

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pemekaran Daerah

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, otonomi daerah bukanlah suatu yang baru sebab dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi sebagai pengejawantahan Pasal 18 UUD 1945, memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang sangat luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Jadi daerah otonom selanjutnya disebut Daerah, daerah adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daerah yang dimaksud adalah daerah Provinsi, Daerah Kota dan Daerah Kabupaten yang bersifat otonom. Di mana daerah tersebut terbentuk adalah berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Akan tetapi, daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan atau digabungkan dengan daerah lain.

Aspirasi masyarakat dan atau kebijakan pemerintah dapat menimbulkan pemekaran daerah setelah meninjau dari segi yuridis, sosial dan persyaratan lainnya dalam pemekaran ataupun pembentukan daerah baru.

Pemekaran daerah yang dimaksud di sini adalah pembagian atau pemecahan suatu daerah menjadi dua atau lebih. Pembagian atau pecahan suatu daerah tersebut adalah dengan pembentukan daerah baru untuk menjadi mandiri sebagai daerah otonom yang ditetapkan dengan undang-undang, di mana syarat-syarat pembentukan daerah ditetapkan dengan undang-undang, di mana syarat-syarat pembentukan daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Dalam aspek keuangan, suatu daerah harus mampu dan mempunyai rencana keuangan daerah yang meliputi rencana penerimaan dan pengeluaran daerah. Daerah otonom yang mandiri lebih mengutamakan sumber-sumber penerimaan dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan yang bersumber dari pemerintah atasan, pinjaman daerah dan lain-lain pendapatan yang sah.

Dengan pembentukan daerah otonom ini, daerah otonom tersebut dapat diharapkan mampu, memanfaatkan peluang yang lebih besar dalam mengurus rumah tangganya sendiri, terutama dalam kaitannya dengan pengelolaan sumber-sumber pendapatan asli daerah, sumber daya alam dan pengelolaan bantuan pemerintah pusat kepada daerah otonom dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat setempat yang lebih baik. Oleh karena itu dengan pemekaran daerah diharapkan meningkatkan dinamika kemandirian daerah yang pada akhirnya bermanfaat pada peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan utama otonomi. Bukan sebaliknya bahwa pemekaran daerah telah menguras energi pemerintah Provinsi dan prosesnya sering menimbulkan ketidakstabilan di daerah (Suara APPSI, 2007).

pdfMachine - is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!
Get yours now!

"Thank you very much! I can use Acrobat Distiller or the Acrobat PDF Writer but I consider your product a lot easier to use and much preferable to Adobe's" A.Sarras - USA

Universitas Sumatera Utara

2.2. Kelayakan Pembentukan Kabupaten

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun tentang Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, maka suatu daerah otonom dapat dibentuk dengan memperhatikan kriteria-kriteria sebagai berikut:

1. Kriteria kemampuan ekonomi, diukur dengan menggunakan indikator, PDRB perkapita, laju pertumbuhan ekonomi, kontribusi PDRB terhadap menggunakan rasio PDS terhadap pengeluaran rutin dan rasio PDS terhadap PDRB.
2. Kriteria potesi daerah, diukur dengan indikator bagaimana suatu daerah tersebut dapat memberikan masukan terhadap Pendapatan Anggaran Daerah (PAD) tersebut.
3. Kriteria sosial budaya diukur dengan indikator rasio sarana peribadatan per penduduk.
4. Kriteria sosial politik diukur dengan indikator rasio penduduk yang ikut pemilu terhadap penduduk yang mempunyai hak pilih, jumlah organisasi masyarakat.
5. Kriteria jumlah penduduk.
6. Kriteria luas daerah dengan indikator luas daerah keseluruhan dan luas daerah terbangun.
7. Kriteria lain-lain diukur dengan indikator angka kriminalitas.

Sementara itu, prosedur pembentukan daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 Pasal 16 dapat dijelaskan bahwa: “ada kemauan politik dari pemerintah daerah dan masyarakat yang bersangkutan, adanya studi awal oleh Pemda, adanya usul pembentukan daerah yang disahkan melalui keputusan

DPRD dan diteruskan kepada Menteri dalam Negeri dan Otonomi Daerah, kemudian Menteri menugaskan tim untuk melakukan observasi ke daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, selanjutnya diusulkan kepada Presiden dan jika disetujui maka Rancangan Undang-Undang dapat disampaikan kepada DPR Republik Indonesia untuk mendapat persetujuan.

2.3. Pendapatan

Pembangunan daerah dalam pelaksanaannya menggunakan dana yang berasal dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah (APBD). Kemampuan daerah untuk mencari dana atas kemampuan sendiri terungkap pada pendapatan asli daerah (PAD) yang terdiri dari Pajak, Retribusi, Penerimaan Laba BUMD, penerimaan Dinas-dinas dan penerimaan lain (Mudrajad Kuncoro: 11). Hal ini dapat diartikan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh pemerintah daerah sebagai kemampuan daerah untuk pengelolaan sendiri.

Untuk mengukur kondisi ekonomi seseorang atau rumah tangga, salah satu konsep yang paling digunakan oleh ahli ekonomi adalah melalui tingkat pendapatan. Pendapatan menunjuk pada seluruh uang atau hasil material lainnya yang diterima seseorang atau rumah tangga selama kurun waktu tertentu pada suatu kegiatan ekonomi.

Secara leksikal pendapatan diartikan sebagai hasil kerja atau usaha baik dalam bentuk uang maupun barang. Salah satu bentuk pendapatan adalah upah atau gaji,

yang berarti uang yang dibayarkan sebagai pembalas jasa atau sebagai pembayar tenaga yang sudah dikeluarkan untuk mengerjakan sesuatu (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 2002).

Fisher dan Hicks *dalam* Sumardi dan Evers (2002), mengemukakan pendapatan adalah serangkaian kejadian yang berkaitan dengan beberapa tahap yang berbeda.

1. Kenikmatan pendapatan psikis, yakni konsep psikologis yang tidak dapat diukur secara langsung, namun dapat ditaksir oleh pendapatan ril.
2. Pendapatan ril, adalah ekspansi kejadian yang menimbulkan kenikmatan psikis. Pendapatan ini diukur dengan pengeluaran uang yang dilakukan untuk memperoleh barang dan jasa sebelum dan sesudah konsumsi. Jadi pendapatan psikis, pendapatan ril dan biaya hidup merupakan tiga tahapan yang berbeda bagi pendapatan.
3. Pendapatan uang, yakni merujuk pada seluruh uang yang diterima dan dimaksudkan akan dipergunakan untuk konsumsi dalam memenuhi biaya hidup.

Pendapatan masing-masing orang (*personal distribution of income*) merupakan indikator yang paling sering digunakan oleh para ekonomi untuk jumlah penghasilan yang diterima oleh setiap individu atau rumah tangga. Menurut Michael Todaro (1998), yang termasuk dalam pendapatan adalah gaji, bunga simpanan atau tabungan, laba usaha, utang, hadiah, ataupun warisan tenaga *an sich*, melainkan juga oleh penguasaan aset-aset sumber pendapatan seperti tanah dan modal (baik secara fisik maupun finansial).

Untuk dapat meningkatkan pendapatan masyarakat, tidak saja dapat dilakukan dengan peningkatan manfaat ekonomi dari faktor-faktor produksi yang mereka miliki secara terbatas (misalnya dengan meningkatkan perolehan dari tenaga kerja melalui perluasan kesempatan kerja), namun perlu juga diiringi dengan perubahan secara drastis atas pola pemusatan kepemilikan modal fisik dan sumber daya manusia dari kelompok kaya ke kelompok berpendapatan rendah.

Dalam sosiologi ekonomi (Damsar, 2002) lebih dikenal adanya stratifikasi masyarakat berdasarkan tingkat pendapatan atau tingkat kemakmuran. Pada tataran nasional atau dunia, masyarakat paling tidak dalam lima klasifikasi, lapisan paling miskin dan papa (*the desitut*), lapisan miskin (*the poor*), lapisan tengah (*the middle income group*) dan lapisan kaya (*the rich*), bahkan sekarang ada pula lapisan yang teramat kaya (*super rich*). Sebagian besar golongan masyarakat paling miskin atau lapisan miskin adalah mereka yang tidak memiliki pekerjaan secara teratur atau hanya bekerja secara musiman. Sedangkan mereka yang bekerja permanen di sektor pemerintah maupun swasta pada umumnya termasuk ke dalam kelompok berpendapatan menengah dan tinggi.

Berbeda dengan pengangguran, tidak selamanya dikategorikan sebagai masyarakat golongan miskin. Banyak anak-anak dari keluarga kaya yang enggan bekerja, meskipun kecakapannya memadai. Sebaliknya, banyak orang yang memiliki pekerjaan tetap dan penuh, bila dilihat dari jumlah jam kerja perharinya, akan tetapi pendapatan yang diterimanya sangat kecil. Penciptaan lapangan kerja yang lebih luas merupakan kata kunci untuk mengatasi masalah pendapatan masyarakat, walaupun

bukan satu-satunya jawaban untuk mengatasi masalah kemiskinan. Konsep upah untuk satu faktor produksi seperti tenaga kerja, kendatipun tidak sama dengan harga yang aktual, tetap merupakan wahana analisis yang penting bagi perumusan kebijakan pembangunan.

Selanjutnya kebijakan pembangunan itu, seyogyanya harus mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah yang modern harus memiliki kemampuan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya melalui hasil pembangunan yang dapat dinikmatinya.

2.4. Pembangunan dan Pengembangan Wilayah

Pengertian pembangunan telah mengalami perubahan besar dalam bidang ilmu pengetahuan dan bidang kebijaksanaan. Semula pembangunan diartikan sebagai peningkatan kapasitas ekonomi untuk meningkatkan pendapatan nasional perjiwa penduduk. Implikasi pengertian ini pada kebijaksanaan adalah tumbuhnya keperluan menyalurkan sebanyak mungkin dana keuangan dan sumber daya alam yang pada akhirnya akan meningkatkan pendapatan nasional.

Dalam perkembangan selanjutnya, paradigma pembangunan tidak hanya bermuka ekonomi. Ikhtiar meningkatkan pendapatan nasional adalah penting dan tidak berjalan sendiri namun perlu disertai dengan adanya perombakan berbagai segi kehidupan masyarakat agar pembangunan itu sendiri mampu meniadakan ketimpangan, mengurangi kemiskinan absolut. Tujuan pembangunan adalah untuk meningkatkan kualitas hidup manusia secara terencana, gradual, bertahap,

komprehensif, holistik, sistemik, bertanggung jawab dan berkelanjutan. Dengan melibatkan peran serta seluruh elemen masyarakat.

Dalam pengertian umum, pembangunan merujuk pada proses perbaikan dan keselarasan. Pembangunan merupakan usaha merubah kondisi kehidupan, tingkat kesejahteraan dan keadilan masyarakat agar menjadi lebih baik. Dalam definisi yang dibuat oleh *United Nations* disebutkan bahwa pembangunan adalah orientasi dan kegiatan usaha yang tanpa akhir "*develoving is not a static concept, it is constinuously changing*".

Proses pembangunan sebenarnya adalah suatu perubahan sosial budaya, agar pembangunan menjadi proses yang dapat bergerak maju perlu dilakukan atas kekuatan sendiri (*self sustaining proses*) tergantung kepada manusia dan struktur sosialnya. Pembangunan bukan hanya dikonsepsikan sebagai usaha pemerintah *an sich*. Pembangunan tergantung pada suatu *inner will*, proses emansipasi diri serta partisipasi kreatif melalui proses pendewasaan.

Dalam banyak teori pembangunan menyebut beberapa teori, yaitu *Growth theory, rural development Theory, Agro first, Basic needs*, dan sebagainya. Teori pembangunan ini memuat berbagai pendekatan ilmu sosial yang berusaha menangani masalah keterbelakangan. Dengan demikian tidak akan ada definisi baku dan final mengenai pembangunan, tetapi yang ada hanyalah usulan mengenai apa yang seharusnya diimplikasikan oleh pembangunan dalam konteks tertentu (Hettne, 2001).

Dalam perkembangan selanjutnya, muncul berbagai pendekatan menyangkut kajian tentang pembangunan. Salah satu diantaranya adalah mengenai pembangunan

wilayah. Secara luas pembangunan wilayah diartikan sebagai suatu upaya merumuskan dan mengaplikasikan kerangka teori kedalam kebijakan ekonomi dan program pembangunan yang didalamnya mempertimbangkan aspek wilayah dengan mengintegrasikan aspek sosial dan lingkungan menuju tercapainya kesejahteraan yang optimal dan berkelanjutan (Nubroho dan Dahuri, 2004).

Perencanaan pembangunan wilayah semakin relevan dalam mengimplementasikan kebijakan ekonomi dalam aspek kewilayahan. Hoover dan Giarratani (Nugroho dan Dahuri, 2004) menyimpulkan 3 pilar penting dalam proses pembangunan wilayah, yaitu:

1. Keunggulan komparatif (*imperfect mobility of factor*). Pilar ini berhubungan dengan keadaan ditemukannya sumber-sumber daya tertentu yang secara fisik relatif sulit atau memiliki hambatan untuk digerakkan antar wilayah. Hal ini disebabkan adanya faktor-faktor lokal (bersifat khas atau endemik, misalnya iklim dan budaya) yang mengikat mekanisme produksi sumber daya tersebut sehingga wilayah memiliki keunggulan komparatif. Sejauh ini karakteristik tersebut senantiasa berhubungan dengan produksi komoditas dari sumber daya alam, antara lain pertanian, perikanan, pertambangan, kehutanan, dan kelompok usaha sektor primer lainnya.
2. Aglomerasi (*imperfect divisibility*). Pilar ini merupakan fenomena eksternal yang berpengaruh terhadap pelaku ekonomi berupa meningkatnya keuntungan ekonomi secara spasial. Hal ini terjadi berkurangnya biaya-biaya produksi akibat penurunan jarak dalam pengangkutan bahan baku dan distribusi produk.

3. Biaya transpot (*imperfect of good in services*). Pilar ini secara kasat mata akan mempengaruhi aktivitas perekonomian, implikasinya adalah biaya yang terkait dengan jarak dan lokasi tidak dapat lagi diabaikan dalam proses produksi dan pembangunan wilayah.

2.5. Pariwisata dan Objek Wisata

Pariwisata adalah perpindahan sementara yang dilakukan manusia dengan tujuan keluar dari pekerjaan-pekerjaan rutin, keluar dari tempat kediamannya. Wisatawan melakukan aktivitas selama mereka tinggal di tempat tujuan wisata dan fasilitas dibuat untuk memenuhi kebutuhan para wisatawan (Marpaung, 2002).

Menurut Murpy *dalam* Pitana dan Gayatri (2005), pariwisata adalah keseluruhan dari elemen-elemen terkait (wisatawan, daerah tujuan wisata, perjalanan, industri dan lain-lain) yang merupakan akibat dari perjalanan tersebut dilakukan tidak secara permanen.

Kepariwisataan (*tourism*) bukan hal baru bagi masyarakat Indonesia. Kegiatan ini telah ditempatkan sebagai objek kebijaksanaan nasional sejak pertama kali Indonesia menentukan kebijakan pembangunan. Sejak semula, Pemerintah Indonesia telah menyadari bahwa karakter khas dan sifat multidimensi dari kegiatan kepariwisataan ditempatkan sebagai sub-kebijakan tersendiri, yaitu kebijakan kepariwisataan, namun di bawah bidang yang berbeda-beda.

Dalam Garis-garis Besar Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, meletakkan kepariwisataan Indonesia sebagai sub-bidang

kebijakan distribusi dan perhubungan. Sedangkan dalam RPJMD yang dituangkan melalui GBHN 1973-1999, kepariwisataan diletakkan di bawah sub-bidang Pembangunan Sosial Budaya. Perubahan letak tersebut mencerminkan kesulitan pengidentifikasian dan pendefinisian kepariwisataan, termasuk pendekatan dan target kebijakan yang diinginkan.

Kebijakan kepariwisataan Indonesia berdasarkan perkembangan pengambilan kebijakan, diklasifikasikan pada tiga tahap, yaitu tahap pertama (1961-1969), tahap kedua (1969-1999), dan tahap ketiga (1999-hingga kini). Kebijakan tahap pertama memiliki tahap penempatan kepariwisataan sebagai aspek kegiatan budaya. Pada tahap kedua ciri utamakan kebijakan kepariwisataan Indonesia adalah sebagai sumber devisa. Kebijakan kepariwisataan pada tahap ini dirumuskan dalam frase “memperbesar penerimaan besar dari sektor pariwisata dengan segala daya upaya” sedangkan pada tahap ketiga, kebijakan kepariwisataan diletakkan pada dua gagasan kunci, yakni yang berpijak pada kebudayaan tradisional serta sebagai wahana persahabatan antar bangsa (Putra, 2003).

Kepariwisata merupakan bagian kegiatan dari bisnis pariwisata, seperti bisnis akomodasi, transportasi, destinasi (objek-objek wisata) dan bisnis pariwisata lainnya (Morrison, 1996). Yang dimaksud dengan bisnis pariwisata adalah suatu kegiatan penyediaan jasa akomodasi, transportasi dan rekreasi, serta jasa lain yang terkait. Dengan demikian, ruang lingkup kegiatan kepariwisataan adalah setiap kegiatan perjalanan yang dimaksudkan untuk menikmati atraksi alam dan budaya serta usaha-usaha yang dilakukan secara komersil maupun tidak untuk melayani

kepentingan kepariwisataan agar ia dapat menikmati perjalanannya dengan memuaskan.

Kegiatan kepariwisataan, secara esensial dan objektif merupakan kegiatan perhubungan jasa yang berbasis pada potensi-potensi ekonomi dan non-ekonomi, mulai dari sumber daya alam sampai sumber daya sosial budaya masyarakat di mana kegiatan tersebut dilaksanakan. Oleh karena itu kepariwisataan mengandung tiga aspek, yaitu:

1. Kepariwisata sebagai suatu bentuk perdagangan jasa.
2. Hubungan kegiatan bisnis kepariwisataan dengan kebudayaan dan lingkungan hidup.
3. Hukum yang mengatur kegiatan perdagangan jasa pariwisata dan hubungan pariwisata dengan kebudayaan.

Pengembangan kepariwisataan ini sangat terbuka, dengan Undang-Undang Proparnas menetapkan kebijakan pengembangan pariwisata berdasarkan pendekatan sistem, utuh, terpadu, multidisipliner, partisipatoris, dengan kriteria ekonomis, teknis, ergonomis, sosial budaya, hemat energi, melestarikan alam, dan tidak merusak lingkungan. Wujud komprehensif kebijakan kepariwisataan nasional meliputi (Putra, 2003):

- 1) Implementasi konsep-konsep, azas-azas, persyaratan, standar-standar teknis ekonomi, perdagangan, jasa dan khususnya perdagangan jasa pariwisata dalam kegiatan kepariwisataan Indonesia.
- 2) Identifikasi hubungan, bentuk, persyaratan, perlakuan dan kewajiban-kewajiban pelaku bisnis kepariwisataan, dalam bentuk *cultural and social responsibility* terhadap kebutuhan dari masyarakat pendukungnya.
- 3) Kebijakan hukum yang mengatur kegiatan tersebut.

Dalam kaitanya dengan penelitian kepariwisataan menurut Frechtling *dalam* Marpaung, (2002), haruslah memenuhi kriteria sebagai berikut:

1. Harus diskrit dan tidak meragukan serta harus secara mendefinisikan tentang suatu aktivitas atau suatu *entity* yang berbeda dengan seluruh aktivitas dan *entity* lainnya, yakni harus tidak ada keraguan mengenai apa yang mencakup dan tidak mencakup dalam suatu katagori.
2. Mempermudah pengukuran yang konsisten dan objektif.
3. Pembuatan definisi harus mengacu pada penelitian-penelitian terpenting mengenai perjalanan wisata dan penggunaan bahasa sehari-hari untuk mempermudah perbandingan antara hasil-hasil yang dicapai.

Lebih lanjut Frechtling membuat empat kriteria dalam merumuskan definisi pariwisata, yakni tujuan perjalanan, modal transportasi, lama tinggal ditempat tujuan dan jarak perjalanan. Lama tinggal (*length of stay*), yang dibuat oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) adalah salah satu syarat utama dalam perumusan definisi pariwisata yakni menetapkan lama tinggal wisatawan di tempat tujuan wisata lebih dari 24 jam dan lebih kurang dari 12 bulan.

Peningkatan dan pengembangan studi kepariwisataan pada saat ini menemui beberapa permasalahan. *Pertama*, masalah kepariwisataan memiliki masalah yang kompleks, yaitu berupa ketidaktransparanan dan kelemahan konsepnya, membuat sebagian orang masih tidak menyetujui konsep dan definisi peristilahan dalam kepariwisataan, *kedua*, kepariwisataan meliputi bermacam-macam sektor industri dan

pokok-pokok akademik, namun juga memberikan sumber yang tidak pasti, *ketiga*, kepariwisataan mengalami kekurangan sumber data yang seragam serta berkualitas.

Dalam menganalisis kompleksitas kepariwisataan di atas, Leiper (Marpaung, 2002), mengemukakan tiga elemen kepariwisataan, yaitu kegiatan wisatawan, sektor-sektor industri dan letak geografis dari daerah tujuan wisata. Wisatawan adalah pelaku utama dalam sistem ini. Pariwisata merupakan suatu pengalaman manusia yang menyenangkan dan membantu membuang rasa jenuh dari kehidupan sehari-hari yang bersifat rutin dan membosankan. Industri pariwisata dipandang sebagai kegiatan perusahaan dari organisasi yang menyangkut pengantar produk kepariwisataan. Adapun yang termasuk dalam, industri pariwisata antara lain biro perjalanan wisata, transportasi, hotel toko cinderamata dan lain-lain. Sedangkan letak geografis daerah tujuan wisata adalah akhir dari perjalanan wisata, di tempat di mana wisatawan mengimplementasikan rencana dan tujuan utama dari perjalanan wisatanya.

Dalam sistem kepariwisataan, di dalamnya berlangsung penyelenggaraan pariwisata yang memperlihatkan proses pergerakan wisata dari daerah asalnya menuju daerah tujuan wisata. Sistem kepariwisataan merupakan keterkaitan antara individu, perusahaan, organisasi, dan pengantar dari suatu kegiatan wisata. Namun demikian menurut Siregar (2001), fenomena kebijakan pembangunan pariwisata yang berlangsung selama ini ternyata lebih berorientasi pada aspek ekonomis sehingga mengakibatkan pelestarian lingkungan seperti berkurangnya keanekaragaman hayati terjadi sebagai akibat dari pembangunan sebagai sarana akomodasi, transportasi dan perilaku pelaku pariwisata yang kurang ramah terhadap lingkungan hidup.

Selain itu, pelaku pariwisata pada umumnya didominasi oleh pengusaha, sedangkan penduduk lokal pada banyak kasus menjadi pihak yang menjual tanah untuk kepentingan usaha dan kemudahan mereka termarjinalkan. Pada saat ini berbagai masalah lingkungan telah muncul, seiring dengan menurunnya kemampuan dan kualitas lingkungan, kelangkaan sumber daya alam dan pencemaran yang terjadi di mana-mana.

Menurut Soekadijo (2000), masalah pokok yang dihadapi umat manusia pada pergantian abad ini adalah kepadatan (*over population*), kepunahan (*extintacion*), menumpuknya limbah (*accumulation waste*) dan pemanasan global (*global warming*). Keempatnya saling terkait dan penyebab utamanya adalah ulah manusia yang rakus dalam penggunaan sumber daya alam. Pariwisata massal yang terjadi pada dekade delapan puluhan telah terbukti menimbulkan kepunahan bagi beberapa *species* hewan dan tumbuhan bahkan dampak perkembangan pariwisata di suatu lingkungan tertentu berpotensi menurunkan keberadaan sumber daya alam dan mengancam kelestarian lingkungan.

Keadaan tersebut telah mendorong timbulnya kesadaran dari berbagai pihak untuk mengembangkan pariwisata yang ramah terhadap lingkungan begitu juga dengan masyarakat lokal. Mandat globalisasi memberikan sinyal bagi kegiatan pariwisata yang berkelanjutan. Pariwisata berkelanjutan ini didefinisikan oleh *World Tourism Organization dalam Insula*, (1996), sebagai berikut:

Guna memenuhi kebutuhan masyarakat lokal dan para wisatawan yang berkunjung perlu upaya perlindungan dan peningkatan peluang untuk masa depan. Hal ini dapat dilakukan melalui manajemen dari semua sumber daya

yang diatur sedemikian rupa sehingga sektor ekonomi, sosial, dan kebutuhan estetika dapat dipenuhi. Sementara di sisi lain, pemeliharaan integritas budaya, proses ekologi, keanekaragaman dan hidup biologi perlu diperhatikan untuk sistem pariwisata.

Perkembangan pariwisata Indonesia pada masa yang lalu lebih bersifat ekstratif, kurang ramah lingkungan, dan tidak melibatkan masyarakat. Oleh karena keberlanjutan program wisata masa lalu sangat dipertanyakan, karena hanya menguntungkan sebagian orang. Sementara sumber daya alam seharusnya dipandang sebagai aset pariwisata, sehingga pola pandang ini akan membawa pelaku masyarakat menjadi sangat penting untuk menunjang keberlanjutan program pariwisata. Masyarakat yang terlibat sejak perencanaan dan implementasi diyakini menjadi salah satu faktor penting untuk meminimumkan dampak serta pemeliharaan sumber daya alam yang digunakan.

Pariwisata berkelanjutan menekankan tiga prinsip dasar, yaitu prinsip konservasi, prinsip partisipasi masyarakat dan prinsip ekonomi. Ketiga prinsip ini akan sangat berpengaruh kepada pengembangan lokasi dan objek wisata. Menurut Pudjawati (1993) dalam dunia kepariwisataan, istilah objek wisata mempunyai pengertian sebagai yang dapat menjadi daya tarik bagi seseorang atau calon wisatawan untuk mau berkunjung ke suatu daerah tujuan wisata. Daya tarik tersebut antara lain dapat berupa:

1. Sumber daya tarik yang bersifat alamiah seperti iklim, pemandangan alam, lingkungan hidup, fauna, flora, kawah, danau, sungai, karang dan ikan di bawah laut, gua-gua, tebing, lembah, dan gunung.

2. Sumber-sumber daya tarik buatan manusia seperti sisa-sisa peradaban masa lampau, monumen bersejarah, rumah peribadatan (pura, mesjid, candi, gereja), museum, peralatan musik, tempat pemakaman dan sebagainya.
3. Sumber-sumber daya tarik yang bersifat manusiawi, hal ini melekat pada penduduk itu sendiri dalam bentuk warisan budaya, misalnya tarian, sandiwara, drama, upacara-upacara ritual keagamaan maupun perkawinan serta upacara memperingati peristiwa-peristiwa penting dan sebagainya.

Berdasarkan penggolongan obyek wisata seperti di atas, membuktikan bahwa Indonesia memiliki banyak obyek wisata, ini berarti menjadi banyak pilihan bagi wisatawan untuk menikmatinya, tinggal bagaimana masyarakat di lokasi obyek wisata memperoleh manfaatnya. Serta yang lebih penting bagaimana masyarakat dan pemerintah beserta seluruh *stakeholders* di bidang kepariwisataan dapat berperan untuk memelihara dan melestarikan obyek wisata yang ada.

2.6. Masyarakat

Dalam pembangunan suatu daerah, masyarakat merupakan salah satu faktor yang sangat penting, karena masyarakat merupakan pendorong terjadinya suatu daerah tersebut untuk berkembang. Hal yang tak dapat dipungkiri bahwa masyarakat adalah salah satu penunjang kemajuan suatu daerah, karena tanpa dukungan dan partisipasi masyarakat, maka mustahil pembangunan dapat dikembangkan.

Masyarakat yang memiliki pemikiran maju dapat mengembangkan kreativitasnya untuk kemajuan daerahnya, karena mereka menjadi bangga bila

daerahnya memiliki keunggulan dalam berbagai bidang pembangunan daerah tersebut.

2.7. Penelitian Terdahulu

Adapun penelitian-penelitian sebelumnya yang pernah dilakukan dan berkaitan dengan penelitian ini, yaitu:

Penelitian Sihaloho (2002), menganalisis tentang Pembentukan Kabupaten Toba Samosir dalam Kaitannya dengan Pembangunan Wilayah (Studi Kasus Sub Sektor Pariwisata) menunjukkan bahwa fasilitas angkutan kurang memadai, terlihat dari segi kebersihan dan jumlah serta sarana prasarana jalan yang masih terbatas. Pertambahan obyek wisata ternyata cukup kecil walaupun sebenarnya memiliki daya tarik terhadap wisatawan, sedangkan dalam pembangunannya peran pihak swasta masih sangat kecil. Kegiatan promosi wisata tidak dilakukan secara berkala, jumlah biro perjalanan yang terbatas. Selanjutnya Anton menyimpulkan bahwa Kabupaten Toba Samosir khususnya menyangkut pengembangan sub sektor pariwisata telah memberikan kontribusi terhadap: (a). Peningkatan jalan dan jembatan, (b). Memberikan bantuan terhadap pembangunan obyek wisata, (c). Melakukan promosi wisata.

Penelitian Pardede (2006) tentang Analisis Sektor Pariwisata dalam Rangka Pengembangan Ekonomi Wilayah di Kota Parapat, menyimpulkan bahwa terdapat empat variabel bebas (akomodasi, transportasi, pelayanan dan harga). Secara parsial berpengaruh sangat signifikan dalam meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan

domestik maupun mancanegara di lokasi obyek wisata Parapat, Danau Toba. Variabel tersebut berpengaruh terhadap jumlah kunjungan wisatawan pada taraf kepercayaan 99%, sedangkan sarana transportasi dan infrastruktur pendukung pada lokasi obyek wisata berpengaruh terhadap jumlah kunjungan wisatawan pada taraf kepercayaan 95%. Selanjutnya secara positif dan signifikan jumlah kunjungan wisatawan berpengaruh terhadap peningkatan pendapatan masyarakat yang bekerja dilokasi obyek wisata dengan tingkat kepercayaan 99%, serta secara positif (99%) akan mempengaruhi peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Penelitian Mujiburrahman (2008) tentang Dampak Pemekaran Kabupaten Aceh Timur (Kabupaten Induk) terhadap Pengembangan Wilayah, dalam penelitian ini disimpulkan bahwa dengan pemekaran Kabupaten Aceh Timur mempunyai dampak terhadap pengembangan wilayah, yaitu: Peningkatan sarana dan prasarana daerah, pendapatan asli daerah, pelayanan publik, kesempatan kerja, serat peningkatan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita di Kabupaten Aceh Timur.

Penelitian Muzawwir (2008) tentang Analisis Kebijakan Pemekaran Wilayah Kabupaten Batubara dalam Perpektif Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000, dalam penelitian ini menyimpulkan bahwa Pembentukan Batubara secara politis akan meningkatkan porsi kekuasaan di daerah, pelayanan publik kepada masyarakat akan lebih baik, upaya pengembangan potensi-potensi daerah akan dapat lebih diintensifkan guna membangun sektor finansial dan ekonomi daerah.

Penelitian Nuradi (2008) tentang Manfaat Pemekaran Daerah terhadap Percepatan Pembangunan dan Peningkatan Masyarakat (Studi Kasus: Kabupaten Serdang Bedagai Provinsi Sumatera Utara), dalam penelitian ini disimpulkan bahwa dengan pemekaran Kabupaten Serdang Bedagai secara signifikan bermanfaat secara langsung pada percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan di Kabupaten Serdang Bedagai.

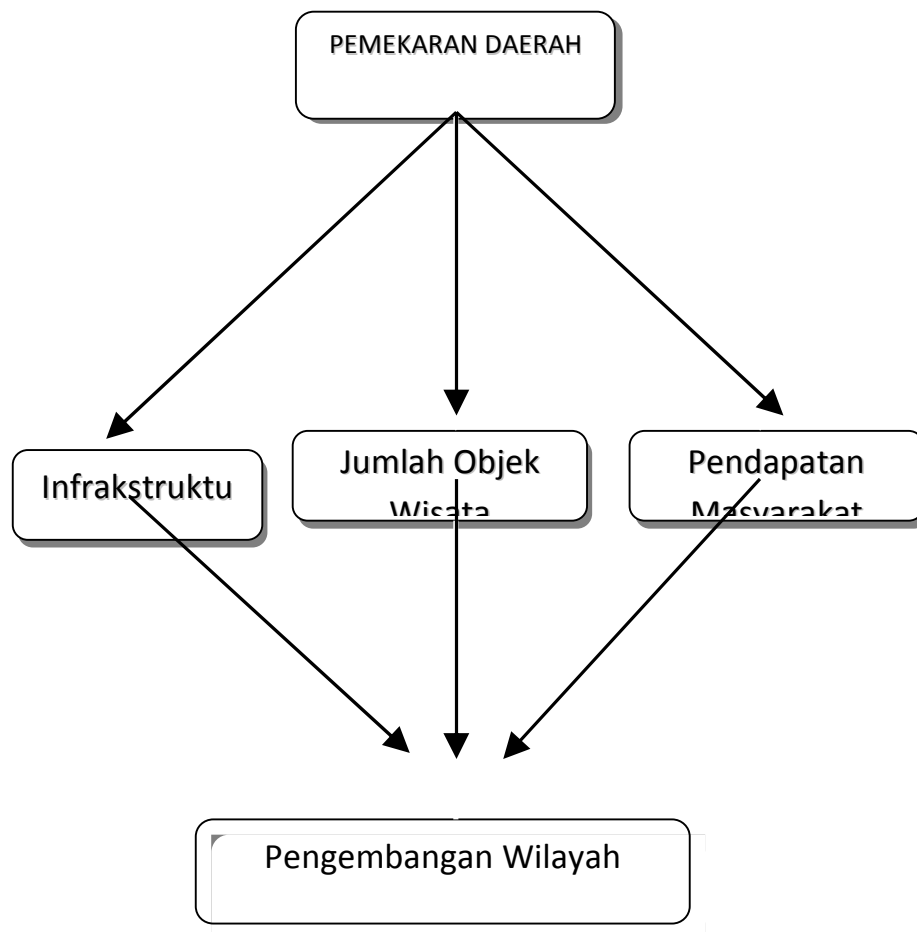
**pdfMachine - is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!
Get yours now!**

"Thank you very much! I can use Acrobat Distiller or the Acrobat PDFWriter but I consider your product a lot easier to use and much preferable to Adobe's" A.Sarras - USA

Universitas Sumatera Utara

2.7. Kerangka Pikir

Untuk mempermudah pemahaman tentang konsep penelitian ini, maka dalam kerangka pikir dapat dilihat konsepnya pada gambar sebagai berikut:



Gambar 2.1. Kerangka Pikir Pemekaran Daerah terhadap Infrastruktur, Jumlah Objek Wisata dan Pendapatan Masyarakat