

## PENGUATAN KAPASITAS PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGEMBANGAN PARIWISATA DANAU SINGKARAK UNTUK MENINGKATKAN PERTUMBUHAN EKONOMI DAERAH

<sup>1</sup>Desna Aromatica, <sup>2</sup>Misnar Sitriwanti

<sup>1,2</sup>FISIP Universitas Andalas

e-mail: [1desnaaromatica@gmail.com](mailto:1desnaaromatica@gmail.com) [2misnar\\_stw@yahoo.com](mailto:2misnar_stw@yahoo.com)

### Abstrak

Danau Singkarak adalah salah satu destinasi wisata yang mendapat perhatian oleh pemerintah Kabupaten Solok. Sesuai RPJM Kabupaten Solok tahun 2016-2021, pengembangan pariwisata danau ini merupakan salah satu program yang disasar dapat membangun pilar ekonomi kerakyatan. Tujuan penelitian ini adalah merumuskan strategi penguatan kapasitas Pemerintah Daerah yang kuat dalam pengembangan Pariwisata ini. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan memilih informan secara purposive yaitu Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Solok, Dinas Perikanan dan Pangan serta masyarakat disekitar Danau singkarak. Data dianalisis menggunakan teori Kapasitas Organisasi yang dikemukakan oleh Christensen dan Gazley melalui elemen infrastruktur, *human resources/leadership*, *financial resources/management*, dan *external environment*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kapasitas pemerintah daerah dalam pengembangan pariwisata Danau Singkarak lemah. Ada beberapa strategi yang dapat diaplikasikan oleh Pemerintah Daerah dalam menguatkan kapasitasnya dalam mengembangkan pariwisata. Peningkatan terhadap kualitas sumberdaya manusia, perlu adanya *grand design* atau *blue print* pengembangan danau dengan bekerjasama dengan pihak-pihak diluar pemerintah. Keterbatasan dana yang dimiliki pemerintah dalam pengembangan pariwisata danau dapat diatasi salah satunya dengan bekerjasama dengan nagari-nagari yang ada disekitar danau agar melakukan pembangunan pariwisata di wilayahnya melalui dana desanya.

**Kata Kunci : Pengembangan Pariwisata, Kapasitas organisasi, Pemerintah daerah**

*Strengthening The Capacity of Local Government in Developing Lake Singkarak Tourism to Enchance Regional Economic Growth*

### Abstract

*Lake Singkarak is one of the tourism destinations that receive attention from the Solok Regency Government. Based on the Solok Regency RPJM in 2016-2021, the development of Lake Singkarak tourism is one of the priority programs in order to build a populist economic pillar. In this case, a good capacity of the local government is needed. This study aimed to formulate a strategy of local governments to be very capable in the development of tourism. This study used qualitative method, and selected informants purposively, they were the agency of tourism and culture office of the Solok District, the agency of fisheries and food of the District of Solok, and the societies around the Lake Singkarak. Data were analyzed using organizational capacity theory proposed by Christensen and Gazley 2008 through the elements of infrastructure, human resources/leadership, financial resources/management, and external environment. The results of the study show that the capacity of the local government in developing Lake Singkarak tourism weak. There are several strategies that can be applied by local governments in strengthening their capacity to develop tourism. It is necessary to improve the quality of human resources. Beside that, a grand design or blueprint for lake development is needed as well, in terms of collaboration with non-government parties. The limited budget can be overcome by collaborating with the nagaris around the lake, especially by using the village funds.*

**Keywords: Tourism development, Organisation capacity, local government.**

# KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

## A. PENDAHULUAN

Desentralisasi telah memberikan ruang yang luas bagi Pemerintah Daerah dalam membangun, sehingga dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan mensejahterakan masyarakat di daerah. Tuntutan revolusi industri 4.0 yang terus digaungkan oleh pemerintah dan menjadi bagian dari sistem pemerintahan dalam mewujudkan *Sustainable Development Goals* (SDGs), daerah punya tanggung jawab untuk mewujudkan berbagai dimensi pembangunan. Di Indonesia, berdasarkan Peraturan Presiden nomor 59 tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan, ada 3 dimensi pembangunan berkelanjutan. Pertama, pembangunan lingkungan, kedua pembangunan sosial dan ketiga pembangunan ekonomi, untuk mengatasi kemiskinan, kesenjangan dan perubahan iklim. Tiga dimensi pembangunan berkelanjutan ini meliputi pengentasan kemiskinan dan kelaparan, perbaikan kesehatan dan pendidikan, pembangunan kota yang lebih berkelanjutan, mengatasi perubahan iklim, dan melindungi hutan dan laut. Sebagai bagian dari masyarakat dunia, maka pembangunan berkelanjutan Indonesia sampai tataran pemerintah daerah selaras dengan upaya mewujudkan SDGs dimana pada tahun 2030 ada 17 tujuan yang akan dicapai, diantaranya adalah tanpa kemiskinan dan kelaparan, kemitraan dalam mencapai tujuan dan 14 tujuan lainnya.

Pemerintah daerah Kabupaten Solok berdasarkan RPJM 2016-2021 menetapkan pilar ekonomi kerakyatan sebagai salah satu pilar pembangunan yang didalamnya termasuk melakukan pengembangan terhadap pariwisata danau singkarak yang juga merupakan salah satu *icon* pariwisata Sumatera Barat. Pembangunan pilar ekonomi kerakyatan dengan melakukan pengembangan pariwisata danau dalam konteks desentralisasi adalah upaya pemerintah dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah, dan tentunya perekonomian masyarakat disekeliling danau. Pengembangan pariwisata yang dikenal dengan konsep *tourism development* telah menjadi salah satu kajian dalam administrasi publik.

Administrasi Publik di awal tahun 1990an terutama *New Public Management* telah memberikan perhatian pada pengembangan pariwisata. Dalam kajian *New Public Management*, penekanan pada *Tourism development* adalah dengan memobilisasi orang dan sumberdaya dibandingkan dengan mengarahkan tindakan pemerintah sendiri untuk mengembangkan pariwisata. Dalam bingkai *New Public Management*, pariwisata adalah kendaraan bagi peningkatan pertumbuhan ekonomi, sehingga kemudian bersentuhan dengan konsep-konsep seperti kemitraan antara swasta dan pemerintah, *outsourcing* atau kolaborasi. Kritik yang dikemukakan oleh kalangan post modern terhadap berkurangnya peran pemerintah terhadap pengelolaan *public goods* ini hanya untuk menghasilkan pendapatan lebih, dinilai telah merugikan *society* terutama masyarakat disekitar yang menggantungkan kehidupannya, mata pencahariannya, bahkan identitas mereka pada sumberdaya yang menjadi destinasi wisata tersebut. Hal ini biasanya terjadi pada daerah-daerah dengan potensi wisata alam/*indigenous tourism*. Yang biasanya banyak dimiliki Negara-negara berkembang. (Keating dan Waller dalam Dredge dkk 2011 & Dredge dan Jenkins 2011 & Butler dan Hinch 2007 & Sharpley dan Tolfer 2002)

Danau Singkarak merupakan danau terbesar kedua setelah Danau Toba di Sumatera Utara, dengan luas 11.200 ha. Berdasarkan data dari dokumen luas Danau dan telaga di kabupaten Solok pada Dinas Perikanan dan Pangan Kabupaten Solok tahun 2018, danau singkarak seluas 5.611 ha berada di wilayah Kabupaten Solok. Sedangkan sisanya 5,589 ha berada di wilayah Kabupaten Tanah Datar. Danau merupakan potensi wisata yang bisa dikembangkan untuk membantu peningkatan terhadap kesejahteraan masyarakat, terutama yang berdampak langsung bagi peningkatan ekonomi masyarakat disekitar danau. Danau singkarak menjadi *Indigenous tourism* yang merupakan kendaraan bagi Kabupaten Solok dalam meningkatkan pertumbuhan ekonominya. Pernah menjadi *icon* dalam perhelatan besar seperti *Tour de Singkarak* yang mencapai 10 tahun penyelenggaraan sejak

# KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

tahun 2009, festival Danau Singkarak, ternyata tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap tingkat kunjungan wisata dan dampak bagi ekonomi masyarakat sekitar danau dan Kabupaten Solok serta Kabupaten Tanah datar. Dampak positif yang dirasakan hanya seputar perbaikan infrastruktur termasuk jumlah hunian seperti hotel, dan perbaikan jalan. (Pasbana 2017 & Antara news 2018).

Danau yang kaya dengan ikan endemik yang dikenal masyarakat Minang sebagai ikan *Bilih* ini sekarang menghadapi persoalan. Semakin menumpuknya sampah yang masuk dari hulu sungai sumani menyebabkan tumpukan sampah ditemukan disekitar danau. Hal ini menyebabkan terjadinya pencemaran air di Danau. Danau Singkarak juga merupakan sumber mata pencaharian bagi masyarakat selingkar danau yang berprofesi sebagai nelayan. Penelitian yang penulis lakukan pada tahun 2015 juga menemukan persoalan tingginya *illegal fishing* yang membahayakan bagi kelangsungan hidup ikan endemik yang sangat terkenal yaitu ikan bilih yang jika dikelola dengan tepat akan menjadi *food tourism*. Hal ini menunjukkan perlunya dilakukan kajian terhadap kapasitas Pemerintah daerah dalam mengembangkan pariwisata Danau Singkarak.

Kajian tentang kapasitas kelembagaan yang dilakukan sebelumnya oleh berbagai peneliti berfokus pada kajian terhadap kapasitas organisasi dalam konteks kemampuannya menghadapi perubahan lingkungan sekitar, yang dikhawatirkan akan mengganggu pencapaian tujuan organisasi. Penelitian ini jauh lebih luas dari hanya menganalisis lingkungan sebagai faktor penentu kemampuan organisasi dalam mencapai tujuan. Penelitian ini merumuskan strategi yang dapat dilakukan organisasi agar memiliki kapasitas dalam mengembangkan pariwisata Danau Singkarak. Melalui artikel ini penulis mengemukakan berbagai strategi yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam menguatkan kapasitasnya.

Penelitian ini merupakan bagian dari kajian Administrasi publik karena organisasi dan kelembagaan merupakan salah satu dimensi dari administrasi publik (Frederickson 2012). Penelitian ini melakukan analisis terhadap kapasitas Pemerintah Daerah yang merupakan organisasi publik. Organisasi publik adalah organisasi yang entitasnya

adalah melayani masyarakat. Maka kajian tentang penguatan kapasitas ini dilakukan dengan menggunakan teori kapasitas organisasi yang dikemukakan oleh Christensen (2008) tentang Kapasitas organisasi Publik. Kapasitas ini dianalisis melalui beberapa hal yaitu *Infrastructure, human resources/leadership, Financial resources/management, external environment*, yang dianalisis baik aspek internalnya ataupun aspek eksternalnya. Berikut adalah ukuran kapasitas menurut beberapa ahli :

**Tabel 1. Ukuran/dimensi Kapasitas dari berbagai ahli**

Nama	Dimensi
Ingraham et al 2003	Kapasitas Pemerintahan Keuangan Sumber Daya Manusia Capital dan Sistem Informasi Teknologi
Sowa et al 2004	Kualitas Karakteristik Sistem manajemen Kepemimpinan Keselarasan system dan fokus pada hasil
Boyne 2003	Resources Regulation Market structure Organization manajemen

Sumber: Christensen dan Gazley (2008)

Manusia adalah makhluk sosial atau makhluk bermasyarakat, yang tidak bisa hidup tanpa bantuan sesamanya. Manusia bekerjasama, dan bergabung dalam kelompok-kelompok yang dapat memperjuangkan dan memenuhi kebutuhannya. Organisasi biasanya dibentuk untuk mencapai sasaran-sasaran yang dapat dicapai terbaik secara kolektif. Gorfner dkk (1997) mendefinisikan organisasi adalah " *is collection of people engaged in specialized and interdependent activity to accomplish a goal or mission.*" Dari definisi Gorfner dapat dipahami bahwa organisasi adalah suatu wadah, yang didalamnya ada sekumpulan orang yang terlibat dalam suatu aktivitas yaitu mencapai tujuan organisasi, dimana dalam mencapai tujuan tersebut anggota organisasi saling bergantung dan bekerjasama.

Keberhasilan organisasi mencapai tujuan ditentukan oleh kemampuan organisasi menyesuaikan diri dengan lingkungan organisasi. Penyesuaian diri dengan

# KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

lingkungan itu dilakukan karena organisasi memiliki sejumlah input yang dapat berguna bagi organisasi, seperti sumberdaya manusia, alam atau bahan mentah. Namun selain memberikan input bagi keberhasilan organisasi, lingkungan juga dapat menjadi penyebab hancur atau terganggunya pencapaian tujuan organisasi. Setiap organisasi harus memiliki kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Kemampuan organisasi dalam menyesuaikan diri dengan tuntutan lingkungan dapat membuat organisasi bertahan lama.

Menurut Winardi (2015), tuntutan dari lingkungan baik internal (dari dalam organisasi) ataupun eksternal (dari luar organisasi) dapat saling bertentangan dan menjadi beban bagi organisasi. Pencapaian tujuan organisasi akan sangat ditentukan oleh kemampuan organisasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kemampuan dalam menjalankan tugas dan fungsi oleh organisasi inilah yang dikenal sebagai kapasitas organisasi. Dalam konteks pengembangan pariwisata, khususnya yang dilaksanakan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Solok tidak akan terlepas dari konsep *capacity*. Sejak tahun 1990, Pariwisata dan pengembangannya telah menjadi kajian administrasi publik. Menurut England (dalam Richard 2002) bahwa ada hubungan multi arah antara sifat pengembangan pariwisata, konsekuensi pembangunan di daerah tujuan, sifat pengembangan lokal dan lingkungan yang melekat pada system pariwisata. Lewat Pariwisata, orang-orang melintasi batas-batas budaya dalam sejarah dunia. Pariwisata tidak hanya fenomena sosial tapi suatu bisnis yang bergantung pada banyak organisasi. Dalam rencana dan kebijakan pembangunan, pariwisata adalah unsur yang penting Urry dalam (Richard ,2002).

Karena pariwisata memberikan kontribusi besar bagi pendapatan daerah, maka perlu dilakukan pengembangan pariwisata seperti pengembangan destinasi wisata danau singkarak. Pariwisata dapat menggunakan infrastruktur gratis dari alam dengan biaya rendah, seperti danau, pantai, laut, atau gunung. Pengembangan pariwisata memiliki *backward linkage* dimana destinasi suatu wisata akan menyebabkan tumbuhnya ekonomi lain sebagai dampaknya. Dalam Pengembangan pariwisata, diperlukan dukungan dari kebijakan pariwisata. Kebijakan pariwisata

adalah seperangkat peraturan, aturan, pedoman, arahan, dan tujuan/strategi pengembangan/promosi yang menyediakan kerangka kerja dimana kolektif dan individu mempengaruhi keputusan pengembangan pariwisata secara langsung. (Edgell dkk, 2008). Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif deskriptif.. Peneliti merupakan instrumen utama penelitian. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Unit analisis dalam penelitian ini adalah Pemerintah daerah Kabupaten Solok.

## B. PEMBAHASAN

RPJM yang disahkan melalui Perda Kabupaten Solok nomor 4 tahun 2016, pada pilar ekonomi kerakyatan menetapkan program pengembangan Danau Singkarak sebagai destinasi wisata. Berdasarkan data dari Dinas kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Solok tahun 2018, upaya untuk mengembangkan pariwisata danau singkarak meliputi beberapa kegiatan.

- a. Peningkatan SDM Porkdarwis dan kelompok masyarakat pendukung sektor pariwisata di sekitar Danau Singkarak
- b. Pengembangan Geopark Danau Singkarak dan sekitarnya
- c. Pembangunan dan pengembangan sapta dan fasilitas kepariwisataan yang sesuai dengan aturan yang berlaku
- d. Melaksanakan even bersama yang bersifat kearifan lokal untuk mengangkat sektor pariwisata
- e. Mengoptimalkan image positif Tds untuk pengembangan pariwisata Kab.Solok

Beberapa program yang sudah dirancang disosialisasikan pada akhir 2018, padahal program ini adalah salah satu program pengembangan Singkarak sebagai destinasi wisata pada RPJM 2016-2021 dan sosialisasi tentu seyogyanya dilakukan pada tahun 2017. Sehingga akan cukup waktu untuk melakukan berbagai persiapan dan pelaksanaan program. Perlu kapasitas yang memadai bagi pemerintah daerah dalam menjadikan Danau Singkarak dengan sejumlah masalah yang telah penulis kemukakan sebelumnya sebagai destinasi wisata yang mampu memperkuat pilar ekonomi kerakyatan. Untuk itu penelitian tentang Penguatan Kapasitas Pemerintah

# KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

Daerah dalam Pengembangan Danau Singkarak perlu dilakukan. Memperkuat Pemerintah daerah melalui analisis terhadap *Organizational capacity* selaku organisasi publik dan kelembagaannya, dalam merumuskan strategi atau model bagi pengembangan pariwisata/*tourism development* penting dilakukan. Pengelolaan Danau Singkarak dengan tepat baik dipromosikan sebagai *indigenous tourism* atau *food tourism* yang dapat ditambahkan dengan berbagai potensi *indigenous people* yang bisa dikemas dalam satu *icon* pariwisata menuntut kapasitas yang memadai bagi pemerintah daerah terkait yaitu Kabupaten Solok dan Kabupaten Tanah Datar.

Menurut Christensen dan Gazley, analisis terhadap kapasitas Pemerintah daerah dalam hal ini Kabupaten Solok dilakukan melalui dimensi

1. Infrastruktur Organisasi
2. Sumberdaya Manusia
3. Sumberdaya Keuangan dan manajemen sistem organisasi
4. Political and market characteristic of external environment.

Hasil penelitian menemukan bahwa secara organisasi, kapasitas Pemerintah daerah memang perlu dikuatkan. Hal ini didasarkan atas berbagai temuan bahwa minimnya infrastruktur organisasi dalam menunjang pengembangan pariwisata. Sumberdaya manusia yang terbatas meskipun telah memiliki berbagai bidang-bidang yang memadai dan beragam tugas dan fungsinya. Sumberdaya keuangan yang hanya mengandalkan APBD menjadi beban berat dalam upaya melaksanakan pengembangan pariwisata danau Singkarak. Meskipun orientasi pada pilar ekonomi adalah pengembangan pariwisata danau singkarak, namun aplikasi dilapangan berjalan sangat lambat. Sosialisasi program pengembangan danau dilakukan diakhir tahun 2018. Persoalan lain adalah tidak sinergisnya pembangunan yang dilakukan disetiap nagari diselingkar danau yang tentu akan membantu mengembangkan pariwisata. Padahal ada 6 Nagari atau Desa yang persis berada ditepian danau. Desa atau di Kabupaten Solok disebut sebagai Nagari, memiliki dana desa yang dapat dimanfaatkan untuk pengembangan potensi pariwisata danau yang beragam. Danau singkarak sebagai *indigenous tourism* memiliki banyak potensi diantaranya, wisata kuliner atau *food tourism*. Wisata alam yang dapat

dikembangkan seperti paralayang, vila-vila peristirahatan, atau wisata perikanan berupa budidaya ikan bilih yang dapat dijadikan sumber pariwisata karena merupakan ikan *endemic* yang hanya ada di Danau Singkarak.

Pariwisata yang tidak berkembang dengan signifikan dari tahun ketahun menyebabkan wisatawan yang datang kedanau singkarak dapat diukur secara pasti. Hal ini disebabkan karena danau tidak memiliki objek wisata yang terlokalisasi dengan teratur seperti tujuan-tujuan wisata ditempat lain.

## C. PENUTUP DAN REKOMENDASI

### Kesimpulan

Penguatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Solok, perlu dilakukan. Hal ini didorong oleh temuan penelitian bahwa masih lemahnya kapasitas organisasinya berdasarkan analisis Christensen dan Gazley, melalui dimensi Infrastruktur Organisasi, Sumberdaya Manusia, Sumberdaya Keuangan dan manajemen sistem organisasi serta Political and market characteristic of external environment. Potensi beragam yang dimiliki oleh Danau Singkarak dapat dioptimalkan dengan penguatan kapasitas pemerintah daerahnya.

### Rekomendasi

Perlu adanya peningkatan kualitas sumberdaya pada dinas terkait yang memiliki fungsi langsung atas pengelolaan pariwisata danau. Meskipun alokasi dana lewat APBD tidak memadai, pemerintah daerah dapat melakukan sinergi dengan berbagai Nagari disekitar pinggiran danau. Sinergi dilakukan dalam bentuk kesepakatan rencana induk pengembangan pariwisata berbasis dana Nagari. Dukungan dari lingkungan akan muncul apabila danau terlihat perkembangan pariwisatanya sehingga memungkinkan suntikan dana atau investasi dari perantau dan bukan dari orang luar. Artinya bahwa Pemerintah daerah perlu memiliki suatu system manajemen yang jelas dan satu rencana induk pengembangan danau. Tidak kalah pentingnya adalah koordinasi dengan Pemerintah daerah Kabupaten Tanah datar jika memungkinkan untuk memiliki satu rencana induk pengembangan sehingga akan tercipta pariwisata berbasis zonasi diseluruh danau singkarak. Hal yang paling penting dalam peningkatan kapasitas pemerintah daerah

# KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

dalam mengembangkan pariwisata adalah aspek *political and market characteristic of external environment*. Niat politik menjadi titik lontar dalam menguatkan infrastruktur, keuangan, sumberdaya manusia dalam organisasi. Hal ini akan menyebabkan organisasi mampu membaca dan memenuhi standar pariwisata yang sesuai dengan *market characteristic of external environment*.

## REFERENSI

- Christensen, Robert.K.dkk. 2008. *Capacity For Public Administration: Analysis of Meaning and Measurement*. USA: Journal Public Administration and development Vol.28 Willey Interscience
- Deliarnoor, Nandang Alamsah. (2018). *Studi Konstitusi dan Lembaga Negara*. Bandung: Unpad Press
- Dredge, Dianne.dkk.(ed). (2011). *Stories of Practice: Tourism Policy and Planning*. UK.MPG Books Group.
- Edgell, David.L.dkk. (2008). *Tourism Policy and Planning Yesterday, today, and tomorrow*. USA. Elsevier
- Frederickson, H.George. et al. (2012). *The Public Administration Theory Primer :Second edition*. Colorado: Westview Press
- Gutler, Richard.dkk. (2007). *Tourism and Indigenous Peoples: Issues and Implications*. UK: Elsevier
- Gorfner, Harold.F.dkk. (1997). *Organization Theory: a Public Perspective*. USA: Harcourt Brace College
- Huberman, Miles. 1992. *Penelitian data kualitatif*. Terjemahan Rohidi. Jakarta: Universitas Indonesia Press
- Makmur. (2007). *Patologi Serta Terapannya dalam Ilmu Administrasi dan Organisasi*. Bandung: Refika Aditama
- Richard (ed). (2002). *Tourism and Development Concept and issues*. England: Chanel View Publications
- Stanley, Jhon. Dkk. (2015). *Food Tourism: A Practical Marketing build*. UK. COBI
- Thames, Robert.c.dkk. (2009). *Building Organizational Capacity in a Turbulent environment*. Canada: Jhon Willey&Sons,Inc
- Winardi,J. (2015). *Manajemen Perilaku Organisasi*. Jakarta : Prenada Media Group