata

5	Meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat sekitar	Membentuk UMKM	Merangsang masyarakat terlibat dalam UMKM	Membentuk UMKM di sekitar tempat wisata
---	---	----------------	---	---

Sumber: Analisis data primer (2017)

Dari analisis data tabel 6, sinergi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat diperlukan dalam pengembangan WBL. Sinergi antar pemangku kepentingan merupakan poin penting untuk mempromosikan industri pariwisata di Kabupaten Lamongan. Jadi komitmen untuk memelihara, mengembangkan, dan mempromosikan WBL bersama-sama adalah senjata utama untuk mencapai tujuan. Tanpa komitmen, integritas, loyalitas *stakeholder*, pencapaian target tidak akan sesuai harapan. Pemerintah daerah sebagai wakil rakyat, harus selalu memberikan kontrol untuk sektor swasta dengan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan tanggung jawab.

Hal tersebut relevan dengan pendapat Wilson *et al.* (2010), rencana aksi harus dirancang setelah menetapkan sasaran dan tujuan untuk mencapai misi secara lugas dan terukur. Dengan rencana aksi, tujuan dapat dicapai dan tanpa rencana aksi akan sulit untuk melaksanakan rencana tersebut dan mengukur keberhasilannya.

Oleh karena itu, rencana aksi merupakan bentuk tindak lanjut dari pernyataan misi, tujuan, dan sasaran dari WBL. Implementasi yang baik pada tahapan tersebut mempermudah pencapaian rencana aksi yang baik. Komitmen dan sinergi antara Pemerintah Kabupaten Lamongan dan swasta adalah prasyarat yang diperlukan untuk stabilitas rencana aksi.

Salah satu cara untuk mengembangkan tujuan yang telah ditetapkan yaitu dengan menggunakan pendekatan SMARTER (Specific, Measureable, Achievable, Relevant, Time-bound, Evaluate, Revise). Tabel 7 menunjukkan analisis indikator SMARTER untuk perencanaan strategis WBL.

Tabel 7. Indikator SMARTER dalam Perencanaan Strategis WBL

No	Indikator	Penjabaran
1	Specific	Indikator spesifik sudah sesuai dalam perencanaan strategis di WBL. Terbukti dari persiapan visi yang kemudian diterjemahkan ke dalam misi. Namun, kekurangannya adalah tidak ada misi untuk mengatasi penurunan pengunjung.
2	Measurable	Indikator measurable (terukur) jelas sesuai dengan perencanaan strategis WBL karena WBL memiliki tujuan untuk mengarah pada kesejahteraan masyarakat sekitar dan berkontribusi untuk PAD Kabupaten Lamongan.
3	Achievable	Indikator achievable telah tercapai dibuktikan dengan target pendapatan yang akan dicapai meskipun terjadi penurunan jumlah pengunjung.
4	Relevant	Indikator relevant juga telah tercapai dibuktikan dengan sinergitas antara visi misi, tujuan, sasaran dan rencana aksi.
5	Time-bound	Indikator time-bound telah tercapai dibuktikan dengan pengadaan dan perbaikan infrastruktur yang dilakukan oleh WBL secara berkala. Selain itu, strategi perencanaan WBL memiliki perkiraan waktu.
6	Evaluate	Indikator evaluasi telah terpenuhi dibuktikan dengan pelaksanaan pemantauan pengelolaan WBL.
7	Revise	Indikator revise telah terpenuhi dibuktikan dengan perubahan pola manajemen WBL yang berubah sesuai dengan kondisi lingkungan.

Sumber: Analisis data primer (2017)

Kecenderungan perencanaan strategis dari WBL adalah perencanaan teknokratis, dibuktikan dengan kurangnya keterlibatan masyarakat dalam perumusan perencanaan strategis. Dapat dikatakan perencanaan teknokratis karena perencanaan dilakukan oleh

perencana profesional, atau oleh lembaga/organisasi/unit fungsional dalam bidang perencanaan. Perencanaan dengan pendekatan teknokratis diimplementasikan dengan menggunakan ilmiah metode dan kerangka kerja oleh lembaga atau unit fungsional ditugaskan.

## **Simpulan**

Berdasarkan pada hasil penelitian yang sudah dipaparkan, dapat disimpulkan bahwa sinergitas pemerintah, swasta dan masyarakat dalam rencana aksi pengembangan Wisata Bahari Lamongan (WBL) masih rendah. Hal tersebut dikarenakan kurangnya komunikasi dan koordinasi dalam merumuskan kebijakan menjadi penyebab utama rendahnya sinergi antar stakeholder. Namun tujuan WBL sudah cukup baik dan memenuhi target terutama kontribusi kepada pemerintah daerah pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) meskipun belum terdapat misi khusus untuk menyelesaikan permasalahan penurunan jumlah wisatawan WBL.

## **Ucapan terima kasih**

Penulis mengucapkan terima kasih Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Sidoarjo atas dukungan dan dikusi dari rekan-rekan yang bermanfaat serta PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk, Mataram atas dukungannya dalam penulisan artikel ini.

## **Daftar Pustaka**

- Badan Pusat Statistik Kabupaten Lamongan. (2012). *Lamongan dalam Angka 2012*. Pemerintah Kabupaten Lamongan: Badan Pusat Statistik Kabupaten Lamongan.
- Kementrian Pariwisata. (2016). *Rangking devisa pariwisata terhadap komoditas ekspor lainnya*. Tersedia di <http://www.kemenpar.go.id/userfiles/devisa2011-2015.pdf>.
- Miles, M. B. & A. M. Hubberman. (1994). *Qualitative data analysis: An expended sourcebook second edition*. London: SAGE.
- Porter, M. E. (1996). *What is strategy*. USA: Harvard Business Review.
- SPARC. (2008). *Strategic and business planning*. New Zealand: Sport and Recreation New Zealand.
- Wilson, S. M., et. all. (2010). *Strategic planning handbook and managers implementation tools*. New Orleans: Southern University.
- Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
- Undang - Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.