



Partisipasi  
Masyarakat Lokal  
Dalam  
Pembangunan  
Pariwisata

(Studi di Sumenep, Madura)

Dian Y Reindrawati  
Nur Emma Suriani  
Sulikah Asmorowati

**PARTISIPASI MASYARAKAT LOKAL  
DALAM PEMBANGUNAN PARIWISATA  
(Studi di Sumenep, Madura)**

Penyusun:

**Dian Y Reindrawati  
Nur Emma Suriani  
Sulikhah Asmorowati**



**Kantor: Jl. Basuki Rahmad No. 119 Lamongan - Indonesia**  
**Telepon : (0322) 674 5050**  
**Website : [www.mbrothersgroup.com](http://www.mbrothersgroup.com)**  
**Email : [bm.brothers21@gmail.com](mailto:bm.brothers21@gmail.com)**

**PARTISIPASI MASYARAKAT LOKAL  
DALAM PEMBANGUNAN PARIWISATA  
(Studi di Sumenep, Madura)**

**Penyusun** : **Dian Y Reindrawati**  
**Nur Emma Suriani**  
**Sulikhah Asmorowati**

**ISBN** : 978-602-51176-5-7  
**Penerbit** : M-Brothers Indonesia  
**Redaksi** : Jl. Basuki Rahmad No. 119  
Lamongan - Indonesia

**Telepon** : 082330074080  
**Website** : [www.mbrothersgroup.com](http://www.mbrothersgroup.com)  
**Email** : [bm.brothers21@gmail.com](mailto:bm.brothers21@gmail.com)  
**Cetakan Pertama** : Desember 2017

**Copyright © 2017 by M-Brothers Indonesia Publisher  
All Right Reserved**

**Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau  
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari Penerbit.**

**Katalog Dalam Terbitan (KDT)**

# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iv
BAB 1 GELIAT PARIWISATA SUMENEP.....	1
BAB 2 KEBIJAKAN PARIWISATA DI INDONESIA.....	10
2.1 Kebijakan Pariwisata di Indonesia.....	10
2.2 Perencanaan Pariwisata Indonesia.....	13
BAB 3 PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PARIWISATA.....	21
3.1 Pengertian Partisipasi.....	21
3.2 Tipologi Partisipasi.....	23
3.5 Kendala-Kendala Partisipasi.....	37
Bab 4 PARTISIPASI MASYARAKAT LOKAL DALAM PARIWISATA.....	51
4.1 Partisipasi Masyarakat dalam Pariwisata.....	51
BAB 5 KESIMPULAN.....	84
DAFTAR PUSTAKA.....	86

## KATA PENGANTAR

Segala puji syukur kami panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa karena atas berkah dan rahmatNya, buku teks dengan tema **Partispasi Masyarakat Lokal dalam Pembangunan Pariwisata** dapat diselesaikan.

Buku ini dimaksudkan sebagai pegangan untuk menambah pengetahuan mengenai pariwisata, terutama pada pentingnya keterlibatan aktif masyarakat dalam pembangunan pariwisata di sebuah daerah. Dengan mengambil studi kasus di Sumenep, Madura, buku ini mencoba memberi gambaran bagaimana peran serta masyarakat dalam pembangunan pariwisata di daerah.

Akhirnya, kepada segenap anggota tim penyusun buku ini dan semua pihak yang mendorong, memfasilitasi, dan mendukung secara langsung dan tidak langsung kami sampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya. Semoga upaya kita semua, sekecil apapun, memberikan kontribusi positif terhadap perkembangan pariwisata. Amin.

Penyusun

# **BAB 1**

## **GELIAT PARIWISATA SUMENEP**

Pariwisata telah menjadi salah satu industri besar dan cepat berkembang di dunia selama dua dekade terakhir (Cornelissen 2005). Terlepas dari berbagai peristiwa global yang pernah terjadi sebelumnya seperti revolusi politik nasional, ketidakstabilan ekonomi global dan bencana alam dalam skala besar, industri pariwisata global terus kokoh dengan 10.2 persen pertumbuhan Gross Domestic Product (GDP) dan menyerap 2.92 juta pekerjaan pada tahun 2017 (World Travel dan Tourism Council 2017).

Pariwisata di Indonesia merupakan industri yang berkembang pesat. Menurut Badan Pusat Statistik Indonesia, jumlah kedatangan wisatawan internasional pada periode Januari-November 2017 tercatat telah meningkat sebesar 21.84 persen dibanding jumlah kunjungan pada periode yang sama di tahun 2016. Pertumbuhan pariwisata merupakan generator keempat negara devisa setelah minyak/gas, kelapa sawit dan lateks (Kementerian Pariwisata Dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia 2012). Pertumbuhan pariwisata Indonesia

sangat signifikan, bahkan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif menyatakan bahwa pertumbuhan pariwisata lebih tinggi dari pertumbuhan ekonomi Indonesia secara keseluruhan (Prihtiyani 2012).

Sementara itu, pariwisata di Jawa Timur juga tidak kalah pesat. Sebanyak...1.445.161 wisatawan domestik dan 50.445 jiwa wisatawan internasional berkunjung ke Jawa Timur (BPS Jatim, 2018). Perkembangan pariwisata di provinsi Jawa Timur telah menjadikan Jawa Timur sebagai konteks yang ideal untuk mempelajari perencanaan pariwisata terutama yang terkait dengan keterlibatan masyarakat lokal.

Beberapa sarjana berpendapat bahwa pariwisata memiliki potensi untuk menjadi sarana untuk meningkatkan perekonomian daerah, khususnya melalui kemampuannya untuk menciptakan lapangan kerja, pendapatan ekspor dan pendapatan bagi pemerintah dan individu (Sharma, Dyer, Carter & Gursoy 2008). Meskipun pemerintah Indonesia menekankan peringkat pariwisata sebagai prioritas sektor pembangunan, pendekatan ini belum diterapkan secara konsisten di seluruh wilayah. Di Madura, hanya terdapat sedikit kegiatan pariwisata (Dinas Pariwisata Propinsi

Jawa Timur 2007). Jumlah akomodasi di Bangkalan dan Sampang tetap sama antara tahun 2005 dan 2007. Sebuah sedikit peningkatan ditemukan di Pamekasan dimana jumlah akomodasi meningkat dari 10 menjadi 11 buah dan di Sumenep dimana usaha akomodasi meningkat dari 5 sampai 7 buah (Dinas Pariwisata Propinsi Jawa Timur 2007). Jumlah fasilitas rekreasi yang memiliki potensi untuk dikembangkan sebagai obyek wisata juga kecil (total sebanyak 48 buah di empat daerah) (Dinas Pariwisata Propinsi Jawa Timur 2007). Jelaslah, tidak mengherankan bahwa pulau Madura dianggap tujuan paling tidak populer di Jawa Timur baik untuk luar negeri dan domestik wisatawan (Dinas Pariwisata Propinsi Jawa Timur 2007). Sementara itu, dibandingkan dengan daerah lain di Jawa Timur, kedatangan internasional di Madura selalu sangat rendah. Pada tahun 2007, Bangkalan, Sampang dan Sumenep hanya 164, 116, dan 51 turis luar negeri, sementara tidak ada wisatawan yang mengunjungi Pamekasan (Dinas Pariwisata Propinsi Jawa Timur 2007).

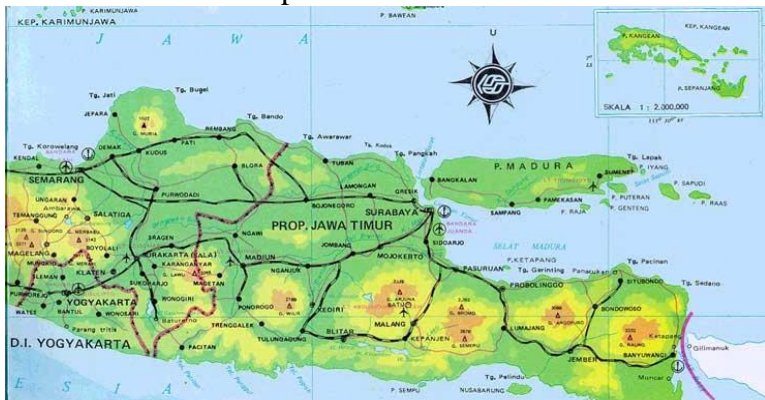
### Pulau Madura dan Sumenep sebagai Konteks Penelitian

Pulau Madura terdiri dari area dengan luas sekitar 5.422 kilometer persegi, dengan jumlah penduduk 3.570 juta



menurut sensus 2010 (Statistik Jawa Timur). Pulau ini cukup terisolasi karena dipisahkan dari Pulau Jawa oleh Selat Madura. Sebuah feri umum dulunya satu-satunya cara untuk mengakses pulau. Akibatnya, Pulau Madura telah dihadapkan dengan sejumlah besar hambatan untuk pembangunan, seperti tingginya tingkat kemiskinan dan angka pengangguran. Secara administratif, Madura menjadi bagian dari propinsi Jawa Timur dan terdiri dari 4 Kabupaten, yakni kabupaten Bangkalan, Sampang, Pamekasan, Sumenep (lihat Gambar 1).

Gambar 1. Propinsi Jawa Timur dan Madura



Sumber: Jawa Timur

Dibandingkan dengan daerah lain di Jawa Timur, semua wilayah di Madura memiliki persentase tertinggi untuk orang yang hidup di bawah garis kemiskinan. Pada tahun 2010, di Bangkalan, 28,12 persen dari total penduduk

hidup dalam kemiskinan, sementara di Pamekasan dan Sumenep, persentasenya sedikit berbeda yakni, 22,47 persen, dan 24,61 persen, masing-masing (TNP2K 2015). Lebih buruk lagi, di Sampang, 32,47 persen orang hidup dalam kemiskinan. Persentase tinggi kemiskinan telah memposisikan Sampang sebagai daerah termiskin di Jawa Timur, sementara Bangkalan, Pamekasan dan Sumenep pun tidak terlalu berbeda kondisinya (TNP2K 2011). Faktor yang berkontribusi signifikan terhadap kemiskinan adalah tingkat pengangguran di keempat wilayah Madura dengan Bangkalan memiliki persentase tertinggi pengangguran (5.79 persen), diikuti oleh Pamekasan (3.53 persen), Sumenep (1,89 persen) dan Sampang (1,77 persen) (TNP2K 2011).

Secara ekonomi, Madura selalu bergantung pada pertanian. Namun, karena tanah yang relatif miskin dan iklim yang kering, pertanian Madura memiliki produktivitas yang sangat rendah (Rachbini 1995). Ini, bersama dengan masalah lain seperti kegiatan ekonomi terbatas, migrasi yang cepat dan lokasi yang terisolasi, telah menyumbang status Madura sebagai pulau marginal dan dilupakan (Rachbini 1995).

Dalam hal agama, penduduk Pulau Madura didominasi Islam (99,5 persen) (Statistik Jawa Timur). Oleh karena itu, terdapat keunikan budaya yang melatarbelakangi penelitian di Madura ini. Secara khusus, salah satu fondasi kehidupan bagi masyarakat Madura adalah filsafat Buddha 'Babbu' Guru Rato. Sementara filosofi ini tidak Islami per se, keterkaitan antara cara Islam meresapi kehidupan di Pulau Madura tercermin dalam filosofi ini.

Salah satu upaya untuk memecahkan masalah-masalah pembangunan di Madura adalah dengan pembangunan Jembatan Surabaya-Madura (disebut Jembatan Suramadu) untuk menghubungkan Jawa Timur dan Pulau Madura (lihat Gambar 2). Setelah beberapa tahun pembangunan, Jembatan Suramadu dibuka pada tanggal 10 Juni 2009. Baik pemerintah pusat dan daerah (pemerintah provinsi dan daerah) memprediksi bahwa pembukaan Jembatan Suramadu akan memberikan masa depan yang cerah bagi seluruh daerah di Madura (Risqon 13 Februari 2009), karena akan memungkinkan aliran yang lebih besar dari transportasi, barang dan orang (BPWS 2006). Pariwisatapun diperkirakan akan berkembang. Seperti yang telah disampaikan oleh Presiden Indonesia, Susilo

Bambang Yudoyono, “Jembatan Suramadu harus mampu memperkuat ekonomi Madura” (Kurniawan 2010).

Gambar 2. Jembatan Suramadu



Sumber: <http://google.co.id>

Kepercayaan diri dalam pariwisata sebagai cara untuk mempromosikan kemakmuran di Pulau Madura juga terlihat dengan status dikaitkan dengan Sumenep dan Pamekasan, dua ditunjuk Kawasan Pengembangan Pariwisata Nasional (KPPN) (Pariwisata Nasional Wilayah Pembangunan) 2010-2025, sebagai bagian dari Destinasi Pariwisata Nasional (DPN) (Pariwisata Nasional Destination) di wilayah Surabaya-Madura (RIPPARNAS / Rencana Pariwisata Nasional 2010-2025). Sumenep bahkan memiliki 39 agenda wisata unggulan yang dirangkum dalam Kalender Wisata Sumenep 2018. Dari ke-39 agenda tersebut, di antaranya berupa atraksi wisata

bahari, kebudayaan, religi, alam, dan juga kesehatan. Lingkup kegiatan wisata juga bervariasi, mulai tingkat daerah, provinsi, nasional, hingga internasional (Viva, 2017).

Destinasi wisata yang ada di Sumenep antara lain:

1. Wisata Alam: Pantai Lombang, Pantai Slopeng, wisata Taman Laut
2. Wisata Budaya: Pemakaman Asta Tinggi, Makam Asta Sayyid Yusuf, Makam Buju' Panaongan, Karapan Sapi, Upacara Nyadran, Upacara *Petik Laut*, Kraton & Museum Sumenep, Masjid Agung
3. Wisata Buatan: *Batik, Keris & Pembuatan Topeng*

Sementara itu, national geographic mencatat terdapat 6 destinasi favorit yang ada di Sumenep, yaitu: (national geographic, 2017)

1. Gili Llabak
2. Gil Genting
3. Pantai 9
4. Pantai Lombang
5. Kasur Pasir
6. Kraton sumenep

Namun, ada beberapa tantangan yang signifikan yang terkait dengan pengembangan pariwisata di Madura: pertama, telah ada stereotip lokal yang terkait dengan warga Madura, yaitu, mereka diyakini temperamental dan memiliki karakteristik negatif lainnya (Jonge 1995), sehingga wisatawan enggan mengunjungi Madura; kedua, tidak ada dukungan dari warga setempat terhadap pariwisata (Musyawir 2007).

## **BAB 2**

### **KEBIJAKAN PARIWISATA DI INDONESIA**

#### **2.1 Kebijakan Pariwisata di Indonesia**

Pada tahun 1990, keputusan untuk mendesentralisasi pengaturan kelembagaan dibuat di Indonesia. Prinsip utama dari kebijakan desentralisasi di Indonesia adalah mentransfer kewenangan dan tanggungjawab dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (Alm, Aten & Bahl 2001). Salah satu dari hasil desentralisasi adalah pemberian tanggungjawab yang besar pada pemerintah lokal untuk memperhatikan kebutuhan dan partisipasi masyarakat di daerahnya (Alm et al. 2001; Grindle 2007). Sebagai hasilnya, aturan hukum diperkenalkan, di antaranya UU 22/1999 (yang kemudian diganti oleh UU 32/2004) di pemerintahan daerah dan UU 25/1999 (yang kemudian direvisi oleh UU 33/2004) pada Keseimbangan Fiskal. Hal ini membawa perubahan pada struktur administrasi pemerintah, hingga pada pembangunan dan perencanaan pariwisata.

Pemerintahan Indonesia terdiri dari empat lapis; pemerintahan pusat (dikepalai oleh Presiden),

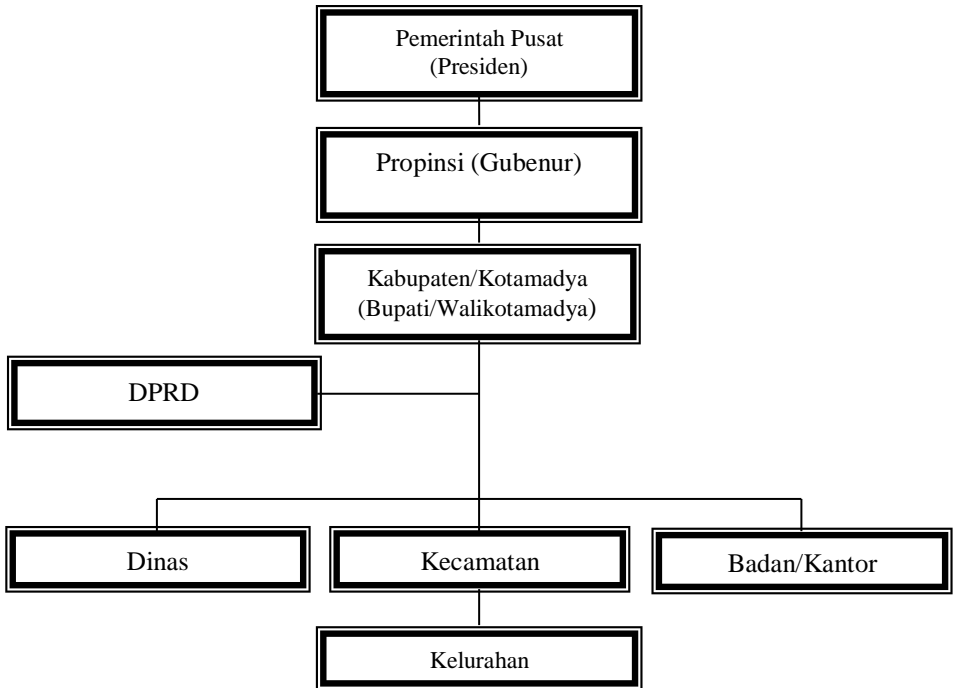
pemerintahan lokal yang terdiri dari pemerintah propinsi, pemerintahan kabupaten/kota, kecamatan dan kelurahan. Pemerintah pusat, dikenal sebagai pemerintah, pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota dikenal dengan pemerintah daerah. Adiminstrasi dari pemerintahan Indonesia tertuang dalam bagan 1.

Indonesia terdiri dari 34 propinsi. Setiap propinsi dikepalai oleh Gubernur, dan dibagi menjadi kabupaten dan kota. Pemerintahan daerah dikepalai oleh *Bupati* untuk kabupaten dan *Walikotamadya* untuk kotamadya. Kabupaten atau kotamadya dibagi menjadi kecamatan (dikepalai oleh Camat). Kecamatan dibagi menjadi *desa* dan *kelurahan*. *Kelurahan* tidak memiliki hak untuk mengatur urusan mereka sendiri, sementara *desa* memiliki hak tersebut. *Kelurahan* dikepalai oleh *Lurah* dan bertanggungjawab pada *Bupati/Walikotamadya* melalui *Camat* (UU 32/2004, pasal 127). Di sisi lain, *desa* memilih *Kepala Desa* dan bertanggungjawab pada BPD (UU 22/1999, pasal 95-103). *Kelurahan* berlokasi di perkotaan, sedangkan *desa* lebih ditemukan di daerah pedesaan. Lebih lanjut, *desa* dibagi menjadi banyak *dusun* dan *Rukun-Warga (RW)*), yang kemudian dibagi menjadi



beberapa *Rukun-Tetangga (RT)*. Pengaturan kelembagaan di Indonesia ini berimplikasi pada perencanaan pariwisata.

**Bagan 1. Struktur Organisasi Pemerintah Indonesia**



Sumber: Peraturan Pemerintah 41/2007 tentang Organisasi Pemerintahan Daerah , Alm et al. (2001), Dimodifikasi oleh Pengarang

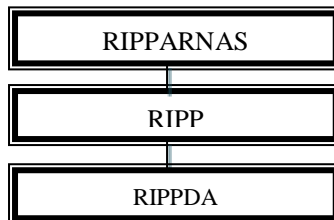
## 2.2 Perencanaan Pariwisata Indonesia

Desentralisasi mempengaruhi dan membentuk perencanaan pariwisata di Indonesia. Menurut UU 10/2009, perencanaan pariwisata di Indonesia diarahkan oleh Rencana Pariwisata (*Tourism Master Plan*). Rencana pariwisata Indonesia terdiri dari:

- Rencana Induk Perencanaan Pariwisata Nasional (RIPPARNAS) dari pemerintah pusat
- Rencana Induk Perencanaan Pariwisata Propinsi (RIPP) dari pemerintah propinsi
- Rencana Induk Perencanaan Pariwisata Daerah (RIPPDA) dari pemerintah kabupaten/kota

Struktur dari Perencanaan Pariwisata di Indonesia disajikan dalam Bagan berikut.

**Bagan 1.1** Struktur dari Perencanaan Pariwisata Indonesia (UU 10/2009)



RIPPARNAS telah menjadi landasan dan memberikan arahan umum bagi pemerintah daerah dalam merencanakan dan mengembangkan pariwisata di daerah mereka. Perundang-undangan mengatur bahwa rencana pengembangan pariwisata di tingkat provinsi dan daerah harus disesuaikan secara konsisten dengan RIPPARNAS. Mengingat Pulau Madura secara administratif merupakan bagian dari Provinsi Jawa Timur, rencana pengembangan pariwisata daerah Madura harus disesuaikan dengan rencana pengembangan pariwisata Provinsi Jawa Timur (RIPP Jawa Timur). Selanjutnya, baik rencana pengembangan pariwisata Provinsi Jawa Timur maupun daerahnya harus selaras dengan RIPPARNAS. Untuk memastikan konsistensi rencana, pemerintah daerah didorong untuk mengembangkan koordinasi dengan menteri pariwisata (Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif).

Sementara itu, pengembangan objek wisata di seluruh wilayah Pulau Madura (Bangkalan, Sampang, Pamekasan dan Sumenep) berfokus pada tiga aspek (lihat Tabel 1.1); alam, budaya dan atraksi buatan manusia (Peraturan

Pemerintah 50/2011, pasal 14). Ketiga kategori ini juga akan dikembangkan lebih lanjut menjadi beberapa jenis seperti wisata petualangan, wisata bahari, wisata pertanian dan lain sebagainya (Penjelasan Peraturan Pemerintah 50/2011 tentang RIPPARNAS 2012-2025).

**Tabel 1.1 WISATA UNGGULAN MADURA**

Bangkalan	Sampang
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wisata Alam: Pantai Siring Kemuning, Pantai Rongkang , Gunung Geger</li> <li>2. Wisata Budaya: Makam K.H.M Cholil, Makam Air Mata Ratu Ibu, Atraksi Karapan Sapi, Makam Agung</li> <li>3. Wisata Buatan: <i>Taman Rekreasi Kota (TRK)</i>, Pedagang Kaki Lima</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wisata Alam: Pantai Camplong dan Gua Lebar, Kera Napa, Air Terjun Toroan</li> <li>2. Wisata Budaya: Upacara <i>Petik Laut</i>, Atraksi Karapan Sapi</li> </ol>
Pamekasan	Sumenep
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wisata Alam: Api Tak Kunjung Padam, Pantai Jumiang, Pantai Talang Siring, Pantai Batu Kerbuy</li> <li>2. Wisata Budaya: Sapi Sonok, Upacara Tradisional <i>Petik Laut</i>, Pangeran Ronggo</li> <li>3. Sukowati, Makam Batu Ampar, Wihara Avalokitervara</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wisata Alam: Pantai Lombang, Pantai Slopeng, Taman Laut dll.</li> <li>2. Wisata Budaya: Makam Asta Tinggi, Makam Asta Sayyid Yusuf, Makam Asta Buju', Panaongan, Karapan Sapi, Upacara Nyadar, Upacara <i>Petik Laut</i>, Keraton Sumenep &amp; Museum, Masjid Agung</li> <li>3. Wisata Buatan: <i>Batik, Keris &amp; Pembuatan Topeng</i></li> </ol>

Sumber: RIPPDA dari Bangkalan, Sampang, Sumenep, *Disperindag* Pamekasan

Pengesahan UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah kemudian berupaya mengubah fungsi fungsional pemerintah daerah. Dengan UU 22/1999, pemerintah daerah diberi wewenang oleh pemerintah pusat untuk menangani bidang-bidang seperti pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan, pertanian, komunikasi, industri dan perdagangan, zonasi, penanaman modal, promosi lingkungan dan pekerjaan. Selain itu, berdasarkan UU 32/2004, tanggung jawab pemerintah daerah diperluas untuk mencakup bidang-bidang seperti ketertiban umum dan perdamaian, fasilitasi koperasi dan usaha kecil menengah, urusan sosial dan berbagai urusan wajib sebagaimana diinstruksikan oleh undang-undang ini (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Sampang 2005).

Urusan pariwisata, seperti yang diinstruksikan oleh UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 10/2009 tentang Pariwisata, telah didesentralisasikan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dengan demikian, pemerintah daerah memiliki otonomi penuh untuk mengelola urusan pariwisata di daerahnya sendiri

dan penyedia dana untuk pariwisata di tingkat lokal bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masing-masing pemerintah daerah. Dalam hal ini, pengembangan pariwisata di Pulau Madura telah menjadi tanggung jawab masing-masing pemerintah daerah Madura, yang didanai oleh APBD (APBD) masing-masing pemerintah daerah dan juga dari APBD Provinsi Jawa Timur. Juga, seperti yang dinyatakan sebelumnya, sementara masing-masing pemerintah daerah memiliki wewenang untuk memutuskan apa yang terbaik untuk wilayahnya dengan menciptakan dan menerapkan pendekatan pariwisata regional, pendekatan ini harus tetap konsisten dengan pendekatan pariwisata yang lebih luas. Dengan demikian, untuk masing-masing daerah di Pulau Madura, rencana pengembangan pariwisata harus sesuai dengan pendekatan perencanaan provinsi Jawa Timur dan pemerintah pusat.

Dengan demikian, untuk masing-masing daerah di Pulau Madura, rencana pengembangan pariwisata harus sesuai dengan pendekatan perencanaan provinsi Jawa Timur dan pemerintah pusat. Selanjutnya, UU 32/2004 telah

mengangkat isu lain yang sangat penting mengenai pengembangan pariwisata: pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat, provinsi dan daerah. Pembagian kekuasaan ini tercermin dalam bagian tanggung jawab untuk pariwisata antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah daerah / kota, seperti disajikan pada Tabel 1.2 di bawah ini.

**Tabel 1.2** Kewenangan Pemerintah Pusat and Pemerintah Daerah Terkait dengan Pariwisata

Pemerintah Pusat (UU 10/2009, pasal 28)	Pemerintah Provinsi (UU 10/2009, pasal 29)	Pemerintah Kota/madya/Kabupaten (UU 10/2009, pasal 30)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menciptakan rencana induk pengembangan pariwisata nasional</li> <li>2. Menciptakan pembangunan pariwisata lintas wilayah dan lintas provinsi</li> <li>3. Mengorganisir kerja sama internasional</li> <li>4. Menetapkan atraksi nasional</li> <li>5. Menetapkan tujuan wisata nasional</li> <li>6. Menetapkan norma, standar, pedoman dan sistem pengawasan dalam pengelolaan pariwisata</li> <li>7. Mengembangkan kebijakan pengembangan sumber daya manusia di bidang pariwisata</li> <li>8. Mempertahankan dan mengembangkan aset nasional</li> <li>9. Untuk memfasilitasi promosi pariwisata nasional</li> <li>10. Untuk memberikan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyusun rencana induk pengembangan dan pariwisata provinsi</li> <li>2. Mengkoordinasikan penyelenggaraan pariwisata di wilayah provinsi</li> <li>3. Melakukan pendaftaran usaha pariwisata</li> <li>4. Untuk mendirikan tempat wisata provinsi</li> <li>5. Memfasilitasi promosi destinasi wisata di wilayah provinsi</li> <li>6. Menjaga aset provinsi</li> <li>7. Mengalokasikan anggaran untuk pariwisata</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyusun rencana induk pengembangan dan pariwisata daerah</li> <li>2. Menetapkan tempat wisata daerah</li> <li>3. Menetapkan tujuan wisata di daerah / kota</li> <li>4. Untuk mengatur potensi tempat wisata bagi daerah / kota</li> <li>5. Melakukan pendaftaran usaha pariwisata</li> <li>6. Mengelola pengelolaan pariwisata di daerah / kota</li> <li>7. Memfasilitasi dan mempromosikan tujuan wisata di daerahnya</li> <li>8. Mengorganisir pelatihan dan penelitian di lingkup regional</li> <li>9. Untuk mempertahankan tujuan di wilayahnya</li> <li>10. Melakukan pelatihan untuk kelompok kesadaran wisata (pokdarwis)</li> </ol>



<p>kemudahan bagi wisatawan</p> <p>11. Memberikan informasi yang berkaitan dengan keamanan dan keselamatan kepada wisatawan</p> <p>12. Memberdayakan masyarakat</p> <p>13. Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan pengelolaan kepariwisataan</p> <p>14. Untuk mengalokasikan anggaran untuk pariwisata</p>		<p>11. Mengalokasikan anggaran untuk pariwisata</p>
---	--	---

Sumber: UU 10/2009

# BAB 3

## PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PARIWISATA

### 3.1 Pengertian Partisipasi

Partisipasi dapat didefinisikan sebagai keikutsertaan, peran serta atau keterlibatan seseorang dalam sebuah kegiatan (Theodorson dalam Mardikanto (1994)). Lebih lanjut disampaikan bahwa partisipasi adalah keterlibatan aktif dalam pengambilan keputusan, proses pemberdayaan dan adanya akses serta kontrol dari sumber daya; *people's involvement in reflection and action, a process of empowerment and active involvement in decision making throughout a programme, and access and control over resources and institutions* (Cristóvão, 1990).

Istilah 'partisipasi masyarakat' telah ditafsirkan oleh para ilmuwan dengan berbagai cara dan kesepakatan mengenai definisi umum tentang partisipasi masyarakat sulit dicapai (Lamberti dkk 2011). Partisipasi masyarakat dapat mengacu pada kolaborasi (Jamal & Stronza 2009),

keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan (Aref & Ma'rof 2008), atau pendekatan multi-pihak dalam pengambilan keputusan, yang kesemuanya disebut sebagai perencanaan pariwisata partisipatif (Timothy 1999) .

Lebih lanjut terdapat beberapa alasan mengapa partisipasi masyarakat mempunyai sifat sangat penting; pertama, partisipasi masyarakat merupakan alat untuk mendapatkan informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat (Saxena 2011). Tanpa adanya partisipasi, program pembangunan serta proyek-proyek pembangunan akan gagal; kedua, bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan mengetahui seluk beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut; ketiga, yang mendorong adanya partisipasi adalah karena timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri.

### 3.2 Tipologi Partisipasi

Penumbuhan dan pengembangan partisipasi masyarakat seringkali melalui tahap-tahap tertentu. Arnstein (1969) mengembangkan tipologi partisipasi sebagai '*A ladder of citizen participation*'. Menurut Arnstein, citizen participation adalah '*The redistribution of power that enables the have-not citizens...to be deliberately included in the future. It is the means by which they can induce significant social reform, which enables them to share in the benefits of the affluent society*' (Arnstein 1969, p. 216). Berdasarkan definisi yang dikembangkannya, Arnstein membentuk *ladder of participation* yang terdiri dari delapan level partisipasi:

1. Level 1 dan 2 adalah *the bottom levels of the ladder* adalah *manipulation* dan *therapy*. Level dasar ini dideskripsikan sebagai non-participation levels. Pada posisi level ini mereka yang memiliki kekuasaan memiliki kewajiban untuk mendukung partisipan.
2. Level 3 dan 4 adalah *informing* dan *consultation*. Pada level ini, residen memiliki suara tetapi tidak

memiliki power untuk memastikan bahwa suaranya didengar.

3. Level ke 5 adalah *placation*. Pada level ini mereka yang memiliki kekuasaan berkolaborasi dengan masyarakat dalam mencapai keputusan akhir.
4. Level 6 dan 7: *partnership* dan *delegated power*. Pada level ini, masyarakat memiliki power yang besar untuk bersuara dan dapat mempengaruhi *decision making process* dalam mengambil keputusan. Negosiasi dengan mereka yang memiliki kekuasaan dilakukan pada level ini.
5. Level 8: *citizen control*. Pada level ini masyarakat memiliki power yang sangat besar dalam mempengaruhi proses pengambilan keputusan (Arnstein 1969).

Sementara itu Pretty (1995) memiliki delapan bentuk partisipasi. Senada dengan Arnstein, tipologi partisipasi dari Pretty bervariasi dari *manipulative* dan *passive participation*, dimana masyarakat diberitahu apa yang sudah diputuskan dan apa yang telah terjadi, *self-mobilisation*, dimana masyarakat memiliki inisiatif dan

kontrol dari penggunaan sumber daya. Secara lebih detail, tipe partisipasi Pretty (1995) adalah sebagai berikut: *manipulative participation, passive participation, participation by consultation, participation for material incentives, functional participation, interactive participation and self-mobilisation*. Rentang tipologi partisipasi tersebut di atas menunjukkan derajat keterlibatan yang berbeda dari orang-orang di luar komunitas dan kontrol dari masyarakat lokal, yang menunjukkan hubungan kekuatan yang ada di antara mereka (Mowforth & Munt 2009).

Tosun (1999) mengembangkan 3 kategori/tipologi dari partisipasi masyarakat, terutama untuk keterlibatan masyarakat pada pembangunan pariwisata. Tiga kategori tersebut adalah sebagai berikut: *spontaneous community participation, induced participation* dan *coercive community participation*. *Coercive participation* mengarah pada *top-down and passive participation*, sebuah kondisi dimana partisipasi masyarakat itu dipaksa dan kurang dalam hal *public support*. *Induced participation* mengarah pada *formal, top-down and*

*passive participation*, dimana suara dari masyarakat lokal didorong dan terdengar, tapi tidak didukung oleh kekuatan untuk memastikan bahwa suara masyarakat tersebut didengar oleh mereka yang memiliki kekuasaan. Tipe ini banyak ditemui di negara berkembang, dimana masyarakat lokal *simply* mendukung keputusan dari pembangunan pariwisata yang dibuat untuk mereka (Tosun 1999). Tipe *induced participation* ini bersifat *top-down, passive and indirect*. Tosun (2006) menambahkan bahwa *induced community participation* memungkinkan masyarakat lokal untuk berpartisipasi dalam hal pelaksanaan kebijakan dan berbagi benefit dari pariwisata, tetapi masyarakat tidak diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan. Kategori terakhir dari model Tosun (1999) adalah *spontaneous participation*. Tipe ini bersifat *voluntary* dan mengarah pada masyarakat lokal yang bertanggungjawab dan memiliki tanggungjawab penuh dan penuh kewenangan.

Tosun (2006) mencoba mereview 3 tipologi yang berbeda ini dengan menghubungkan antara ketiga model. *Spontaneous participation* dalam model Tosun

berhubungan dengan derajat kekuasaan dalam tipologi Arnstein, dan *self-mobilisation* and *interactive participation* dalam model Pretty. *Induced community participation* dalam pembangunan pariwisata berhubungan dengan derajat *degrees of citizen tokenism* dalam tipologi Arnstein, dan *functional participation* dengan *participation by consultation or participation for material incentives* sebagaimana yang disampaikan dalam model Pretty. *Coercive participation* adalah berhubungan dengan *non-participation* dalam model Arnstein dan *passive participation* dan *manipulative participation* dalam tipologi Pretty.

Berbagai macam bentuk partisipasi ini sangat mudah untuk ditulis tapi sebenarnya sangat sulit untuk dilakukan (Mowforth & Munt 2009). Situasi lokal dan distribusi kekuasaan yang *unequal* antara masyarakat lokal dan berbagai grup yang memiliki kepentingan adalah beberapa faktor yang mempengaruhi sulitnya pengaplikasian partisipasi di lapangan.

Kurangnya dukungan masyarakat juga menjadi salah satu



masalah utama perencanaan pariwisata di negara-negara berkembang. Hal ini berbeda dengan prinsip pariwisata berkelanjutan yang mencakup perspektif jangka panjang dan partisipasi berbasis luas dalam pariwisata, terutama dalam perumusan kebijakan, pengambilan keputusan dan implementasi di semua tingkat (United Nations 2002).

Hal ini diartikulasikan dalam laporan di bawah ini:

*One of the fundamental prerequisites for the achievement of sustainable development is broad public participation in decision making. Furthermore, in the more specific context of environment and development, the need for new forms of participation has emerged. This includes the needs of individuals, groups and organisations to participate in environmental impact assessment procedures and to have knowledge about and participate in decisions, particularly those which potentially affect the communities in which they live and work (United Nations 1992, p. 23.2).*

Partisipasi masyarakat dalam proses pengembangan pariwisata telah diakui secara luas sebagai hal yang esensial (Cole 2008; Grybovych, Hafermann & Mazzoni 2011). Partisipasi penduduk lokal dalam perencanaan pariwisata akan menghasilkan dukungan dan sikap yang lebih baik terhadap pariwisata dan kemudian hal ini

menciptakan industri yang sukses (Grybovych et al 2011; Timothy 2002). Namun, jika aspirasi masyarakat setempat diabaikan atau tidak termasuk dalam perencanaan pariwisata, kebencian dan permusuhan mungkin terjadi dan ini mungkin berpotensi merusak industri (Zhang, Inbakaran & Jackson 2006). Roberts (2013) berpendapat bahwa karena tidak ada yang bisa menilai persepsi dan preferensi warga kecuali penduduk sendiri, keterlibatan mereka dalam perencanaan pariwisata sangat penting. Selain itu, keterlibatan warga dalam proses pengambilan keputusan di negara berkembang itu penting karena pariwisata akan menghasilkan keuntungan bagi warganya (Roberts 2013).

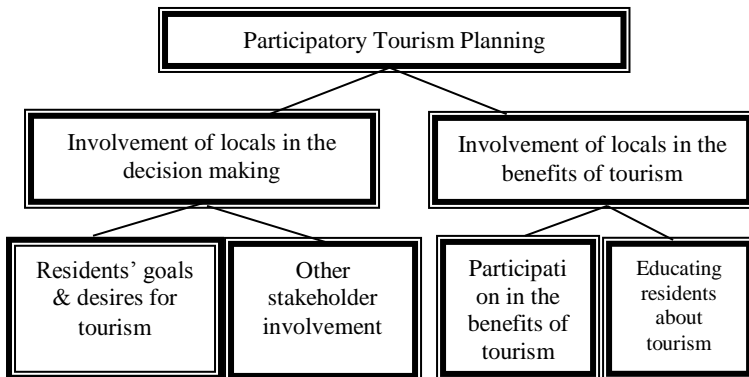
Faktor kunci dalam partisipasi masyarakat adalah kontribusi, pengaruh, pembagian, atau redistribusi kekuasaan dan kontrol, pengetahuan dan keterampilan masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan (Saxena 2011). Ini termasuk memberdayakan masyarakat melalui proses konsultatif yang memberi masyarakat kesempatan untuk memilih, dan juga dengan meningkatkan harga diri dan kebanggaan dalam tradisi budaya melalui pengakuan

dari luar terhadap nilai dan keunikan budaya (Cole 2008). Oleh karena itu, partisipasi harus memberi penekanan pada sumber daya, kebutuhan dan keputusan masyarakat, dimana kesempatan diberikan kepada masyarakat lokal untuk memobilisasi sumber daya mereka sendiri, menentukan kebutuhan mereka sendiri, dan membuat keputusan sendiri untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri (Tosun 2005).

Timothy (1999) mengemukakan bahwa partisipasi masyarakat dapat terjadi dalam dua tahap: dalam proses pengambilan keputusan dan untuk memperoleh manfaat dari pengembangan pariwisata (lihat Bagan 1). Partisipasi dalam proses pengambilan keputusan mengacu pada pemberdayaan penduduk lokal untuk menentukan tujuan mereka sendiri untuk pembangunan, serta konsultasi dengan mereka sehingga harapan dan keprihatinan mereka berkaitan dengan pariwisata ditangani. Partisipasi juga mencakup keterlibatan pemangku kepentingan lainnya dalam proses pengembangan dan pengambilan keputusan. Manfaat pariwisata mengacu pada peningkatan pendapatan dan kesempatan untuk pekerjaan dan

pendidikan bagi penduduk setempat, serta merupakan cara paling jelas untuk melibatkan anggota masyarakat setempat dalam manfaat pengembangan pariwisata (Timothy 1999).

**Bagan 1.**  
**Model Normatif dari Perencanaan Pariwisata Yang Partisipatif**



Sumber: Diadaptasi dari Timothy (1999)

Kedua tahap ini - keterlibatan penduduk setempat dalam pengambilan keputusan dan manfaat pariwisata - terkait erat satu sama lain (Lamberti et.al 2011). Keterlibatan penduduk setempat dalam pengambilan keputusan mempengaruhi manfaat pariwisata yang diterima oleh

penduduk tersebut, dan sebaliknya (Lamberti et.al 2011). Misalnya, jika tidak ada keterlibatan pemangku kepentingan lokal dalam pengambilan keputusan, maka masing-masing penduduk lokal akan menerima perbedaan manfaat pariwisata (Madrigal 1995). Jika penduduk lokal mendapatkan keuntungan dari pariwisata, sangat penting bahwa mereka terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Namun, studi tentang Li (2006) di China menemukan sebaliknya. Hasil studi Li (2006) menunjukkan bahwa meskipun ada partisipasi masyarakat lokal yang rendah dalam pengambilan keputusan, masyarakat setempat merasa senang dengan pariwisata karena mereka mendapat manfaat yang memuaskan dari pariwisata.

Pendekatan perencanaan pariwisata lainnya yang menekankan pada kolaborasi beragam pemangku kepentingan adalah perencanaan pariwisata kooperatif. Pengembangan pariwisata berkelanjutan, yang secara konsisten memenuhi kebutuhan para pemangku kepentingan yang terlibat dalam pengembangan pariwisata, serta kebutuhan akan perlindungan

lingkungan, memerlukan perencanaan dan pelaksanaan kerjasama dan kemitraan yang efektif di antara berbagai pemangku kepentingan (Hall 2008).

Menurut Timothy (1998), terdapat beberapa jenis kerjasama sangat penting untuk pengembangan pariwisata inklusif, yakni 'kerja sama antara instansi pemerintah, kerja sama antara tingkat administrasi, dan kerjasama sektor swasta (Timothy 1998). Yang sangat penting dari keempat kerjasama ini adalah kerja sama antara instansi pemerintah, sehingga kesalahpahaman dan konflik terkait tumpang tindih antara tanggung jawab antar instansi dapat diminimalkan. Koordinasi sering mengacu pada masalah unit atau keputusan terkait di seluruh instansi pemerintah.

Agar pariwisata menjadi sukses, perlu adanya kerjasama antara tingkat administrasi karena pembangunan di suatu daerah memerlukan upaya antar tingkat administrasi. Dengan cara ini, tumpang tindih dalam layanan dan perencanaan dapat diatasi. Hall (2000, hal 135) menunjukkan, 'koordinasi diperlukan baik di dalam maupun di antara berbagai tingkat pemerintahan untuk

menghindari duplikasi sumber daya antara berbagai badan kepariwisataan pemerintah dan sektor swasta, dan untuk mengembangkan strategi pariwisata yang efektif'. Kerjasama juga terjadi antara tingkat politik dan sektor swasta yang sama. Berbagai macam layanan dan fasilitas yang dibutuhkan oleh pariwisata sebagian besar dimiliki dan dioperasikan oleh perorangan atau perusahaan swasta. Oleh karena itu, kerjasama antara sektor swasta dan publik sangat penting.

Perencanaan wisata yang saling terkoordinasi ini berguna dalam beberapa hal. Pendekatan integratif dan kooperatif dapat menghasilkan keputusan yang lebih baik dalam hal penerimaan stakeholder. Pendekatan integratif terhadap perencanaan dan pengelolaan pariwisata di semua tingkat akan membantu distribusi manfaat dan biaya pengembangan pariwisata secara lebih adil, sambil berfokus pada peningkatan hubungan dan pemahaman antara pemangku kepentingan juga dapat membantu dalam kesepakatan mengenai arahan dan tujuan perencanaan (Hall 2008). Perencanaan kooperatif juga merupakan strategi yang tepat untuk mengelola domain

perencanaan turbulen di tingkat lokal (Jamal & Getz 1995). Proses ini mungkin juga cocok untuk mengkoordinasikan perencanaan pembangunan pariwisata tingkat daerah (Jamal & Getz 1995).

Meskipun penting, perencanaan kooperatif mungkin sulit dilakukan karena industri pariwisata memiliki banyak produk dan layanan yang saling terkait, dan beragam (Timothy 1998). Sebagaimana Hall (2008, hal 118) berpendapat, 'Struktur industri yang beragam berarti bahwa koordinasi berbagai elemen dalam proses perencanaan sangat sulit dilakukan'. Selain itu, proses perencanaan kooperatif masih perlu dilakukan untuk memastikan agar keluaran perencanaan terjadi (Hall, 2008). Hubungan timbal balik dari banyak pemangku kepentingan yang terlibat dalam perencanaan pariwisata seringkali menimbulkan kebingungan seputar proses perencanaan pariwisata (Hall 2008).

Kesulitan dalam menerapkan pendekatan kolaboratif telah disoroti dalam kasus Yogyakarta di Indonesia (Timothy 1998). Penelitian Timothy (1998) menunjukkan bahwa kerja sama antara instansi pemerintah di Yogyakarta sulit



dicapai karena kurangnya koordinasi antara berbagai lembaga perencanaan. Tantangan serupa terjadi saat menciptakan kerja sama antara tingkat administratif dan unit politik tingkat yang sama, sementara kerja sama antara sektor publik dan swasta sama sekali tidak ada di Yogyakarta. Hirarki sosial dan politik tradisional merupakan faktor utama yang berkontribusi terhadap pembatasan praktik perencanaan sektoral dan politik secara lokal. Memang, kondisi sosial dan politik lokal yang beragam, ditambah dengan kurangnya kesadaran akan rencana kerja sama secara kooperatif terhadap kegiatan perencanaan pemerintah, membuat kolaborasi sulit diwujudkan.

Demikian pula, Ladkin dan Bertramini (2002) mengklaim bahwa sulit untuk mencapai kolaborasi dalam proses pengembangan pariwisata di Cusco, Peru. Pengembangan pariwisata di Cusco, yang masih dalam tahap awal dan jaringan tidak terbentuk, telah menjadi alasan utama kurangnya kolaborasi ini (Ladkin & Bertramini 2002). Hal itu dikarenakan kurangnya kepercayaan di antara para

pemangku kepentingan dan tidak memiliki visi bersama mengenai pengembangan pariwisata.

### **3.5 Kendala-Kendala Partisipasi**

Karena partisipasi telah dikembangkan dan dipromosikan terutama dalam konteks politik dan sosial negara maju (Lamberti et al 2011), aplikasinya ke negara-negara berkembang mungkin berbeda (Lamberti et al 2011). Beberapa aspek operasional, struktural dan budaya diidentifikasi sebagai penghalang yang biasanya menghambat partisipasi masyarakat di negara-negara berkembang (Tosun 2000). Tosun (2000) berpendapat bahwa termasuk masalah operasional adalah masalah yang berkaitan dengan sentralisme administrasi publik yang kuat, seperti kurangnya koordinasi antara pemangku kepentingan pariwisata dan kurangnya komunikasi. Misalnya, beberapa orang memilih untuk tidak terlibat dalam kegiatan partisipasi masyarakat pariwisata karena tekanan waktu (Pongponrat & Pongquan 2007). Timothy (1999) menyatakan bahwa masyarakat setempat mungkin merasa tidak mampu berpartisipasi, terutama karena

terkait dengan kondisi sosial ekonomi mereka yang rendah. Situasi ini membuat mereka lebih fokus untuk memenuhi kebutuhan.

Beberapa ilmuwan mengklaim bahwa politisi di negara-negara berkembang tampaknya enggan untuk mengadopsi dan menerapkan pendekatan pembangunan partisipatif (Tosun & Timothy 2001). Telah dikemukakan bahwa kurangnya kehendak pemerintah pada partisipasi masyarakat adalah hasil dari distribusi kekuasaan dan sumber daya yang tidak merata antara pemerintah dan masyarakat setempat - situasi yang sebagian besar ada dalam proses pengembangan pariwisata di negara-negara berkembang (Tosun & Timothy 2001). Selain itu, karena tujuan utama pengembangan pariwisata di negara-negara berkembang paling sering adalah untuk meningkatkan pendapatan luar negeri (misalnya dengan menerapkan pendekatan boosterisme dan ekonomi), pemerintah sebagian besar telah mendorong pengembangan pariwisata menuju tujuan ini, dengan seringkali mengabaikan kepentingan masyarakat lainnya (Tosun & Timothy 2001). Tidak adanya pendekatan perencanaan

partisipatif di negara-negara berkembang memang seperti 'missing ingredient' di banyak negara berkembang (Tosun & Timothy 2001, hal 355).

Kurangnya koordinasi antara instansi pemerintah yang berbeda juga bisa menjadi penghalang bagi partisipasi masyarakat lokal terhadap pariwisata. Penelitian Hampton (2003) di Yogyakarta, Indonesia, menunjukkan bahwa terdapat kurang koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah terkait dengan pengelolaan akomodasi, dimana pemerintah pusat di Jakarta bertanggung jawab atas akomodasi dan fasilitas bintang empat dan lima di seluruh negeri, sedangkan pemerintah provinsi bertanggung jawab atas hotel non bintang dan hotel bintang tiga di daerah mereka. Koordinasi yang kurang ini ditambah dengan kurangnya perhatian pemerintah dalam perencanaan partisipatif.

Masalah operasional lainnya terkait dengan terbatasnya data yang tersedia mengenai pariwisata dan juga tidak dapat diakses masyarakatnya (Tosun & Jenkins 1996). Akibatnya, sebagian besar penduduk memiliki sedikit

pengetahuan mengenai pengembangan pariwisata dan, akibatnya, keterlibatan masyarakat terhadap pariwisata menjadi rendah. Misalnya, di Iran, rencana pariwisata tidak dapat diakses oleh masyarakat, oleh karena itu, masyarakat lokal hanya memiliki sedikit pengetahuan tentang rencana ini dan partisipasi masyarakat rendah (Aref & Ma'rof 2008). Seringkali, informasi tentang rencana di negara-negara berkembang terbatas pada elit kaya dan berpendidikan,. Hal ini membuat masyarakat tidak memiliki akses terhadap perencanaan pariwisata di daerahnya (Tosun & Jenkins 1996).

Permasalahan struktural juga menjadi kendala bagi masyarakat lokal untuk berpartisipasi dalam pariwisata. Termasuk dalam masalah struktural adalah sejumlah masalah seperti masalah kelembagaan, struktur kekuasaan dan legislatif, sistem ekonomi disfungsi, kurangnya kehendak untuk mengadopsi pengembangan pariwisata partisipatif di antara para profesional, kurangnya pengetahuan dari pihak perencana, dominasi oleh elit, kurangnya sistem hukum yang sesuai, kurangnya sumber daya manusia yang terampil, dan masalah pendanaan

seperti tingginya biaya partisipasi masyarakat dan sedikit sumber daya keuangan (Tosun 2000).

Kurangnya pertemuan publik merupakan hambatan penting lainnya untuk berpartisipasi. Di China, walaupun ada banyak cara untuk menarik partisipasi publik seperti menghadiri pertemuan publik dan penyampaian pendapat, namun nampaknya prosedur ini hanya formalitas, dan opini publik jarang tercermin dalam keputusan akhir (Wang, Yang, Chen, Yang & Li 2010). Lebih jauh lagi, kurangnya keahlian bagi perencana pariwisata merupakan masalah besar lainnya. Terkait dengan perencanaan, pejabat pemerintah dan perencana swasta, keduanya kurang memahami tentang sifat keterlibatan dalam perencanaan pariwisata (Timothy 1999). Kondisi ini diperparah oleh etos modernisasi yang berfokus terutama pada elit dan pembangunan ekonomi. Selain itu, kebaruan industri berarti ada kekurangan perencana dengan keterampilan perencanaan yang memadai, termasuk keterampilan untuk menarik partisipasi masyarakat di industri ini (Brown 1994).

Dari segi keterbatasan struktural, salah satu isu adalah ketegangan antar profesional yang merumuskan rencananya. Ketegangan ini biasanya terkait dengan kesulitan dalam membujuk para profesional untuk menerima pengembangan pariwisata partisipatif sebagai pendekatan yang layak di banyak negara berkembang. Dalam konteks ini, kemunculan dan penerimaan pembangunan pariwisata partisipatif mungkin sangat bergantung pada keberadaan Organisasi Non-Pemerintah (LSM) yang kuat yang membela pembangunan partisipatif sebagai hak demokrasi masyarakat tuan rumah di tempat-tempat tujuan wisata (Tosun 2000). Di banyak negara berkembang, ada keterbatasan kapasitas perencanaan, sebagian karena mereka kekurangan tenaga ahli dengan pelatihan yang sesuai (De Kadt 1979). Penelitian Lai, Li, dan Feng (2006) menunjukkan bahwa kurangnya keahlian mendominasi kemampuan pemerintah daerah di China, pada gilirannya, membatasi kemampuan untuk melakukan perencanaan secara keseluruhan.

Keterbatasan budaya mencakup masalah tingkat pengetahuan dan kesadaran rendah di masyarakat lokal

(Tosun 2000). Misalnya, penelitian di Indonesia menemukan bahwa tradisi budaya dan politik yang kuat menciptakan hambatan untuk berpartisipasi. Konsep kekuasaan dan otoritas Jawa yang membutuhkan penghormatan terhadap orang-orang yang berada dalam posisi berkuasa atau mereka yang memiliki kedudukan sosial tinggi telah menciptakan situasi di mana orang biasa menerima keputusan mereka tanpa pertanyaan (Timothy 1999). Reisinger dan Turner (1997) berpendapat bahwa ketika pihak berwenang membuat keputusan-keputusan mereka cenderung tidak dipertanyakan lagi. Dalam hal ini, rakyat biasa, menerima saja, terlepas dari apakah mereka setuju atau tidak, menerima keputusannya (Timothy 1999). Di desa di Jawa, misalnya, banyak rasa hormat dan otoritas ditujukan pada kepala desa. Dengan demikian, sedikit penduduk desa yang akan 'melewati' kepala desa saat membutuhkan nasehat, karena perilaku ini dianggap menyinggung dan menyebabkan kepala desa kehilangan muka (Timothy 1999). Meskipun di beberapa daerah di negara berkembang, peran pemimpin yang kuat dapat menjadi penting karena dapat mempengaruhi partisipasi masyarakat (Pongponrat & Pongquan 2007),



budaya tradisional yang kuat yang menghargai penghormatan yang tak terbantahkan kepada tokoh masyarakat juga telah menciptakan tantangan besar dalam pengembangan. negara.

Sehubungan dengan tingkat pengetahuan yang rendah ini, Mosse (2001) berpendapat bahwa suara dan pemahaman masyarakat tentang rencana, kebutuhan dan permasalahan yang mereka hadapi sehubungan dengan rencana tersebut tidak benar-benar ditangani melalui partisipasi. Sebaliknya, pemahaman masyarakat setempat sangat dimanipulasi dan dibentuk oleh mereka yang berada dalam posisi berkuasa (Mosse 2001).

Partisipasi masyarakat lokal dalam proses pengambilan keputusan pengembangan pariwisata di negara-negara berkembang seringkali kurang dan seringkali terbatas atau terpinggirkan, karena masyarakat lokal sering dikecualikan dari perencanaan dan pengambilan keputusan. Dalam hal ini, Cole (2008, hal 58) mengajukan pertanyaan, '... tentang bagaimana mereka dapat [komunitas] berpartisipasi dalam sesuatu yang mereka pahami begitu

sedikit', sebagai '... begitu banyak faktor, sejauh ini dari kontrol masyarakat setempat, menjadikan pariwisata sebagai prospek yang tidak dapat diandalkan untuk mendasari harapan ekonomi '. Pertanyaan ini mengarah pada dua poin penting yang dapat menghambat penduduk lokal untuk berpartisipasi. Pertama, pertanyaan Cole menunjukkan kurangnya pengetahuan atau pemahaman masyarakat terkait dengan pariwisata. Dalam kasus Desa Ngada di Flores, Indonesia, masyarakat hanya memiliki sedikit pemahaman tentang pengembangan pariwisata di wilayah mereka (Cole 2008). Mereka mengungkapkan kurangnya pemahaman mereka tentang wisatawan dan pariwisata; bahwa mereka tidak tahu mengapa wisatawan tiba dan apa yang mereka inginkan. Cole (2008) mencatat bahwa kurangnya pemahaman ini pada akhirnya menyebabkan ketidakmampuan warga setempat untuk memahami proses kepariwisataan secara keseluruhan. Kedua, pertanyaan Cole menjelaskan adanya kekuatan dominan, yang mengendalikan pariwisata di daerah tersebut dan secara efektif menyingkirkan penduduk setempat. Dengan demikian, dalam hal pengembangan pariwisata di Desa Ngada, isu hilangnya kekuasaan,

ketidakberdayaan atau peminggiran masyarakat lokal telah terlihat (Cole 2008). Dalam upaya untuk meninjau tantangan bagi partisipasi masyarakat, pertanyaan Cole menunjukkan sebuah gagasan penting - apakah kekuatan yang tidak setara yang ada di negara-negara berkembang telah menciptakan basis yang memperkuat kesempatan terbatas bagi masyarakat lokal untuk berpartisipasi dalam perencanaan pariwisata di negara-negara berkembang.

Dalam upaya untuk meninjau tantangan bagi partisipasi masyarakat, pertanyaan Cole menunjukkan sebuah gagasan penting - apakah kekuatan yang tidak setara yang ada di negara-negara berkembang telah menciptakan basis yang memperkuat kesempatan terbatas bagi masyarakat lokal untuk berpartisipasi dalam perencanaan pariwisata di negara-negara berkembang.

Kekuatan yang tidak setara yang terkonsentrasi di tangan beberapa orang menghasilkan keuntungan dari pariwisata yang sebagian besar berasal dari orang-orang hebat ini (Mowforth & Munt 2009). Rendahnya tingkat akses penduduk setempat terhadap sumber daya keuangan dan

sumber daya wisata lainnya menyebabkan ketidakmampuan bernegosiasi dan sedikit atau tidak adanya rasa memiliki sumber daya pariwisata. Situasi ini menjadi penyebab warga tidak berdaya dalam berpartisipasi (Aref & Ma'rof 2008). Situasi ini menjadi penyebab warga tidak berdaya dalam berpartisipasi (Aref & Ma'rof 2008).

Manfaat yang dirasakan dari pariwisata telah memberikan dorongan yang dibutuhkan untuk berpartisipasi dalam program pengembangan pariwisata (Eshliki & Kaboudi 2012). Sehubungan dengan kota Ramsar di Iran, hasilnya menunjukkan bahwa ada hubungan yang signifikan antara efek pariwisata bagi masyarakat dan tingkat partisipasi (Eshliki & Kaboudi 2012). Dalam hal ini, semakin banyak orang menerima manfaat dari pariwisata, semakin mereka cenderung berpartisipasi dalam pengembangan pariwisata (Eshliki & Kaboudi 2012).

Pendekatan perencanaan partisipatif juga mendapat tantangan dari sifat kompleks masyarakat dan perbedaan kekuasaan dalam partisipasi yang seringkali dapat

bertentangan dengan hasil yang diharapkan. Penelitian Roberts (2013) menunjukkan bahwa visi yang jelas mengenai tujuan, minat yang berkelanjutan dan dukungan kelembagaan mendorong masyarakat aktif untuk berpartisipasi. Dengan kata lain, jika visi tujuan tidak jelas, maka minat untuk berpartisipasi menjadi rendah dan dukungan institusional tidak memadai. Kurangnya pelatihan dalam negosiasi juga ditemukan telah menghambat partisipasi (Robert 2013).

Selain itu, partisipasi cenderung menjadi prosedur manajemen tanpa mempertimbangkan struktur sosial peserta, seperti posisi peserta, variasi dalam keuntungan atau kerugian bergabung dengan peserta, motivasi individu, serta peluang dan masalah yang membatasi keinginan peserta untuk ikut (Cleaver, 2001). Sifat menguntungkan individu dalam partisipasi seharusnya tidak mengabaikan struktur sosial yang mendukung keinginan untuk berpartisipasi (Cleaver, 2001).

Berkenaan dengan partisipasi, pengambilan keputusan partisipatif harus berakar pada hubungan dinamis saling

percaya dan menghargai, dan bukan hanya bergantung pada dialog formal. Penelitian Hailey (2001) menunjukkan bahwa keterbatasan operasional dan budaya, serta sejarah dan realitas praktik, menunjukkan bahwa mereka secara sah dapat dilihat sebagai alat untuk memaksakan kontrol eksternal. Untuk mengatasi masalah ini, dialog pribadi dapat dilakukan karena percakapan ini penting dalam pengambilan keputusan efektif bersama (Hailey 2001).

Tercermin dalam pembahasan di atas, tantangan dalam perencanaan pelaksanaan dan penerapan partisipasi masyarakat sangat serupa. Beberapa faktor, seperti sentralisasi, kurangnya koordinasi, dan masalah pendanaan, telah merupakan tantangan bagi baik pelaksanaan perencanaan maupun partisipasi. Hal ini menunjukkan bahwa permasalahan yang ada di negara berkembang tidak hanya ‘menantang’ pelaksanaan perencanaan secara umum, namun juga ‘menantang’ implementasi partisipasi pada khususnya. Dinamika kekuatan yang tidak setara yang mendominasi perencanaan pariwisata di negara-negara berkembang

terbukti memainkan peran penting dalam menciptakan situasi yang problematik. Memang, seperti yang telah dibahas sebelumnya, prinsip partisipasi lokal mungkin mudah dipromosikan, namun praktiknya lebih sulit (Mowforth & Munt 2009), terutama di negara-negara berkembang karena budaya pembangunan top-down (Teye et al., 2002) dan struktur sosio-politik (Lamberti et al., 2011).

## **Bab 4**

# **PARTISIPASI MASYARAKAT LOKAL DALAM PARIWISATA**

### **4.1 Partisipasi Masyarakat dalam Pariwisata**

Sebelum melangkah detail pada perencanaan pariwisata berbasis partisipasi masyarakat, maka terlebih dulu harus digali bagaimana keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pariwisata (mengacu pada Bagan 1).

Mengadaptasi Bagan partisipasi masyarakat dalam pariwisata yang diadaptasi dari Timothy (1999), maka partisipasi masyarakat dalam perencanaan pariwisata dapat terbagi menjadi 2, yakni keterlibatan dalam pengambilan keputusan wisata dan keterlibatan masyarakat dalam ikut serta menikmati keuntungan dari pariwisata. Dalam keterlibatan masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan pariwisata terdapat tujuan masyarakat lokal dan keterlibatan *stakeholder-stakeholder* dalam pengambilan keputusan wisata. Sedangkan keterlibatan masyarakat lokal dalam keuntungan



pariwisata terbagi menjadi partisipasi masyarakat dalam menikmati keuntungan pariwisata dan partisipasi masyarakat dalam kegiatan mengedukasi masyarakat tentang pariwisata.

Mengacu pada pemikiran Timothy (1999) tersebut, maka masyarakat dapat berpartisipasi dalam pariwisata dalam berbagai macam hal. Yang pertama adalah *involvement of locals in decision making* atau keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan. Hal ini misalnya masyarakat ikut serta dan diundang dalam rapat atau pertemuan terkait dengan perencanaan pariwisata. Selain itu keterlibatan masyarakat juga bisa dilakukan dalam hal lain seperti terlibat dalam bagaimana mereka menikmati benefit pariwisata. Kedua hal ini lah yang menjadi pisau asah dalam penelitian ini. Kedua hal yang didapatkan secara teoritik inilah yang kemudian dilihat di Sumenep dan bagaimanakah keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pariwisata.

## **Keterlibatan Masyarakat dalam Pengambilan Keputusan Pariwisata**

Sementara ini dapat diketahui bahwa beberapa masyarakat yang termasuk dalam informan penelitian ini merasa suaranya masih belum didengar. Hal ini disampaikan oleh Rudi, salah seorang penjaga makam Asta Tinggi di Sumenep. Sebagai turunan petugas kerajaan, dia merasa suaranya harus didengar. Namun pada kenyataannya, dia merasa seringkali suaranya tidak didengar.

Saya selalu ada apa-apa saya sampaikan.  
Tapi ya itu mbak..gak ada  
kelanjutannya..Saya ini hanya orang kecil  
mbak, gak ada apa-apanya (P. Zakir)

Seorang pengurus tempat wisata Asta Tinggi yang lain juga menyampaikan hal yang sama, bahwasanya dia merasa suaranya tidak pernah didengar. Beberapa contoh disampaikan terkait dengan ‘merasa’ terpinggirkannya suaranya. Misalnya beberapa petugas, termasuk dirinya usul untuk tidak dipavingnya area Asta Tinggi.

Menurutnya hal itu akan mengurangi kesempatan mereka untuk bekerja.

pernah ada kuburan yg mau dipaving.. tp kita ndak mau...ato kuburannya mau dipindah... ditaruh di sini.. yah gak boleh karena ini kan halaman, karen kalau di sini ada kuburan kan kelihatan gak bagus...jadi kita persiapkan di luar....dan yg gali kuburan itu harus penjaga asta tinggi gak boleh orang luar....karena semua yg ada di sini itu adalah keturunan dr yg dulu-dulu... meskipun sudah berapa turunan....di sini kuat yah pak penolakannya kalo tidak sesuai.....seperti misalkan di sini mau dipaving semuanya... kita gak setuju..kita ntar kerja apa kalo gak ada tamu... mau tiduran.. jadi kalo pas gak ada tamu yah kita nyapu.... ngepel kantor... gantian.. tiap hari...(Pak Dian).

Beberapa responden mengaku terlibat dalam pengambilan keputusan dan perencanaan pariwisata, meskipun dalam lingkup yang kecil. Salah seorang responden sangat aktif mengikuti rembukan desa di daerahnya, terutama dengan kaitannya dengan pariwisata di daerahnya.

Di sini selalu rapat untuk pariwisata. Bagaimana pariwisata itu diarahkan untuk perbaikan, kemakmuran, tiap tahun dari anggota sini. Saya selalu mengajukan usulan baik, bisa diajukan musyawarah (Pak Saleh).

Oh ya, saya selalu aktif ikut. Di sini kita bebas mengeluarkan pendapat dan uneg-uneg. Ya di rembugan desa itu tempatnya. Misalnya di sini mau dibangun penginapan untuk menunjang pariwisata atau apa, ya di situ dibicarakannya (Bu Murni).

Hal yang sama, yakni kebebasan berpendapat juga dirasakan oleh beberapa responden. Namun mereka mengakui, bahwa keterbatasan akses ke pembuat kebijakan menjadi problem utama dalam menyuarakan aspirasinya.

Kalau perencanaan pembangunan tentu kita seringkali dimintai masukan. Hanya sebatas masukan dalam beberapa hal kita

juga mengawal pembangunan. Karena kalau al amin itu sendiri prinsip di awal bahwa semua kyai di ala im itu tidak boleh berpolitik praktis. Itu prinsip. Karena itu di sini gak ada parta. Dan kita berdiri di atas semua golongan . semua santri kita ada yang NU, muhamadiyah dll. Kita berdiri di atas itu semua. Dan semua kyai kita kalau mau terjun di politik, harus mundur. Keluar, cuti 5 tahun. Itu komitmen tertulis dan siapapun tidak boleh melanggar seperti itu. Kita bersyukur kita terhindar dari konflik kepentingan, terkotak-kotakkan seperti...karena itu kita bisa masuk ke semua lini (Pak Hamzah).

Selain itu, dari wawancara mendalam terhadap Pak Hamzah didapatkan bahwa masyarakat, yang beliau sebut sebagai masyarakat bawah mempunyai kesulitan dalam menyuarkan aspirasinya.

Kalau dari segi masyarakat bawah sendiri mereka terlihat tidak punya akses..bagaimana mereka menyuarkan aspirasinya. Memang agak rumit. Kalau biasanya masyarakat jalan secara alami. Kalau di sini kita fasilitasi karena kita ada pengajian mingguan untuk masyarakat. Kemudian pak kyai menyuarkan...pak kyailah sebagai jembatan. Disini tiap minggu. Ada yang...ya untuk masyarakat umum. Untuk yang mau datang kita

sampaikan bahwa pengajian minggu ini ada 3 kyai. Dan setiap minggu secara bergiliran, minggu ini kyai A, B, C rutin tiap minggu. Dan pesertanya adalah masyarakat. Dan di situ kemudian ada dialog. Dangat terbuka. Kalau untuk pembangunan di al amin kita memang banyak melibatkan tetangga ini. Hampir semua pembangunan. Pembangunan ini, kita angkat jadi pegawai ini. Jadi ada timbal baliklah karena sejak awal kita menyadari bahwa pesantren kita besar dari masyarakat. Dan ini pondok kita sekarang bukan milik kyai, tapi milik umat dan diwakafkan ke umat. Jadi kepemilikan tanah, bukan milik kyai. Dan 1 hal yang membedakan dengan pesantren lain. Pesantren di sini tidak ditentukan oleh hereditas tapi kemampuan ada beberapa kyai di sini bukan keturunan tapi alumni sini (Pak Saiful)

ndak. Kadang gak sampai tahap perencanaan. Ya gak selalulah. Lebih banyak top down. Orang kan pola birokrasi gak suka. Kalau ada dari bawah kan gak suka. Misalnya kita ngadain kegiatan apa sudah mereka buat sendiri. Karena mereka menilai keuntungan kita diambil orang (Pak Hamzah)

Dari wawancara dengan Pak Hamzah di atas, maka nampak bahwa kyai memegang peran utama dalam keterlibatan mereka berperan aktif di perencanaan pariwisata. Kyai pulalah yang memegang kuasa atas terwakilinya suara masyarakat dalam pariwisata. Statement bahwa ‘kami percayakan semuanya pada kyai’ dalam salah satu wawancara merupakan temuan penting yang mendukung hal ini.

Saya selalu percaya paada kyai. Kami percayakan semuanya pada kyai (Pak Saleh).

Saya memang tidak pernah dapat kesempatan ikut melibatkan diri dalam perencanaan pariwisata, tapi saya percaya sama kyai saya. Sama saja itu (Pak Saiful).

Hal tersebut diperkuat dengan senantiasa dilibatkannya kyai dalam perencanaan.

Kyai diundang, kayak suramadu. Dari awal kita diundang ileh pemprov, di antaranya yang jadi fasilitatornya itu unijoyo. Ya ngasih masukan termasuk master plannya, rencana stratgis pembangunan. Itu dari awal kyai kita terlibat. Pokoknya dari thn 1990anlah..tahun 1990 diajak

oleh menristek habibie unntuk beberapa kyai untuk studi banding ke batam (P. Hamzah)

Temuan yang melibatkan kyai dan memberikan kuasa pada kyai untuk mewakili suara merupakan temuan yang selaras dengan filosofi hidup masyarakat Madura yaitu *Bubba Babbu Guru Ratoh*. Yakni masyarakat Madura patuh pada Orang tua, Guru/Kyai, dan pemerintah. Kepatuhan ini membawa dampak pada bagaimana partisipasi masyarakat terhadap perencanaan pariwisata. Bahwa sebagaimana disampaikan di atas, kyai memegang peran penting dalam keterlibatan masyarakat dalam partisipasi masyarakat dalam pariwisata.

### **Keterlibatan dalam Menikmati Keuntungan Pariwisata**

Salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam pariwisata adalah dengan keikutsertaannya menikmati pariwisata. Salah seorang responden menjawab bahwa dia sangat menikmati pariwisata. Dengan perannya sebagai wisatawan, dia mengatakan sangat menikmati dan seringkali melakukan perjalanan wisata.



Oh menikmati sekali. Soalnya itu sudah jadi kebutuhan batin saya. Itu kalau gak ada hiburannya kalau terus-terusan kerja otaknya jadi beku....Saya juga melakukan promosi ke teman-teman. Kayak sekarang kan ngajak teman-teman kalau di sini enak gitu. Sisi positifnya ya selain teman-temannya pengalaman, bisa tahu tempatnya di sini juga, teman-teman bisa...ya pokoknya teman-teman tahu tempat bersejarah, makamnya Syeik yusuf (Maisaroh)

Dari kutipan wawancara di atas tersirat bagaimana Maisaroh memang sangat menikmati pariwisata. Kegiatan menikmati pariwisata itupun kemudian dilakukan dengan jauh lebih aktif, yakni dengan melakukan kegiatan promosi kepada teman-teman di sekelilingnya. Upaya yang aktif inilah yang mendorong dia untuk semakin menikmati pariwisata.

Yang menarik adalah peran suaminya sangat kuat untuk mendorong Maisaroh melakukan perjalanan wisata. Statemen ‘...Kebetulan saja suami suka jalan-jalan’ benar-benar menyiratkan hal tersebut.

Bentuk partisipasi yang sama juga disampaikan oleh hampir semua responden. Mereka rata-rata menyebut partisipasinya terhadap pariwisata melalui peran aktifnya untuk berkegiatan wisata.

Saya memang kalau punya uang memang seneng jalan-jalan. Paling seneng ke mana..ke malang. Kalau punya uang ya sam akeluarga. Kalau Madura untuk obyek wisata. Pantai lombang, slopeng. Itu uniknya lombang cemara udang. Cemara udang bisa dibuat bonsai...(Farid)

Namun, terdapat ‘prasyarat’ bagi terlaksananya kegiatan wisata tersebut. Farid menyebut ‘kalau ada uang...’ menjadi sesuatu yang penting bagi terwujudnya partisipasinya. Hal ini memang bisa terkait dengan kebutuhan pariwisata yang bukan merupakan kebutuhan primer. Apabila kebutuhan primer terpenuhi maka orang akan meraih tingkat motivasi yang lebih tinggi, yakni untuk pemenuhan kebutuhan sekunder dan tersier, seperti halnya berwisata.

Sebuah ungkapan menarik datang dari seorang informan yang merupakan seorang guru. Menurutnya, pariwisata adalah sektor yang penting dalam pembangunan Madura, sehingga keterlibatan masyarakat sangat dibutuhkan. Namun kunci dalam semua itu pengelolaan pariwisata Madura yang sesuai dengan budaya Madura dan nilai-nilai agamis yang dianut oleh masyarakat Madura.

eh..saya melihat bahwa pariwisata termasuk salah satu sektor yang sangat urgent terutama dalam pembangunan Madura ke depan. Artinya pariwisatam enjadi salah satu indikator sebuah keberhasilan pembangunan termasuk pembangunan Madura. Kalau pariwisata di Madura dikelola dengan baik, dia tidak saja menjadi salah..apa akhirnya Madura tidak hanya menjadi salah satu kota wisata, tapi dia juga memberikan keuntungan secara financial dan menjadi dinamisator perkembangan amdura itu sendiri. Karena itu eh..pariwisata mesti dikelola dengan manajemen yg baik. Tidak dibiarkan dia bergerak secara alamialh, harus ada manajemen pariwisata (Pak Hamzah).

eh.kalau saya melihat tentu harus ada pondasi dasar artinya harus ada ruh, dimana

di atasnya pariwisata itu dibangun. Dan ruh itu adalah karena Madura pertama, harus berdasarkan nilai-nilai keagamaan, nilai-nilai yang harus islami. Islami tidak hanya dipandang formal. Hanya terlalu sempit. Jangan seperti itu. Bahwa pariwisata pada akhirnya harus menyejahterakan masyarakatnya termasuk dalam hal ini...tanpa harus terlepas dari nilai-nilai moral, moral keagamaan...eh..kalau konkretnya yang jelas, misalnya ya ada tempat pariwisata, nah disitu kalau konsep kita ada kolam renang, misalnya ya harus ada pembagian piutra-putri. Tidak boleh campur aduk (Pak Hamzah)

Adapun bentuk-bentuk keterlibatan dalam pariwisata dalam dengan senantiasa mendukung pembangunan pariwisata itu sendiri. Sebagaimana yang disampaikan Nur cholis berikut ini.

Menurut saya kita harus dukung. Misalnya pertama-tama kita perhatikan bagaimana budaya2 seni di Madura.. contohnya Karapan Sapi.... Kan selama ini sudah merosot.. budaya kerapan sapi yg ada cuman adu sapi padahal di dalamnya ada kebudayaan Lok-Alok dsb.. dan itu sudah dihilangkan (Pak Budi).

ketika ada orang kita.. ada.. mungkin dalam bahasa maduranya.. “ *Longgu eatore* “ (ini maksudnya monggo mlebet dlm bahasa jawa gitu bu).. bahasa halus yg.. itu.. itu mewakili.. itu suatu bukti.. itu bukan tanda tapi itu bukti bahwa orang2 madura adalah orang2 yg sopan...santun.. dan ramah..(Pak Saleh).

misal kalo saya.. sebenarnya sudah ada kalo konsep itu... Cuma kemudian ada kemerosotan.. yg ingin saya sampaikan.. bagaimana kemudian memunculkan kembali budaya2 yg sudah hilang di Madura.. seperti yg saya katakan tadi... Lok-Alok itu dalam Kerapan Sapi...dan ketika Kerapan Sapi hanya berpacu.. sapi itu...yg ada hanya perjudian...sehingga nilai seninya hilang.. padahal ketika ada Lok-Alok itu kan ada seni dan sastra di situ...ada sastra verbal...secara tembang...kan nikmat sekali itu...termasuk Macapat yang skrg tergantikan dengan dangdut2 yg tidak sewajarnya ditampilkan di masyarakat...jadi bagaimana menampilkan “wajah-wajah” yg hilang dr Madura itu...(Pak Budi)

Berbagai wawancara menunjukkan peran serta masyarakat sangat penting dalam pariwisata. Namun pembangunan pariwisata harus memperhatikan nilai

budaya dan nilai agama masyarakat Madura. Masyarakat menilai mulai pupusnya budaya asli Madura. Hal inilah yang harus dihindari agar pariwisata tetap terjaga. Dan kepercayaan dan partisipasi masyarakat terhadap pariwisata semakin meningkat.

### **Partisipasi Masyarakat dalam Pengambilan Keputusan**

Bukti empiris yang disajikan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat tindakan putus asa beberapa warga untuk menemukan cara mereka sendiri untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan pariwisata. Hal ini ditunjukkan dalam beberapa contoh seperti pengusaha yang sangat membutuhkan pemerintah untuk mendengarkan aspirasi mereka, para guru pesantren yang ingin menyuarakan keprihatinan mereka tentang dampak negatif pariwisata dalam merugikan nilai budaya dan agama mereka, dan penduduk setempat yang mengeluhkan kurangnya kontrol pemerintah dalam pengoperasian hotel dan relokasi warung yang terjadi di

beberapa obyek wisata (misalnya Pantai Camplong). Tindakan putus asa diambil oleh peserta yang merasa mereka tidak memiliki akses terhadap proses pengambilan keputusan atau bahwa pemerintah tidak mau mendengarkan pendapat mereka. Temuan ini sesuai dengan tipologi partisipasi induksi Tosun (1999), dan juga dengan tipe tipologi Arnstein (1969). Selanjutnya, temuan ini mencerminkan partisipasi fungsional untuk insentif material, dan partisipasi melalui konsultasi seperti yang dijelaskan dalam model Pretty. Warga tampaknya memiliki suara, tapi mereka tidak tahu bagaimana membuat suara mereka didengar. Jenis partisipasi ini adalah bentuk yang paling umum ditemukan di negara-negara berkembang dimana masyarakat tuan rumah hanya mendukung keputusan mengenai masalah pengembangan pariwisata yang 'dibuat untuk mereka daripada dari mereka' (Tosun 2006, hal 495). Contoh di atas juga menunjukkan bahwa para peserta tampaknya memandang pemerintah sebagai inisiator utama dalam partisipasi. Pandangan ini juga lazim terjadi di negara-negara berkembang di mana pemerintah cenderung memiliki peran sentral dalam memulai tindakan partisipatif dan

melembagakannya (biasanya disebut sebagai partisipasi yang diinduksi) (Tosun 1999). Sayangnya, tindakan putus asa ini menunjukkan bahwa strategi pemerintah untuk melakukan tindakan partisipatif dipandang oleh penduduk terbatas.

Selain itu, temuan ini merupakan partisipasi koersif (Tosun 1999), karena partisipasi tersebut dimanipulasi dan konsultasi dengan penduduk setempat terutama diadakan untuk mengurangi risiko sosio-politik bagi wisatawan dan pengembangan pariwisata, bukan untuk mendorong partisipasi masyarakat lokal. Dengan demikian, mungkin tidak mengherankan jika temuan tersebut mengungkapkan bahwa beberapa warga sangat mengeluhkan pengembangan pariwisata di daerahnya karena pariwisata nampaknya cenderung mendorong pengembangan pariwisata di Pulau Madura, daripada melibatkan penduduk dalam proses pengembangan pariwisata. Memang, partisipasi yang koersif dan induksi sulit dibedakan (Tosun 1999), sebagaimana terbukti dalam temuan penelitian ini.



Keseluruhan hasil penelitian ini mengidentifikasi batasan yang membatasi kemampuan warga dalam menyuarakan pandangan mereka atau berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Salah satu keterbatasannya adalah kenyataan bahwa para pemimpin agama orang Madura (kyai) adalah juru bicara perwakilan yang paling terkemuka untuk penduduk setempat dalam kebanyakan diskusi, termasuk pengembangan pariwisata. Temuan ini dibuktikan oleh warga Madura yang diwawancarai. Yang menonjol dari juru bicara kyai mengarah pada representasi suara penduduk setempat. Ini sangat terkait dengan status dan peran luas yang dimiliki kyai dalam masyarakat Madura

Bahkan, beberapa warga mempertanyakan peran kyai dalam mewakili suara mereka. Reservasi dan perasaan ragu terhadap kyai mengungkapkan sesuatu yang penting mengenai kontribusi suara warga dalam perencanaan pariwisata atau partisipasi aktif penghuni. Warga yang mempertanyakan kemampuan kyai ternyata tidak setuju dengan suara mereka terwakili. Artinya, ada keinginan kuat di antara beberapa warga yang diwawancarai untuk

lebih aktif berpartisipasi dalam diskusi perencanaan pariwisata. Bahkan mereka yang senang memiliki suara mereka terwakili sebenarnya bisa menunjukkan maksud setidaknya terlibat dalam diskusi.

Ironisnya, meski beberapa warga diketahui memiliki niat untuk berpartisipasi, ketidakadilan kekuasaan antara kyai (seperti guru dan pemuka agama di masyarakat) dan penduduk, seperti dijelaskan di atas, nampaknya membatasi partisipasi warga dalam pariwisata. diskusi. Ketidakadilan ini meningkat lebih jauh oleh kenyataan bahwa, karena keadaan setempat, hanya penduduk desa terpilih, seperti kepala keluarga, yang diundang dalam diskusi. Suara anggota keluarga lainnya mungkin terpinggirkan. Situasi ini mungkin merugikan warga karena mereka tidak dapat menyuarakan pandangan mereka.

Keterbatasan terhadap partisipasi yang ditemukan di masyarakat Madura sesuai dengan pengertian batasan struktural dan budaya Tosun (2000), di mana penduduk dilarang berpartisipasi dalam diskusi perencanaan

pariwisata. Dia juga menegaskan bahwa keterbatasan ini merupakan hambatan yang familiar dan signifikan bagi sebagian besar penduduk di negara-negara berkembang. Jadi, apa yang membatasi warga Madura untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan pariwisata selaras secara lebih luas dengan proses perencanaan pariwisata di negara-negara berkembang.

Mengacu pada tipologi Pretty (1995), hasil penelitian ini telah mengungkapkan bahwa partisipasi pasif nampaknya merupakan jenis praktik partisipasi yang paling sering dilakukan penduduk penghuni penelitian ini karena keterlibatan mereka terbatas pada informasi tentang apa yang telah diputuskan. atau apa yang telah terjadi (Pretty 1995). Misalnya, proses konsultasi di Desa Sukolilo Barat, seperti yang dibahas pada Bab 5, menggambarkan bahwa keputusan desa dibuat oleh sejumlah kecil elit lokal dan suara warga diabaikan pada pertemuan di tingkat desa, sehingga dengan jelas menunjukkan adanya partisipasi pasif.

Studi ini juga menemukan bahwa tujuan pokdarwis

sebagian besar adalah untuk 'pelatihan' daripada mendengarkan suara warga atau memberdayakan mereka, dan merupakan indikasi lain adanya partisipasi pasif dalam tipologi Pretty (1995) dan partisipasi koersif dalam Tipologi Tosun (1999). Dalam partisipasi semacam ini, para pemimpin memiliki peran mendidik atau 'menyembuhkan' penduduk setempat dengan menekankan bagaimana tindakan mereka dapat membahayakan pengembangan pariwisata (Tosun 2006, hal 495). Dengan demikian, para pemimpin, seperti staf pokdarwis atau pejabat dewan pariwisata setempat, memberikan informasi, meyakinkan dan meyakinkan penduduk setempat bahwa pariwisata memiliki manfaat ekonomi yang besar bagi mereka dan tidak akan berdampak pada nilai-nilai agama dan budaya mereka. Hal ini terbukti dalam pernyataan mantan sekretaris pokdarwis yang mengklaim bahwa ada beberapa orang yang tidak sependapat dengan pariwisata, namun begitu mereka yakin mereka akan senang dengan pariwisata di daerah tersebut. Hal ini mengindikasikan upaya yang dilakukan oleh pemerintah dimaksudkan untuk mencegah potensi ancaman terhadap pengembangan pariwisata masa depan.

Hal ini sejalan dengan gagasan Tosun (2006) bahwa, di sebagian besar negara berkembang, walaupun pengembangan pariwisata ditafsirkan sebagai pertimbangan prioritas masyarakat sekitar, pada kenyataannya, ini lebih berkaitan dengan promosi dan pengembangan pariwisata, dan memenuhi kebutuhan dan keinginan para pengambil keputusan, operator pariwisata dan wisatawan.

Selanjutnya, hasilnya menunjukkan bahwa pemerintah dan pemimpin masyarakat, sampai batas tertentu, mendorong penduduk untuk berpartisipasi melalui pokdarwis atau pertemuan informal yang dipimpin oleh kyai, seperti yang terjadi di Sumenep. Menurut tipologi Tosun (1999), ini merupakan 'partisipasi terinduksi'. Sebagai orang yang diwawancarai yang memiliki peran penting dalam memfasilitasi diskusi perencanaan di Sukolilo Barat menyatakan, 'Pembahasan hanya perialahan' dan beberapa warga di Desa Prajan di Sampang dan Desa Preduan di Sumenep, mengatakan bahwa dialog biasanya hanya diperlukan untuk memastikan kepatuhan dengan prosedur pemerintah, dan

bukan bertujuan untuk benar-benar menangkap suara warga. Diskusi perencanaan semacam itu menunjukkan semua sifat pasif. Diskusi '*wishy-washy*' menunjukkan bahwa kekuatan penduduk relatif rendah, karena walaupun mereka memiliki suara dalam proses pengembangan pariwisata, mereka tidak memiliki kekuatan untuk menjamin bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh kelompok-kelompok kuat seperti pemerintah tubuh. Situasi ketidakberdayaan ini menyebabkan beberapa penduduk merasa bahwa diskusi hanyalah kegiatan rutin, melakukan peran '*lip service*' sehingga mereka tidak memiliki harapan untuk melakukan tindak lanjut lebih lanjut. Situasi ini, menurut tipologi Tosun (1999) adalah 'partisipasi yang diinduksi', di mana partisipasi penduduk dalam pengambilan keputusan terbatas pada informasi dan konsultasi atau hanya didorong untuk berpartisipasi dalam tubuh saja.

Sebuah indikasi lebih lanjut tentang kepasifan ditemukan pada contoh petugas pariwisata setempat di Desa Sukolilo Barat, Bangkalan, yang tidak sepenuhnya menyadari rencana pariwisata yang akan direncanakan pemerintah di

wilayahnya. Hal ini menunjukkan bahwa kekuatan dan kontrol atas pembangunan sebenarnya terletak pada tangan orang atau kelompok di luar masyarakat, yang mengabaikan masyarakat lokal, membuat mereka tidak berdaya. Keputusan dibuat untuk warga bukan oleh mereka. Selain itu, warga lain menyarankan agar warga pada dasarnya hanya menyetujui pariwisata asalkan menguntungkan mereka, membenarkan adanya partisipasi pasif dalam masyarakat Madura. Sebagai akibat dari pengabaian pandangan warga dan partisipasi pasif mereka, hasil diskusi terkadang jauh dari apa yang diharapkan penduduk.

Kasus persaingan antar penduduk untuk lokasi kios, masa depan yang tidak pasti bagi penjual di tempat-tempat wisata, relokasi penjual ke tempat baru, permintaan untuk membedakan lokasi berenang untuk wanita dan pria (baik di pantai atau di kolam renang) , dan protes pada perkembangannya adalah beberapa contoh dari apa yang terjadi pada masyarakat Madura. Terlebih lagi, pernyataan pejabat kepariwisataan, bahwa kadang-kadang mereka merasa frustrasi karena gagasan dan rencana mereka

bertentangan dengan gagasan dan preferensi penduduk, merupakan bukti penting lain dari konsekuensi mengabaikan suara penduduk. Wawancara tersebut mengungkapkan bahwa kurangnya keahlian dan pemahaman tentang rencana warga merupakan isu penting lainnya yang berfungsi sebagai penghalang untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan pariwisata bagi warga Madura. Dengan kecenderungan menganggap penduduk Madura memiliki tingkat pendidikan formal yang rendah, dan beberapa penduduk yang memiliki kekuasaan, seperti guru, mengatakan bahwa rendahnya tingkat pendidikan formal yang biasanya dimiliki warga adalah penghalang utama mereka untuk memahami perencanaan tersebut. dan prosesnya. Akibatnya, suara penduduk cenderung diabaikan.

Studi tentang hubungan tamu dan penduduk lokal terutama menarik dari pariwisata internasional di negara-negara berkembang (Telfer & Sharpley 2008), bagaimanapun, argumen mereka berguna dalam membantu menjelaskan mengapa isu-isu tersebut muncul di masyarakat lokal Madura. Menurut penelitian ini,



pariwisata menciptakan berbagai implikasi negatif bagi masyarakat. Misalnya, Burns and Holden (1995) mengklaim bahwa salah satu implikasi negatif pariwisata adalah bahwa sebagian besar manfaat pariwisata masuk ke beberapa elite lokal daripada penduduk. Dalam konteks Pulau Madura, pengunjung sebagian besar adalah wisatawan domestik, sehingga implikasi negatif dari pariwisata dikhawatirkan, terutama, ketakutan bahwa manfaat pariwisata akan diakibatkan oleh elit atau kelompok masyarakat lokal di luar masyarakat Madura. Selain itu, perhatian ini memiliki implikasi potensial bagi masyarakat; Artinya, penduduk lokal dikendalikan oleh elit lokal (Burns & Holden 1995).

Beberapa ilmuwan berpendapat bahwa masyarakat setempat tidak tahan terhadap perpecahan yang mungkin berasal dari jumlah sendiri dan yang dapat mengekspos pengaruh elit lokal yang dominan atau kebutuhan untuk menyeimbangkan tuntutan dan keinginan berbagai sektor masyarakat (Mowforth & Munt 2009). Di masyarakat Madura, ada banyak elitisme lokal terbentuk dari dalam masyarakat. Kyai yang mewakili suara warga di seluruh

pulau adalah salah satu contoh bentuk dan kontrol elit lokal di masyarakat Madura. Hal ini terjadi karena kapasitas untuk mempengaruhi makna pariwisata tidak mengubah pengaruh menyeluruh dari filosofi yang membentuk budaya Madura. Struktur tradisional kekuasaan yang tertanam dalam filsafat Madura tetap ada dan ini mendorong penghormatan tinggi terhadap kyai oleh mayoritas masyarakat Madura.

Menyadari bahwa warga Madura menganugerahi kyai dengan rasa hormat yang sangat tinggi, pemerintah selalu berkolaborasi dengan kyai dalam mensosialisasikan program mereka. Sebagai tanggapan atas tindakan warga, pemerintah memilih untuk menggunakan kekuatan yang dimiliki oleh kyai untuk mencapai tujuannya. Aksi kooperatif antara pemerintah dan kyai tercermin dalam keterlibatan kyai dalam proses perencanaan pariwisata. Pada tingkat implementasi, contoh memasukkan kyai untuk menghindari kebencian penduduk terhadap pengembangan pariwisata biasa dilakukan di Pulau Madura. Misalnya, perbaikan pantai di Pamekasan, pengembangan hotel di Sampang dan Sumenep, dan

rencana pariwisata disebarluaskan ke seluruh wilayah dan di semua tingkat menunjukkan hubungan ini. Elit lokal tidak hanya tampil dalam bentuk kyai, elit lokal juga muncul dalam bentuk pemimpin desa dan orang lain yang berada dalam posisi berkuasa. Kasus pokdarwis di Desa Tanjung menggambarkan hal ini, menunjukkan bagaimana masyarakat, sebagian besar, dikendalikan oleh rezim para pemimpin desa baru. Di daerah terpilih, seperti Sukolilo Barat dan Desa Taddan, dimana pariwisata memiliki pertumbuhan yang sangat signifikan dan di mana banyak elit lokal baru adalah mereka yang menjalankan bisnis pariwisata baru, telah terjadi peningkatan jumlah orang dengan keterampilan modal dan pariwisata yang cukup besar. Pemerintah juga memetakan rencana mereka untuk setiap wilayah di Madura dan menerapkan kontrol di antara masyarakat melalui undang-undang dan peraturan. Meskipun kekuatan dapat berasal dari berbagai sumber dan dilakukan dalam mode yang berbeda dalam proses pengembangan pariwisata, kekuatan penduduk lokal dicapai melalui partisipasi lokal (Mowforth & Munt 2009). Namun, seperti yang telah dibahas sebelumnya,

partisipasi belum berjalan baik sehubungan dengan kontribusi suara penduduk setempat terhadap diskusi perencanaan pariwisata atau dalam hal peluang untuk mendapatkan keuntungan dari pariwisata, yang pada akhirnya membuat penduduk Madura diwawancarai dalam posisi tidak berdaya. Ketiadaan kekuasaan ini juga tercermin dalam pernyataan yang sering, 'Saya hanyalah orang kecil yang tidak penting' yang digemakan oleh banyak warga yang diwawancarai. Penafsiran frasa ini adalah kurangnya akses terhadap proses pengembangan pariwisata, serta kurangnya keahlian warga. Mereka yang berkuasa (seperti orang berpendidikan) juga berulang kali mengartikulasikan ungkapan yang serupa. Ini mungkin menunjukkan bahwa bagi sebagian orang, kurangnya keahlian mungkin tidak menjadi masalah dalam berpartisipasi dalam pembuatan desicion. Kurangnya aksesibilitas dan kesempatan untuk terlibat dalam perencanaan pariwisata nampaknya merupakan penghalang terbesar bagi penduduk Pulau Madura untuk terlibat aktif dalam pembuatan desasan di bidang pariwisata. Bukti adanya kendala signifikan terhadap partisipasi ini diperkuat oleh pernyataan lain yang secara

luas disebut, 'tergantung pada bupati' (kepala kabupaten / kota). Pernyataan ini bisa diartikan bahwa pengendalian pembangunan pariwisata diakui berada di tangan satu orang, bupati, atau lebih luas lagi, pemerintah daerah. Dengan pemikiran ini, manajer hotel di Sampang menyarankan agar semua proses pengembangan pariwisata di wilayah Sampang berada di tangan bupati. Jika bupati peduli dengan pariwisata, lebih dari mungkin pariwisata akan menjadi prioritas dalam agendanya. Jika bukan prioritasnya, maka pariwisata bisa dikesampingkan.

Selain itu, wawancara dengan warga yang terlibat dalam industri pariwisata di Desa Banyuajuh (di sekitar kawasan pelabuhan Kamal) dan yang telah menyampaikan beberapa keluhan kepada bupati juga mengungkapkan pandangan bahwa bupati adalah orang yang bertanggung jawab untuk pariwisata. pembangunan di tingkat lokal. Pernyataan ini diucapkan oleh warga dari kedua kategori penelitian (desa dengan wisata terencana dan wisata yang tidak direncanakan), seperti manajer hotel, staf agen perjalanan, guru dan pegawai negeri, mengungkapkan pengakuan umum bahwa hierarki pemerintahan struktural

tingkat tertinggi di wilayah ini ada di tangan bupati. Bupati diakui sebagai orang yang memiliki posisi tertinggi dalam kekuasaan formal di masyarakat. Pandangan yang terkandung dalam pernyataan 'tergantung pada bupati' dan 'Saya adalah orang kecil yang tidak signifikan' juga menyiratkan tingginya ketergantungan penduduk setempat terhadap pemerintah, dalam hal ini, bupati (sebagai orang yang memiliki kekuasaan). Ini juga menunjukkan sikap pesimis dari penduduk sehubungan dengan situasi saat ini. Karena akses dan kemampuan untuk berpartisipasi dalam pariwisata terbatas, penduduk menafsirkan situasi dan menciptakan beberapa tindakan dalam menanggapi situasi ini dengan cara mengendalikan proses pengembangan pariwisata semata-mata kepada bupati dan, dengan demikian, tidak banyak pilihan selain menerima keputusan dan peraturan yang dibuat oleh pemerintah. Kasus pokdarwis (kelompok kesadaran pariwisata) di Pantai Jumiang, kurangnya aktivitas di daerah Pelabuhan Kamal, rencana daerah, dan penerimaan kios-kios yang direlokasi ke tempat lain, masing-masing menggambarkan hal ini. Sebagai warga yang aktif dalam mengelola Pantai Jumiang mengatakan, 'apapun putusan

bupati atau pemerintah, kita harus mengikutinya'. Selanjutnya, proses pengembangan pariwisata di Pulau Madura mengkonseptualisasikan proses interaksi simbolis. Pemerintah negara-negara berkembang selalu berpikir bahwa mereka tahu apa yang terbaik untuk rakyat mereka (Telfer & Sharpley 2008), dan nampaknya ini adalah kasus bagi pemerintah Pulau Madura. Pada titik ini, pemerintah menggunakan pendekatan top-down untuk memberikan keputusan, peraturan dan undang-undang (ini dianggap sebagai sumber kekuasaan pemerintah (Telfer & Sharpley 2008), sementara penduduk, tanpa kekuatan, berada dalam posisi harus menerima keputusan apa pun yang dibuat oleh pemerintah. Tindakan pemerintah dan pengaruh lainnya memberikan akses terbatas bagi penduduk untuk berpartisipasi dalam pengembangan pariwisata sehingga mereka dapat menerima keputusan dan peraturan pemerintah tanpa pertanyaan. Meskipun penghuni tampaknya tak berdaya dalam proses pengembangan pariwisata pulau tersebut dan menyerahkan proses kontrol ke pemerintahan.

Tindakan pemerintah dan pengaruh lainnya memberikan akses terbatas bagi warga untuk berpartisipasi dalam

pengembangan pariwisata sehingga mereka menerima keputusan dan peraturan pemerintah tanpa pertanyaan. Meski warga tampaknya tidak berdaya dalam proses pengembangan pariwisata pulau tersebut dan menyerahkan proses penguasaan pemerintahannya, seorang guru dari Desa Prenduan dan satu penduduk dari Desa Prajan mengemukakan hal yang penting ketika menyatakan bahwa mereka benar-benar sadar bahwa tanggung jawab pengembangan pariwisata harus ada di tangan mereka. Namun, situasi yang dibahas di atas telah menciptakan hambatan bagi mereka sehingga mereka tidak dapat berpartisipasi. Memang, dalam menghadapi proses pengembangan pariwisata di Pulau Madura, nampaknya ada dua kelompok besar dan kuat di dalam masyarakat, para pemimpin agama (kyai) dan pemerintah. Pembahasan di atas menunjukkan bagaimana kedua kekuatan ini memiliki peraturan langsung dan tidak langsung atas penduduk setempat.



## **BAB 5**

### **KESIMPULAN**

Tulisan ini mengeksklore bagaimana partisipasi masyarakat lokal di pariwisata. Mengadaptasi bagan partisipasi masyarakat dalam pariwisata yang diadaptasi dari Timothy (1999), maka partisipasi masyarakat dalam perencanaan pariwisata dapat terbagi menjadi 2, yakni keterlibatan dalam pengambilan keputusan wisata dan keterlibatan masyarakat dalam ikut serta menikmati keuntungan dari pariwisata. Dalam keterlibatan masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan pariwisata terdapat tujuan masyarakat lokal dan keterlibatan *stakeholder-stakeholder* dalam pengambilan keputusan wisata. Sedangkan keterlibatan masyarakat lokal dalam keuntungan pariwisata terbagi menjadi partisipasi masyarakat dalam menikmati keuntungan pariwisata dan partisipasi masyarakat dalam kegiatan mengedukasi masyarakat tentang pariwisata.

Dalam hal keterlibatan dalam pengambilan keputusan wisata, kyai memegang peran utama dalam keterlibatan mereka berperan aktif di perencanaan pariwisata. Kyai

pulalah yang memegang kuasa atas terwakilinya suara masyarakat dalam pariwisata. Temuan yang melibatkan kyai dan memberikan kuasa pada kyai untuk mewakili suara merupakan temuan yang selaras dengan filosofi hidup masyarakat Madura yaitu *Bubba Babbu Guru Ratoh*. Yakni masyarakat Madura patuh pada Orang tua, Guru/Kyai, dan pemerintah.

Sementara itu dalam hal keterlibatan dalam menikmati keuntungan pariwisata, Mereka rata-rata menyebut partisipasinya terhadap pariwisata melalui peran aktifnya untuk berkegiatan wisata. Pariwisata adalah sektor yang penting dalam pembangunan Madura, sehingga keterlibatan masyarakat sangat dibutuhkan. Namun kunci dalam semua itu pengelolaan pariwisata Madura yang sesuai dengan budaya Madura dan nilai-nilai agamis yang dianut oleh masyarakat Madura.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alm, J., Aten, R. H., & Bahl, R. (2001). Can Indonesia decentralise succesfully? Plans, problems and prospects. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 37(1), 83 - 102.
- Ap, J. (1992). Residents' perceptions on tourism impacts. *Annals of Tourism Research*, 19(4), 665-690.
- Aref, F., & Ma'rof, R. (2008). Barriers to community participation toward tourism development in Shiraz, Iran. *Pakistan Journal of Social Sciences*, 5(9), 936-940.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *American Institute of Planners Journal* (July), 216-224.
- Brown, D. (1994). *The state and ethnic politics in South East Asia*. London: Routledge.
- Burns, D., & Holden, A. (1995). *Tourism: A new perspective*. Hemel Hempstead: Prentice Hall International.
- BPS Jawa Timur 2018  
<https://jatim.bps.go.id/dynamictable/2017/10/17/136/jumlah-tamu-asing-dan-tamu-domestik-yang-menginap-di-provinsi-jawa-timur-2016.html>
- Choi, H. C., & Sirakaya, E. (2005). Measuring residents' attitude toward sustainable tourism: Development

- of sustainable tourism attitude scale. *Journal of Travel Research*, 43(4), 380-394
- Choi, H. C., & Sirakaya, E. (2006). Sustainability indicators for managing community tourism. *Tourism Management*, 27(6), 1274-1289.
- Cornelissen, S. (2005). *The global tourism system: Governance, development and lesson from South Africa - new directions in tourism analysis*. England: England: Ashgate Publishing Limited.
- Cole, S. (2008). *Tourism, culture and development: Hopes, dreams and realities in East Indonesia*. Clevedon, UK: Channel View Publications.
- Cristóvão, A. 1990. *Research in extension: Popular participation as a major issue. Proceedings of the 9th European Seminar on Extension Education*. Uppsala: Swedish University of Agricultural Sciences, Department of Extension Science, Rapport 2 (204-229)
- Dann, G. (1996 ). *RC 50 symposium on paradigms in tourism research. The newsletter of the international academy for the study of tourism*. Jyvaskyla, Finland: International Sociological Association.
- De Kadt, E. (1979). Preface. In E. De Kadt (Ed.), *Tourism: Passport to development?* (pp. ix-xviii). Washington: Oxford University Press.
- Eshliki, S. A., & Kaboudi, M. (2012). Community perception of tourism impacts and their participation in tourism planning: A case study of

- Ramsar, Iran. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 36(0), 333-341.
- Dinas Pariwisata Propinsi Jawa Timur. (2007). *Pariwisata Jawa Timur dalam angka* [East Java tourism in number]. Surabaya: Dinas Pariwisata Propinsi Jawa Timur.
- Grybovych, O., Hafermann, D., & Mazzoni, F. (2011). Tourism planning, community engagement and policy innovation in Ucluelet, British Columbia. In D. Dredge & J. Jenkins (Eds.), *Stories of practice: Tourism policy and planning* (pp. 79-103). Surrey, England: Ashgate Publishing Limited.
- Hall, P. (1992). *Urban and regional planning* (3rd ed.). London: Routledge.
- Hall, C. M. (1995). *Introduction to tourism in Australia: Impacts, planning and development*. London: Longman.
- Hall, C. M. (2000). *Tourism planning: Policies, processes and relationships*. Essex: Pearson Education.
- Hall, C. M. (2008). *Tourism planning: Policies, processes and relationships* (2nd ed.). Essex, England: Pearson Education Limited.
- Hampton, M. P. (2003). Entry points for local tourism in developing countries: Evidence from Yogyakarta, Indonesia. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 85(2), 85-101.
- Harrison, D. (1992). International tourism and less developed countries: The background In D.

- Harrison (Ed.), *Tourism and the less developed countries*. England: John Wiley and Sons Ltd.
- Hailey, J. (2001). Beyond the formulaic: Process and practice in South Asian NGOs. In B. Cooke & U. Kothari (Eds.), *Participation. A new tyranny?* (pp. 88-101). London: Zed Books Ltd.
- Jamal, T., & Getz, D. (1995). Collaboration theory and community tourism planning. *Annals of Tourism Research*, 22(1), 186-204.
- Jamal, T., & Stronza, A. (2009). Collaboration theory and tourism practice in protected areas: Stakeholders, structuring and sustainability. *Journal of Sustainable Tourism*, 17(2), 169-189.
- Jonge, H. D. (1995). Stereotypes of the madurese *Across Madura Strait*. Leiden: KITLV Press.
- Kementrian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia. (2012). *Ranking devisa pariwisata terhadap komoditas ekspor lainnya tahun 2006-2010* [Devisa rank of tourism 2006-2010]. Retrieved 13 November 2012, from <http://www.budpar.go.id/budpar/asp/detil.asp?c=117&id=1198>
- Kurniawan, A. B. (2010). Setahun berlalu, Suramadu masih amburadul [A year has passed and Suramadu is still disorganised]. *Kompas* Retrieved 14 March 2011, from <http://www.KOMPAS.com>
- Lamberti, L., Noci, G., Guo, J., & Zhu, S. (2011). Mega-events as drivers of community participation in

- developing countries: The case of Shanghai world expo. *Tourism Management*, 32(6), 1474-1483.
- Li, W. (2006). Community decision making participation in development. *Annals of Tourism Research*, 33(1), 132-143.
- Liu, A., & Wall, G. (2006). Planning tourism employment: A developing country perspective. *Tourism Management*, 27(1), 159-170.
- Madrigal, R. (1995). Residents' perceptions and the role of government. *Annals of Tourism Research*, 22(1), 86-102.
- Madura. (2011). *Rp 110m untuk jalan di Madura*. Retrieved 6 April, 2011, from <http://bappeda.jatimprov.go.id>
- Mosse, D. (2001). 'People's knowledge', participation and patronage: Operations and representations in rural development. In B. Cooke & U. Kothari (Eds.), *Participation. The new tyranny?* (pp. 16-35). London: Zed Books Ltd.
- Mowforth, M., & Munt, I. (2009). *Tourism and sustainability. Development, globalisation and new tourism in the third world* (3rd ed.). London: Routledge.
- Murphy, P. E. (1985). *Tourism: The community approach*. London: Routledge.
- Musyawir. (2007). *Menggali potensi wisata Madura antara pengelolaan, sdm, dan ancaman* [Potency of Madura: Between management, human resource

- and threat]. Retrieved 28 August, 2008, from <http://www.kabarmadura.com>
- Oppermann, M., & Chon, K. S. (1997). *Tourism in developing countries*. London: International Thompson Business Press.
- Pongponrat, K., & Pongquan, S. (2007). Community participation in a local tourism planning process: A case study of nathon community on Samui Island, Thailand. *Asia-Pacific Journal of Rural Development*, 17(2), 27-46.
- Pretty, J. (1995). The many interpretations of participation. *In Focus*, 16, 4-5.
- Prihtiyani, E. (2012). *Pertumbuhan pariwisata selalu di atas pertumbuhan ekonomi* [the growth of tourism always surpasses economic growth]. *Kompas*. Retrieved from <http://travel.kompas.com>
- Rachbini, D. J. (1995). Conditions and consequences of industrialization in Madura. In K. V. Dijk, H. D. Jonge & E. Touwen-Bouswsma (Eds.), *Across Madura strait*. Leiden: KITLV Press.
- Reisinger, Y., & Turner, L. (1997). Cross-cultural differences in tourism: Indonesian tourists in Australia. *Tourism Management*, 18(3), 139-147.
- Risqon, T. (13 February 2009). *Pasca Suramadu, potensi kepulauan harus dikembangkan* [After Suramadu, potencies of the island should be developed], *Radarmadura*. Retrieved from <http://www.radarmaduranews.com>



- Roberts, S. (2013). An exploratory analysis of factors mediating community participation outcomes in tourism. In R. Phillips & S. Roberts (Eds.), *Tourism, planning, and community development* (pp. 35-49). Oxon: Routledge.
- Rossmann, G. B., & Rallis, S. F. (2003). *Learning in the field: An introduction to qualitative research*. Thousand Oaks: Sage.
- Saxena, N. C. (2011). What is meant by people's participation. In A. Cornwall (Ed.), *The participation reader* (pp. 31-33). New York: Zed Books Ltd.
- Shaw, G., & Williams, A. M. (2002). *Critical issues in tourism. A geographical perspective* (2 ed.). Massachusetts: Blackwell Publisher Inc.
- Sharma, B., Dyer, P., Carter, J., & Gursoy, D. (2008). Exploring residents' perceptions of the social impacts of tourism on the Sunshine Coast, Australia. *International Journal of Hospitality & Tourism Administration*, 9(3), 288-311.
- Telfer, D. J., & Sharpley, R. (2008). *Tourism and development in the developing world*. Oxon: Routledge.
- Teye, V., Sirakaya, E., & Sönmez, F. S. (2002). Residents' attitudes toward tourism development. *Annals of Tourism Research*, 29(3), 668-688.
- Timothy, D. J. (1998). Cooperative tourism planning in a developing destination. *Journal of Sustainable Tourism*, 6(1), 52-68.

- Timothy, D. J. (1999). Participatory planning: A view of tourism in Indonesia. *Annals of Tourism Research*, 26(2), 371-391.
- Timothy, D. J. (2002). Tourism and community development issues. In R. Sharpley & D. J. Telfer (Eds.), *Tourism and development: Concept and issues* (pp. 149-164). Clevedon, UK: Channel View Publications.
- Tosun, C. (1999). Towards a typology of community participation in the tourism development process. *Anatolia*, 10(2), 113-134.
- Tosun, C. (2000). Limits to community participation in the tourism development process in developing countries. *Tourism Management*, 21(6), 613-633.
- Tosun, C. (2005). Stages in the emergence of a participatory tourism development approach in the developing world. *Geoforum*, 36(3), 333-352.
- Tosun, C., & Timothy, D. J. (2001). Shortcomings in planning approaches to tourism development in developing countries: The case of Turkey. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 13(7), 352-359.
- Tosun, C., & Jenkins, C. L. (1996). Regional planning approaches to tourism development: The case of Turkey. *Tourism Management*, 17(7), 519-531.
- Tosun, C. (2006). Expected nature of community participation in tourism development. *Tourism Management*, 27(3), 493-504.
- Viva, (2017). sumenep gelar 39 agenda wisata di 2018, Retrieved 10 April 2018, from

<https://www.viva.co.id/gaya-hidup/travel/984573-sumenep-gelar-39-agenda-wisata-di-2018-catat-tanggalnya>

- Wang, H., Yang, Z., Chen, L., Yang, J., & Li, R. (2010). Minority community participation in tourism: A case of Kanas Tuva Villages in Xinjiang, China. *Tourism Management, In Press, Corrected Proof*.
- Walpole, M. J., & Goodwin, H. J. (2000). Local economic impacts of dragon tourism in Indonesia. *Annals of Tourism Research, 27*(3), 559-576.
- Wibowo, K. S. (2011, 11 February). *Pelabuhan Ujung-Kamal dijadikan kawasan wisata bahari* [Developing Ujung-Kamal port as marine tourism]. Retrieved 6 April, 2011, from <http://bappeda.jatimprov.go.id>
- World Travel and Tourism Council. (2012). The review 2011. Retrieved 6 November, 2012, from [http://www.wttc.org/site\\_media/uploads/downloads/WTTC\\_Review\\_2011.pdf](http://www.wttc.org/site_media/uploads/downloads/WTTC_Review_2011.pdf)
- WTO. (2012). UNWTO tourism highlights. Retrieved 3 August, 2012, from <http://mkt.unwto.org/en/publication/unwto-tourism-highlights-2012-edition>
- Zhang, J., Inbakaran, R. J., & Jackson, M. (2006). Understanding community attitudes toward tourism and host-guest interaction in the urban-rural border region. *Tourism Geographies, 8*(2), 182-204.

Partisipasi Masyarakat Lokal  
Dalam Pembangunan  
Pariwisata  
(Studi di Sumenep, Madura)

Dian Y Reindrawati  
Nur Emma Suriani  
Sulikah Asmorowati