

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Manusia mempunyai kebutuhan berbagai macam, dari kebutuhan akan sandang, pangan dan papan sampai kebutuhan lain seperti: pendidikan, kesehatan, keamanan bahkan pariwisata. Kebutuhan manusia akan pariwisata muncul sehubungan dengan kehidupan sehari-hari yang tidak terlepas dari kegiatan rutin yang dijalannya baik dirumah atau ditempat lain. Pariwisata merupakan salah satu sektor pengembangan yang keberadaanya diharapkan dapat memberikan pengaruh yang positif bagi perkembangan suatu daerah. Pembangunannya perlu dikembangkan karena merupakan alternatif dalam memperluas kesempatan kerja memperkenalkan aspek kebudayaan dan tentunya meningkatkan devisa.

Pariwisata di Indonesia mulai menunjukkan perkembangannya yang signifikan pada tahun 1990-an. Pengembangan sektor pariwisata di Indonesia berdasarkan antusias masyarakat di negara-negara maju di Eropa, AS, Jepang dan Australia yang memiliki ekonomi relatif tinggi serta amat ketat dalam memanfaatkan waktu luang.

Kota Semarang merupakan salah satu Kota di Jawa Tengah yang mempunyai potensi di sektor pariwisata yang tinggi, hal ini dapat dilihat dari banyaknya objek wisata di Kota Semarang dan banyaknya wisatawan Nusantara dan wisatawan asing yang berkunjung ke Kota Semarang.

**Tabel 1.1**  
**Target dan Realisasi Jumlah Kunjungan Wisatawan ke Kota Semarang pada**  
**Tahun 2014-2018**

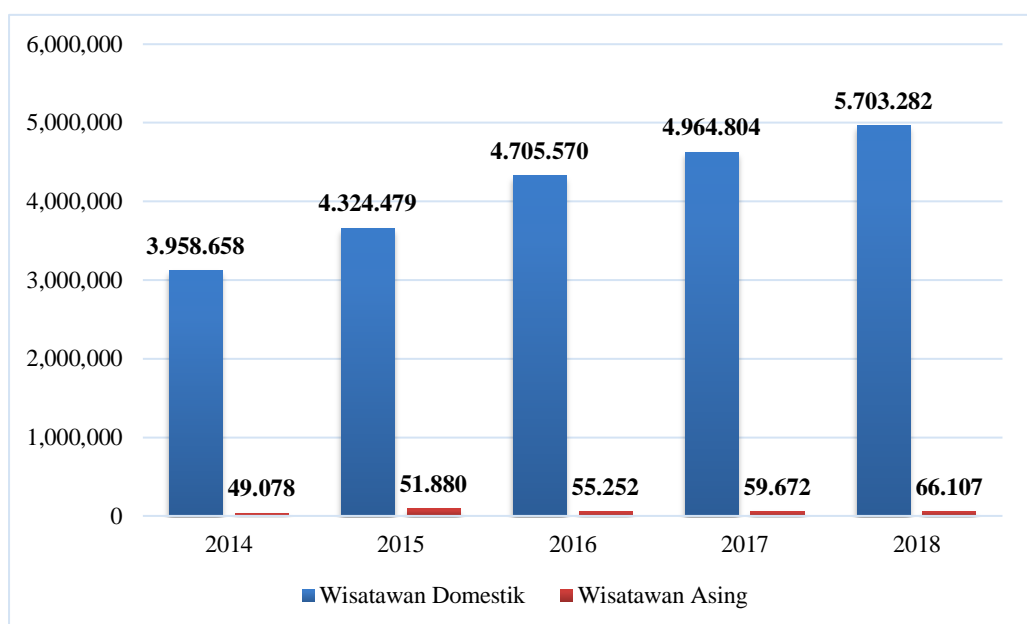
<b>Tahun</b>	<b>Target</b>	<b>Realisasi</b>
2014	2.061.678	4.007.736
2015	2.185.379	4.376.359
2016	4.660.822	4.760.822
2017	4.987.080	5.024.476
2018	5.361.111	5.769.389

*Sumber: Arsip Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang*

Berdasarkan tabel 1.1 dapat dilihat bahwa dengan obyek wisata yang cukup banyak mempengaruhi jumlah kunjungan wisatawan nusantara maupun wisatawan asing dari tiap tahun ke tahun. Realisasi jumlah kunjungan wisatawan juga telah melampaui target yang ditentukan.

**Gambar 1.1**

**Grafik Jumlah Wisatawan Kota Semarang Tahun 2014 – 2018**



*Sumber: Arsip Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang*

Gambar 1.1 diatas menunjukkan bahwa jumlah kunjungan wisatawan di Kota Semarang setiap tahunnya selalu meningkat pada wisatawan nusantara maupun wisatawan asing. Hal ini menjadikan pengembangan pariwisata di Kota Semarang lebih diperhatikan agar ditahun berikutnya tidak mengalami penurunan.

Wisata di Kota Semarang memiliki banyak potensi yang sudah berkembang maupun yang bisa dikembangkan. Potensi di Kota Semarang dapat ditemukan di Kawasan Kota Lama yang merupakan salah satu objek wisata yang menjadi sorotan dan salah satu aset Kota Semarang. Taman Srigunting merupakan salah satu taman yang berada di Kawasan Kota Lama Semarang dan menjadi kawasan pusat yang mempunyai banyak sekali nilai sejarah di Kota Semarang. Dulunya taman Srigunting ini merupakan lapangan yang bernama Parade Plain yang kemungkinan besar dulunya digunakan sebagai Parade Militer, karena tidak jauh dari Parade Plain atau yang sekarang bernama Taman Srigunting terdapat sebuah barak militer. Sebelum menjadi lapangan maupun taman, dulunya taman ini memiliki fungsi sebagai pemakaman warga eropa (Kerkhof), sebelum pada awal abad 19 kerkhof ini dipindah ke daerah pengapon. Secara keseluruhan bangunan di Kota Lama Semarang ini mengikuti model-model bangunan eropa di Tahun 1700-an, yang identik dengan ukuran jendela dan ukuran pintu yang sangat besar, selain itu memiliki atap bangunan yang unik contohnya yaitu Gereja Blenduk, Gedung Marba, Pasar Johar, dan Gedung Marabunta.

Kota Lama Semarang merupakan Kawasan yang pada mulanya pusat pemerintahan di Kota Semarang oleh Belanda. Selain itu Kawasan Kota Lama

Semarang jika dilihat dari sejarah merupakan cikal bakal dari pembangunan yang ada di Kota Semarang pada saat ini. Kawasan Kota Lama Semarang ini memiliki luas sekitar  $\pm$  31 ha. Kawasan tersebut dulunya merupakan pusat pemerintahan, perkantoran, dan perdagangan, dengan bangunan-bangunan yang indah dan mengandung nilai sejarah yang kini tak berfungsi secara optimal. Sebagian besar bangunan terlihat tak terawat, berkesan tidak berpenghuni bahkan seakan-akan seperti Kota mati karena sepi wisatawan yang mengunjungi objek wisata tersebut.

Melihat kondisi yang terjadi di Kota Lama Semarang itu, maka usaha untuk melestarikan dan meningkatkan kondisi baik fisik lingkungan, sosial, maupun ekonomi di Kota Lama Semarang, salah satunya yaitu dengan menghidupkan kembali Kota Lama Semarang dengan pengembangan Kawasan Kota Lama Semarang dalam rangka merevitalisasi Kota Lama Semarang. Revitalisasi merupakan upaya untuk menghidupkan kawasan, bangunan-bangunan, dan lingkungan kuno dengan menerapkan fungsi baru dalam penataan arsitektural. Secara umum revitalisasi mempunyai makna sebagai pengembalian kembali kawasan dengan memasukan fungsi atau kegiatan baru secara modern, agar kawasan tersebut menjadi lebih aktif.

**Tabel 1.2**  
**Kegiatan Wisata Tahunan yang diadakan Pemerintah Kota Semarang di**  
**Objek Wisata Kawasan Kota Lama Semarang**

No.	Nama Kegiatan
1.	Semarang Night Carnival
2.	Jelajah Kota Lama (Bersukaria <i>Walking Tour</i> )
3.	Pagelaran Busana Modern dengan Bahan Kain Batik Semarangan
4.	International Semarang <i>Sketch Walk</i>
5.	Taman Garuda Art Festival
6.	Symphoni Kota Lama
7.	Keroncong Generasi
8.	Tahoen Baroe Van Kota Lama

*Sumber: Arsip Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang*

Berdasarkan tabel diatas saat ini Pemerintah Kota Semarang dalam kegiatan revitalisasi juga mengadakan beberapa program atau *event-event* yang bersifat tahunan guna mengenalkan kepada masyarakat Kota Semarang bahkan wisatawan asing bahwa Kota Lama Semarang memiliki nilai-nilai budaya dan nilai sejarah yang tinggi. Selain itu dengan banyaknya pengunjung yang datang maka dapat meningkatkan PAD atau Pendapatan Asli Daerah Kota Semarang melalui sektor pariwisata.

Berdasarkan Peraturan Walikota Semarang Nomor 12 Tahun 2007 tanggal 12 Juli 2007 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelola Kawasan Kota Lama (BPK2L) Semarang dan Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 646/7 tanggal 6 Agustus 2011 tentang Pengangkatan

Keanggotaan Badan Pengelola Kawasan Kota Lama (BPK2L) Semarang 2011-2013 yang berisi oleh pakar-pakar konservasi cagar budaya, akademisi dan praktisi yang ada di Kota Semarang. Dengan kewenangan untuk melaksanakan sebagian kewenangan konservasi dan revitalisasi Kawasan Kota Lama serta tugas BPK2L adalah mengelola, mengembangkan dan mengoptimalkan potensi Kawasan Kota Lama melalui pelaksanaan konservasi, revitalisasi, pengawasan dan pengendalian Kawasan Kota Lama.

Pelaksanaan Badan Pengelola Kawasan Kota Lama (BPK2L) ini dinilai kurang berdampak bagi pembangunan kawasan Kota Lama Semarang, hal ini membuat pemerintah menanggapi dengan surat keputusan Walikota No 50/204/2016 Perubahan atas keputusan Walikota Nomor 053/602/2013 tentang pengangkatan keanggotaan Badan Pengelola Kawasan Kota Lama (BPK2L) masa bhakti 2013-2018. Resmi dikukuhkan oleh Walikota Semarang Bapak Hendrar Prihadi di Semarang *Contemporary Art Galery*. Melalui surat keputusan tersebut tertera bahwa ketua Badan Pengelola Kawasan Kota Lama (BPK2L) adalah Ibu Hevearita Gunaryanti yaitu wakil Walikota Kota Semarang sendiri.

Revitalisasi di Kawasan Kota Lama Semarang mulai dikerjakan pada Tahun 2017 dengan dukungan dari pemerintah pusat melalui Kementrian PUPR (Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat) yang membantu Walikota Semarang mendorong dengan adanya perubahan di Kawasan yang mempunyai banyak nilai sejarah tersebut. Revitalisasi disertai dengan memanfaatkan Gedung-gedung tua di Kawasan Kota Lama Semarang sebagai Kawasan ekonomi dan bisnis. Gedung-gedung tersebut dimanfaatkan menjadi perkantoran, restoran, cafe, bahkan tempat

wisata yang jauh dari kesan kumuh dan rawan terhadap kriminalitas. Selain itu bangunan lain juga di manfaatkan oleh Pemerintah Kota Semarang sebagai galeri seni dan tempat untuk pameran produk UMKM, guna lebih memperkenalkan potensi UMKM yang ada di Kota Semarang terhadap pengunjung Kota Lama.

**Tabel 1.3**  
**Anggaran Revitalisasi Kota Lama Kota Semarang Pada Tahap I dan Tahap II**

No	Anggaran Revitalisasi Kota Lama Kota Semarang	
1.	Tahap I	Rp. 156.372.608.000
2.	Tahap II	Rp. 64.143.267.073

*Sumber: Arsip Kementerian PUPR Dirjen Cipta Karya Balai Prasarana Permukiman wilayah Jawa Tengah*

Pada revitalisasi Kota Lama Tahap I Pemerintah Kota Semarang yang dibantu oleh BPK2L dan Kementerian PUPR Dirjen Cipta Karya melakukan penataan Kawasan Kota Lama Semarang agar lebih nyaman dan dapat dijadikan sebagai objek wisata yaitu meliputi penataan sarana dan prasarana seperti saluran PDAM, kabel telepon, serta listrik. Selain itu juga ditambah dengan tempat duduk panjang, tempat sampah, dan lampu penerangan jalan utama serta trotoar, program revitalisasi tahap I Kota Lama Semarang dimulai pada tahun 2017. Permasalahan revitalisasi di Kota Lama Semarang pada tahap satu yaitu sulitnya mensterilkan pedagang kaki lima (PKL) yang berjualan di Kawasan Kota Lama dan masih banyaknya aktifitas premanisme dan bahkan prostitusi yang merupakan masalah terbesar dan tantangan Pemerintah Kota Semarang dalam rangka merevitalisasi Kawasan Kota Lama Tersebut.

**Gambar 1.2**  
**Kawasan Kota Lama Semarang sebelum dan sesudah revitalisasi Tahap I**



Sumber: *Dokumentasi Pribadi dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang*

Dalam meningkatkan daya Tarik wisatawan nusantara maupun wisatawan asing ini, tidak hanya revitalisasi Kota Lama saja. Akan tetapi juga melakukan pembenahan di Kawasan pasar Johar yang merupakan cagar budaya saat pertama yang dibangun pada Tahun 1938. Keberadaan Kota Lama Semarang ini semakin menarik wisatawan untuk dapat melihat Kota Semarang tempo dulu, agar Kawasan Kota Lama Semarang ini masuk dalam rangka daftar warisan budaya dunia atau (*World Heritage*) UNESCO pada tahun 2020.

Wali Kota Semarang Hendrar Prihadi menargetkan program revitalisasi harus tuntas dikerjakan pada akhir 2018. Selain pekerjaan infrastruktur, wajah kota lama juga nantinya diubah, jauh lebih lebar dibanding saat ini. Penerangan yang ada di objek wisata Kawasan Kota Lama Semarang dibuat lebih artistik, dan Taman Bubakan dirancang lebih menarik. Terkait dengan banyaknya gedung-gedung tua yang dibiarkan begitu saja, Pemerintah Kota Semarang berencana mempertemukan pemilik gedung dengan pelaku bisnis. Gedung tua dapat dipinjam atau dibeli,



sehingga dapat dilakukan renovasi untuk dimanfaatkan bagi kepentingan bisnis atau seni budaya.

Program revitalisasi merupakan bagian strategi dan program kepariwisataan yang dilaksanakan oleh pemerintah Kota Semarang. Revitalisasi itu sendiri juga merupakan upaya pemberdayaan potensi Kota Semarang sebagai salah satu kawasan pariwisata sehingga dapat memberikan kontribusi yang lebih signifikan pada penyelenggaraan, pengembangan, dan pemberdayaan aset-aset Pemerintah Kota Semarang. Keberhasilan suatu program revitalisasi Kawasan Kota Lama Semarang tentu tidak akan luput dari sebuah perencanaan matang yang melalui berbagai tahapan, demi terciptanya suatu kondisi yang diinginkan.

Dalam penelitian ini, peneliti ingin meneliti lebih dalam, tentang implementasi program revitalisasi objek wisata Kawasan Kota Lama Semarang menggunakan model implementasi Edwards III, melihat beberapa faktor pendukung yang ada dalam model tersebut. Model Edwards III meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi terkait proses implementasi program revitalisasi objek wisata Kawasan Kota Lama Semarang. Hal tersebutlah yang menyebabkan perlu adanya studi terkait dengan bagaimana implementasi program revitalisasi objek wisata Kawasan Kota Lama Semarang yang melibatkan beberapa pihak, yaitu Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang, Kementerian PUPR Dirjen Cipta Karya Balai Prasarana Permukiman Wilayah Jawa Tengah, PT Abipraya, serta BPK2L.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

1. Kurangnya komunikasi yang baik antara implementor dengan pelaku usaha yang ada di Kawasan Kota Lama Semarang.
2. Masih banyaknya *street furniture* (sarana prasarana) yang hilang selama program revitalisasi tahap 1 berlangsung.
3. Aplikasi Kota Lama Semarang hanya dapat diakses melalui program operasi berbasis *android*.
4. Belum di konversikannya salah satu gedung yang ada di Kawasan Kota Lama Semarang sebagai kantor resmi Badan Pengelola Kawasan Kota Lama (BPK2L).
5. *Standart Operating Procedures* (SOP) guna administrasi masih berbelit, baik untuk kegiatan wisata maupun revitalisasi.

## **1.3 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana proses implementasi program revitalisasi objek wisata Kawasan Kota Lama Semarang?

## **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui proses implementasi program revitalisasi di objek wisata Kawasan Kota Lama Semarang, serta kendalanya dalam sudut pandang kebijakan publik.

## **1.5 Kegunaan Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari adanya penelitian ini antara lain adalah:

### **1.5.1 Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya wawasan dan ilmu pengetahuan mengenai teori-teori kebijakan publik terutama dalam hal implementasi kebijakan pariwisata pada instansi dan Pengelola wisata yang terkait dan masyarakat maupun wisatawan secara luas.

### **1.5.2 Kegunaan Praktis**

#### **1.5.2.1 Bagi kepentingan Pemerintah Kota Semarang.**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran sekaligus kontribusi yang nyata dan dapat dijadikan rekomendasi bagi masalah tentang implementasi program kepariwisataan yang ada di Kota Semarang.

#### **1.5.2.2 Bagi kepentingan peneliti**

Merupakan tempat menambah pengalaman dan pengetahuan dalam melakukan penelitian ilmiah serta dapat meningkatkan kemampuan peneliti dalam memahami fenomena dan permasalahan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan publik.

#### **1.5.2.3 Bagi kepentingan masyarakat luas**

Memberikan pengetahuan dan informasi tentang pembangunan Kawasan Kota Lama Semarang dari sudut pandang kebijakan.

#### 1.5.2.4 Bagi Penulis

Penelitian ini dapat menerapkan ilmu pengetahuan yang telah diperoleh selama masa perkuliahan.

### 1.6 Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian ini, penulis memaparkan penelitian terdahulu yang relevan dengan permasalahan yang akan diteliti mengenai implementasi revitalisasi di sector pariwisata.

No.	Peneliti	Judul	Tujuan	Hasil
1.	Galang Adit Hutsa (2017)	Kajian Implementasi Program Revitalisasi Kawasan Kota Lama Sebagai Kawasan Pariwisata Di Kota Semarang	Untuk mengetahui implementasi program revitalisasi Kawasan Kota Lama sebagai kawasan Pariwisata di Kota Semarang, dan mengetahui apa sajakah hambatan serta faktor pendorong dalam implementasi program revitalisasi Kawasan Kota Lama.	Keberhasilan Implementasi Kebijakan Program Revitalisasi Kawasan Kota Lama saat ini sudah cukup baik namun belum semuanya optimal masih dalam proses pengembangan menuju Kawasan Kota Lama sebagai Tujuan Pariwisata 2020. Masih terdapat beberapa kendala dalam melakukan tahapan Revitalisasi dikarenakan dalam implementasi

				kebijakan juga terdapat beberapa variabel yang dapat mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan.
2.	Natalia Citra (2017)	Revitalisasi Kawasan Kota Lama Sebagai Upaya City Branding Di Kota Semarang	Untuk mewujudkan tag-line “Semarang Hebat “dengan merevitalisasi Kota Lama sebagai bagian dari upaya city branding, dan mengelola aset kebudayaan yang merupakan arus utama yang ada pada saat ini dalam menciptakan city branding yang berbasis destinasi wisata.	Proses revitalisasi Kota Lama meskipun sudah baik dan sudah diperbaharui akan tetapi, masih ada yang belum selesai dikerjakan, hal tersebut seharusnya segera diselesaikan oleh Pemerintah dengan kerjasama dari dinas-dinas yang terkait, agar infrastruktur di Kota Lama semakin terlihat lebih baik dan berkualitas.
3.	Bhakti Sulistyono, Wiwik, Puji A. (2016)	Implementasi Kebijakan Revitalisasi Dan Konservasi Bangunan Bersejarah Kawasan Kota Lama Di Kota Semarang.	Untuk mengetahui implementasi kebijakan revitalisasi dan konservasi bangunan bersejarah pada kawasan kota lama di kota Semarang	Bahwa kebijakan revitalisasi Kota Lama Semarang sudah baik, akan tetapi prosesnya masih lambat sehingga masih dalam tahap proses pengembangan. Kawasan Kota

				Lama Semarang adalah warisan sejarah budaya Kota Semarang yang seharusnya mampu dimanfaatkan sebagai sumberdaya budaya, Setidaknya bagi warga kota Semarang.
4.	Ilham Junaid, Mansyur (2019)	Implementasi Pariwisata Berkelanjutan di Pulau Maratua, Kabupaten Berau, Kalimantan Timur	Pemanfaatan Pulau Maratua sebagai daya tarik wisata harus dikelola dengan prinsip <i>sustainable tourism</i> . Hal ini diartikan sebagai pemanfaatan pulau untuk kepentingan masyarakat secara berkelanjutan, dan eksistensi Pulau Maratua sebagai daya tarik wisata.	Pulau Maratua adalah suatu wilayah yang telah menjadi daya tarik wisatawan khususnya wisatawan asing. Mayoritas pengunjung adalah wisatawan asing yang berarti bahwa pulau ini telah dikenal oleh kalangan wisatawan internasional.
5.	Khrista, G.A. (2019)	Implementasi Kebijakan Pembangunan Pariwisata Kota Palu	Untuk mengetahui pengembangan pariwisata di Kota Palu dan mengetahui faktor pendorong dan penghambat implementasi kebijakan pengembangan	Implementasi kebijakan pengembangan pariwisata daerah dijalankan dengan <i>leading sector</i> Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dan

			pariwisata di Kota Palu.	organisasi pelaksana lain yang diajak bekerja sama. mengingat setiap destinasi membutuhkan pendekatan yang unik. Di dalam kebijakan itu juga diatur skema sinergi antar organisasi pelaksana secara lebih rapi agar tidak menimbulkan fragmentasi di kalangan birokrasi yang menjadi organisasi pelaksana (implementor)
6.	Eva Rusdiananingtyas, Heru Ribawanto (2017)	Implementasi Strategi Pemerintah Daerah Dalam Mewujudkan Pariwisata Berbasis Budaya Terkemuka (Studi pada Dinas Pariwisata Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta)	Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu daerah di Indonesia dengan potensi kekayaan alam dan warisan budaya yang terus dikembangkan sebagai tujuan wisata terfavorit baik di dalam maupun di luar negeri. Sesuai visinya bahwa pembangunan pariwisata Daerah Istimewa	Terdapat 3 (tiga) strategi yang diterapkan Dinas Pariwisata DIY untuk mewujudkan Yogyakarta sebagai destinasi pariwisata berbasis budaya terkemuka yaitu strategi meningkatkan kualitas dan kuantitas destinasi pariwisata, strategi

			Yogyakarta diarahkan pada pengembangan kepariwisataan berkelanjutan yang berbasis budaya terkemuka di Asia Tenggara, dan berkelas dunia.	mewujudkan pemasaran yang efektif dan efisien, serta strategi mengoptimalkan perluasan jaringan kerjasama. Pelaksanaan atau implementasi dari strategi tersebut kemudian dijabarkan dalam tiga program utama yaitu program pengembangan destinasi, program pengembangan pemasaran, dan program pengembangan kemitraan.
7.	Shafira Mediana Putri, Nandang Alamsyah Deliarnoor (2019)	Implementasi Kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Barat Tentang Pengembangan Kawasan Geopark (Studi Pada Pemerintah Kabupaten Sukabumi Dalam Pengembangan Kawasan Pariwisata Geopark Ciletuh)	Pemerintah Provinsi Jawa Barat terus melakukan upaya yang holistik dan berkelanjutan. Salah satu upaya dilakukan diantaranya mengembangkan konsepsi dan potensi Geopark, yakni sebuah konsep manajemen pengembangan berkelanjutan yang	Dalam hal kebijakan pengembangan Ciletuh ini, mayoritas masyarakat sangat mendukung adanya kebijakan pengembangan ini, tidak ada penolakan yang keras dari masyarakat setempat. Namun masih ada sedikit kekhawatiran



			<p>menyerasikan keragaman geologi (<i>geodiversity</i>), hayati (<i>biodiversity</i>), dan budaya (<i>cultural diversity</i>) melalui prinsip konservasi dan Rencana Tata Ruang Wilayah yang sudah ada.</p>	<p>dari masyarakat akan membawa dampak negatif seperti merusak budaya kearifan lokal misalnya pengaruh gaya hidup bebas atau wisatawan yang merusak lingkungan. Selain kondisi sosial dan ekonomi, kondisi lingkungan politik juga mempengaruhi keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Jika dilihat dari dukungan elit politik, implementasi Kebijakan Pengembangan Geopark Ciletuh cenderung mendapatkan dukungan yang baik.</p>
8.	Agustina Pallewa (2018)	Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara	Untuk mengkaji implementasi kebijakan pengembangan pariwisata pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara dan menemukan faktor pendorong dan	Implementasi Kebijakan pengembangan Pariwisata pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata kabupaten Toraja Utara, menggunakan tolak ukur teori implementasi kebijakan yang

			<p>penghambat implementasi kebijakan pengembangan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara</p>	<p>dikemukakan oleh George Edward III, meliputi Komunikasi, Sumber daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi, secara keseluruhan belum berjalan dengan optimal dalam implementasi kebijakan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara.</p>
--	--	--	--	---

Penelitian terdahulu disajikan peneliti melihat beberapa indikator maupun variabel yang ada di penelitian terdahulu seperti penelitian yang berjudul "Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara". Penelitian tersebut berfokus kepada bagaimana Pemerintah melalui Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja mengembangkan pariwisata yang ada di Kabupaten Toraja Utara untuk menarik daya tarik wisatawan untuk datang ke wilayah Kabupaten Toraja Utara.

Dalam penelitian terkait tentang program implementasi di Kawasan Kota Lama Semarang yang dilakukan oleh peneliti terdapat perbedaan yang signifikan, fokus dari penelitian ini adalah bagaimana Pemerintah Kota Semarang merevitalisasi Kawasan Kota Lama Semarang sehingga bukan hanya berdampak pada naiknya jumlah wisatawan, namun berdampak luas pula pada seluruh lapisan

masyarakat, swasta, pemilik gedung yang ada di Kawasan Kota Lama Semarang tanpa merusak cagar budaya yang menjadi aset Kota Semarang.

Peneliti berpendapat bahwa terdapat kebutuhan untuk penelitian lebih lanjut dengan fokus yang konsisten pada pemahaman dan hubungan yang terkait dengan implementasi sebuah kebijakan di daerah maupun kota tertentu (Kawasan Kota Lama Semarang). Perspektif relasional yang luas mengenai implementasi sebuah kebijakan dapat membantu penelitian ini karena mengarahkan perhatian pada hubungan yang terkait dengan implementasi kebijakan, revitalisasi, termasuk dengan konteks lainnya yang lebih luas.

## **1.7 Kajian Teori**

### **1.7.1 Administrasi Publik**

Perkembangan studi administrasi publik ditandai dengan munculnya aneka ragam pendekatan dan teori. Aneka pendekatan dan teori tersebut umumnya diambil dari berbagai disiplin ilmu lain di luar studi administrasi publik. Seperti ilmu politik, ekonomi, sosiologi, psikologi, hukum, manajemen dan sebagainya. Sebagian besar persoalan administrasi publik adalah bersumber dari persoalan masyarakat. Administrasi publik merupakan suatu sistem yang menjawab persoalan-persoalan tersebut. Gerald Caiden (dalam Miftah Toha, 2008: 7) menandakan, bahwa disiplin administrasi publik ini pada hakikatnya adalah suatu disiplin yang menanggapi masalah-masalah pelaksanaan persoalan-persoalan masyarakat (*public affairs*), dan manajemen dari usaha-usaha masyarakat (*public business*).

Chandler dan Plano (1988:29) juga mengemukakan bahwa administrasi publik itu sendiri yaitu suatu proses dimana sumberdaya dan personel publik di

organisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan dan kebijakan publik. Disini mereka juga menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur kebijakan public untuk memecahkan permasalahan publik yang terjadi dalam suatu organisasi atau yang lainnya.

Jadi menurut para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa Administrasi Publik adalah suatu bahasan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara yang meliputi lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif serta hal- hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, manajemen publik, administrasi pembangunan, tujuan negara, dan etika yang mengatur penyelenggara negara. Secara sederhana administrasi publik juga merupakan ilmu yang mempelajari tentang pengelolaan suatu organisasi public dan termasuk mengenai birokrasi untuk menciptakan *good governance*.

### **1.7.2 Paradigma Administrasi Publik**

Suwitri (2014) mendefinisikan paradigma sebagai sebuah konsensus dari hasil pemikiran yang merupakan bentuk perubahan dari ilmu pengetahuan yang telah ada, dari orang-orang yang mempunyai perhatian yang sama terhadap suatu masalah krisis. Suwitri (2014) mengungkapkan bahwa Paradigma Adminsitration Negara tersebut diantaranya:

#### **1. Paradigma 1: Dikotomi Politik dan Administrasi (1900-1926)**

Frank J. Goodnow dalam Suwitri (2014) mengatakan bahwa pemerintah mempunyai dua fungsi yang berbeda, yaitu fungsi politik dan fungsi

administrasi. Fungsi politik berkaitan dengan penetapan kebijakan negara atau tujuan dan keinginan negara sedangkan fungsi administrasi yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan atau tujuan dan keinginan negara yang telah ditetapkan oleh pemerintah dalam rangka menjalankan fungsi politik. Pada paradigma ini lokus administrasi negara adalah pada birokrasi pemerintahan, sedangkan lokus lembaga legislatif dan yudikatif berada pada penetapan tujuan dan keinginan negara (kebijakan negara), sehingga keduanya mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari administrasi negara.

## 2. Paradigma 2: Prinsip-prinsip Administrasi (1927-1937)

Suwitri (2008) mengungkapkan bahwa paradigma ini, menempatkan diri pada lokus birokrasi pemerintahan, administrasi negara berfokus diri pada pencarian prinsip-prinsip administrasi negara agar pelaksanaan pencapaian tujuan dan keinginan negara dapat berjalan dengan efisien dan efektif. Pada paradigma ini ditemukan prinsip-prinsip administrasi negara oleh Luther H. Gulick and Lyndall Urwick yaitu: *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting Budgeting*. Perkembangan lebih lanjut banyak pihak yang menolak dikotomi politik administrasi, karena administrasi negara tidaklah hampa-nilai atau imparsial dan apolitis, melainkan sesuatu yang sarat akan nilai politik

## 3. Paradigma 3: Administrasi sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Simon dalam Suwitri (2014) mempertegas hubungan antara administrasi negara dan ilmu politik sebenarnya sangat kuat dalam proses perumusan kebijakan negara di mana administrasi negara bertugas menciptakan struktur kondusif pada lembaga pemerintahan dalam rangka implementasi kebijakan negara,

sedangkan ilmu politik bertugas menciptakan struktur kondusif pada masyarakat yang dapat membangkitkan perubahan politik dan sosial sehingga implementasi kebijakan negara sesuai yang diharapkan.

4. Paradigma 4: Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956- 1970)

Pada paradigma ini, ilmu administrasi negara mencari induk baru yaitu ilmu administrasi. Ilmu administrasi adalah merupakan studi gabungan teori organisasi dan ilmu manajemen. Teori organisasi (*organization theory*), menggunakan bantuan dari ilmu jiwa sosial, administrasi niaga, administrasi negara dan sosiologi untuk mempelajari tingkah laku organisasi, sedangkan ilmu manajemen menggunakan bantuan ilmu statistik, komputer, analisa sistem, ekonomi, dalam mempelajari perilaku organisasi

5. Paradigma 5: Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970-?)

Suwitri (2014) mengatakan bahwa pada paradigma ini ilmu administrasi negara telah menjadi administrasi negara dengan diketemukannya fokus pada organisasi publik, yang berbeda tujuannya dengan organisasi bisnis. Nicholas Henry dalam Suwitri (2014), mengemukakan adanya paradigma ilmu administrasi negara baru, di mana fokus administrasi negara adalah teori organisasi (*organization theory*) dan ilmu manajemen (*management science*) dan lokusnya adalah kepentingan publik (*public interest*) dan masalah-masalah publik (*public affairs*).

6. Paradigma 6: Good Governance (1990 – Sekarang)

Dalam perkembangannya, paradigma Ilmu Admisnitration Negara berkembang kearah Paradigma *Good Governance*. William Hudnut dalam Suwitri (2014)

mengungkapkan bahwa Pemerintah wirausaha bersedia meninggalkan program dan metode lama. Ia bersifat inovatif, imajinatif, dan kreatif, serta berani mengambil risiko. Ia juga mengubah beberapa fungsi kota menjadi sarana penghasil uang ketimbang mengurus anggaran, menjauhkan diri dari alternatif tradisional yang hanya memberikan sistem penopang hidup. Ia bekerja sama dengan sektor swasta, menggunakan pengertian bisnis yang mendalam, menswastakan diri, mendirikan berbagai perusahaan dan mengadakan berbagai usaha yang menghasilkan laba. Ia berorientasi pasar, memusatkan pada ukuran kinerja, memberi penghargaan terhadap jasa. Merubah budaya kerja, mereformasi administrasi negara dengan meminjam ilmu administrasi bisnis ke dalam administrasi negara itulah yang disebut *Reinventing Government* atau Wirausaha Birokrasi. Wirausaha birokrasi harus dijalankan berdasarkan prinsip pemerintahan yang baik, maka muncullah prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

### **1.7.3 Kebijakan Publik**

Dalam berbagai literatur terdapat begitu banyak definisi mengenai kebijakan publik, hal ini wajar terjadi karena setiap disiplin ilmu para penulis memiliki cara pandang yang berbeda-beda. Beberapa ahli mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut:

Menurut Thomas R. Dye dalam Nugroho (2006: 6) mendefinisikan kebijakan sebagai *what government do, why they do it, and what different it makes*. Dalam

artian kebijakan merupakan apa yang dilakukan pemerintah dan tidak dilakukan oleh pemerintah.

Peterseon (Keban, 2008: 61) memberi definisi kebijakan publik sebagai aksi dari pemerintah dalam memecahkan permasalahan, dengan mengarahkan perhatian kepada siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana. Menurut Harold Laswell (Nugroho, 2006: 23) kebijakan publik merupakan suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu dan nilai-nilai tertentu.

Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan orang atau golongan. Dikatakan kebijakan publik apabila kebijakan publik tersebut bermanfaat bagi masyarakat yang bukan pengguna langsung dari suatu produk yang dihasilkan jauh lebih banyak atau lebih besar dari pengguna langsungnya (Nugroho, 2006: 20).

Dari beberapa definisi kebijakan publik menurut para ahli diatas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah kegiatan yang dilakukan dan tidak dilakukan pemerintah dalam rangka memecahkan masalah yang ada untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Setiap ahli memiliki urutan tahap yang berbeda-beda. Proses penetapan kebijakan menurut Shafrits dan Russel dalam Keban (2006 : 63) adalah sebagai berikut:



1. Agenda setting dimana isu-isu kebijakan diidentifikasi.
2. Keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan kebijakan.
3. Tahap implementasi kebijakan.
4. Evaluasi program dan analisis dampak.
5. Feedback yaitu memutuskan untuk merevisi atau menghentikan.

Tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 32-34) adalah sebagai berikut:

1. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

2. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives / policy options*) yang telah ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk

memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing aktor akan bersaing dan berusaha mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

3. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur Lembaga atau putusan pengadilan.

4. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementor), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Di dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

Dari beberapa tahap proses kebijakan, pada penulisan ini akan difokuskan pada tahap implementasi yaitu implementasi program revitalisasi di Kawasan Kota Lama Semarang.

#### **1.7.4 Implementasi Kebijakan**

##### **1.7.4.1 Pengertian Implementasi Kebijakan Publik**

Pengertian implementasi kebijakan menurut Horn dan Meter yang dikutip oleh Anggara dalam bukunya Analisis Kebijakan Publik (2014:232) mengemukakan bahwa:” Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”. Implementasi itu merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak. Implementasi ini berkaitan dengan proses politik administrasi karena menyangkut tujuan diadakannya tujuan tersebut.

Berkaitan dengan hal tersebut, agar pelaksanaan kebijakan pemerintah dapat dilaksanakan dengan baik, lancar dan sempurna, berikut ini akan peneliti kemukakan variabel yang membentuk ikatan antara kebijakan dan pencapaian menurut Anggara bukunya Analisis Kebijakan Publik (2014:263) sebagai berikut:

- 1) Ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan.
- 2) Sumber-sumber kebijakan.

- 3) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
- 4) Karakteristik badan-badan pelaksanaan.
- 5) Kecendrungan pelaksanaan.
- 6) Kondisi sosial, ekonomi dan politik.

#### **1.7.4.2 Model Implementasi Ripley dan Franklin**

Dalam buku yang berjudul *Policy Implementation and Bureacracy*, Randall B. Repley and Grace A. Franklin, menulis tentang *three conceptions relating to successful implementation* sambil menyatakan: “*the notion of success in implementation has no single widly accepted definition. Different analists and different actors have very different meanings in mind when they talk about or think about successful implementation. There are three dominant ways of thinking about successful implementation*”. Sehubungan dengan *three dominant ways of thinking about successful implementation* tersebut, selanjutnya mereka menyatakan ada *analist and actors* yang berpendapat bahwa implementasi kebijakan yang berhasil dinilai, pertama, memakai ukuran tingkat kepatuhan (*degree of compliance*). Namun, yang kedua, ada juga yang mengukur adanya kelancaran rutinitas fungsi. Oleh karena Ripley dan Franklin menganggap kedua parameter tersebut “*is too narrow and have limites political interest*”, maka mereka mengajukan perspective yang ketiga, yaitu dampak yang diinginkan. Mereka mengutarakan ini dengan mengatakan “*we advance a third persepective, which is that successful implementation leads to desired impact from whatever program is being analyzed.*” Jadi ada 3 perspektif untuk mengukur keberhasilan impelementasi kebijakan. Dalam penelitian ini, ketiga perspektif itu dipakai sebagai pedoman untuk mengukur keberhasilan

implementasi program kemitraan. Hal ini dikarenakan ketiga persepektif tersebut tidak kontradiksi satu dengan yang lain, bahkan mereka saling melengkapi sehingga ketiga persepektif tersebut lebih holistic, oleh karenanya cocok dengan penelitian ini. Ketiga pengukuran tersebut adalah:

1. Tingkat kepatuhan pada ketentuan yang berlaku.

Perspektif pertama (*compliance perspective*) memahami keberhasilan implementasi dalam arti sempit yaitu sebagai kepatuhan para implementor dalam melaksanakan kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan (dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, atau program.

2. Lancarnya pelaksanaan rutinitas fungsi

Bahwa keberhasilan implementasi ditandai dengan lancarnya rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah- masalah yang dihadapi.

3. Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki. Bahwa keberhasilan suatu implementasi mengacu dan mengarah pada implementasi/pelaksanaan dan dampaknya (manfaat) yang dikehendaki dari semua program-program yang dikehendaki.

Pendapat Ripley dan Franklin diatas menunjukkan bahwa keberhasilan suatu implementasi akan ditentukan bagaimana tingkat kepatuhan, lancarnya rutinitas fungsi lembaga, dan hasil kebijakan yang sesuai dengan rencana dari kebijakan.

#### **1.7.4.3 Model Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn**

Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu adalah sebagai berikut:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
2. Tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari pada hubungan kausalitas yang handal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungannya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang/kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Model ini terdiri dari 10 indikator yang harus diperhatikan dengan seksama agar implementasi kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik. Ada beragam sumber daya, misalnya. Waktu, keuangan, sumber daya manusia, peralatan yang harus tersedia dengan memadai. Disamping itu, sumber daya tersebut harus kombinasi berimbang. Tidak boleh terjadi ketimpangan, misalnya sumber daya manusia cukup memadai tetapi peralatan tidak memadai, atau sumber keuangan memadai tetapi ketersediaan waktu dan keterampilan tidak cukup.

#### 1.7.4.4 Model Implementasi Edwards III

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak faktor pendukung dan penghambat yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni:

1. Komunikasi, memiliki peran yang penting untuk menentukan keberhasilan kebijakan publik dalam implementasi. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu:

a) Transmisi

Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (*misscommunication*).

b) Kejelasan

Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuarats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan, ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implelementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana atau *stakeholders* membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

c) Konsistensi

Perintah yang diberikan dalam melaksanakan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas untuk diterapkan atau dijalankan. Karena

jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2. Sumber daya, yang diperlukan dalam implementasi berwujud sumber daya manusia, financial, dan fasilitas fisik. Sumber daya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan, Edward III, Indikator sumber daya terdiri dari:

- a) Staf

Sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup, tetapi diperlukan juga kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

- b) Informasi

Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan saat mereka diberi perintah. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementer harus mengetahui



apakah orang yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

c) Wewenang

Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Disatu pihak, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

d) Fasilitas

Fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi, adalah sikap dan komitmen dari pelaksana terhadap kebijakan atau program yang harus dilaksanakan. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut adalah:

a) Pengaturan birokrasi

Dalam konteks ini Edwards III mensyaratkan bahwa implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal pengaturan birokrasi. Ini merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas, dan kompetensinya.

b) Insentif

Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

4. Struktur Birokrasi, keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat dilaksanakan atau direalisasikan karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendongkrak kinerja

struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik, yaitu dengan melakukan:

a) *Standar Operating Prosedures* (SOP)

Adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pelaksana kebijakan atau administrator maupun birokrat untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang ditetapkan atau standar minimum yang dibutuhkan.

b) Fragmentasi

Adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

## **1.8 Fenomena Penelitian**

Fenomena yang akan diteliti dalam penelitian ini memfokuskan pada proses implementasi mengenai program revitalisasi di Kawasan Kota Lama Semarang dengan mengacu 4 variabel yang dikemukakan oleh Edwards III, yaitu Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi.

1. Komunikasi, program revitalisasi di Kawasan Kota Lama Semarang dapat dibidang efektif apabila Pemerintah Kota Semarang telah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Proses implementasi program revitalisasi di Kawasan Kota Lama Semarang akan dapat dijalankan dengan baik apabila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus dikomunikasikan kepada instansi yang terkait. Selain itu, komunikasi yang disampaikan keada instansi harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi diperlukan agar implementor semakin

konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan kepada masyarakat, dalam hal ini guna menyukseskan proses implementasi program revitalisasi di Kawasan Kota Lama Semarang.

2. Sumber Daya, terdapat beberapa indikator yang perlu diperhatikan dalam proses implementasi program revitalisasi di Kawasan Kota Lama Semarang. (i) staf, beberapa kegagalan implementasi salah satunya disebabkan oleh staf yang tidak mencukupi, memadahi, ataupun tidak berkompeten terhadap bidangnya. Penambahan jumlah staf yang diperlukan guna menjalankan program implementasi di Kawasan Kota Lama Semarang tidak hanya mencakup tentang penambahan jumlah, namun diperlukan pula kecukupan staf yang berkapabilitas dan berkompeten dalam mengimplementasikan program revitalisasi di Kawasan Kota Lama Semarang. (ii) informasi, Pemerintah Kota Semarang harus mengetahui apa yang menjadi fokus dari adanya revitalisasi Kawasan Kota Lama Semarang dan Pemerintah Kota Semarang harus memberikan kesempatan kepada instansi lain, masyarakat, dan swasta (pemilik gedung) untuk terlibat dalam program revitalisasi Kawasan Kota Lama Semarang. (iii) wewenang, efektifitas kewenangan implementasi program revitalisasi Kawasan Kota Lama Semarang diperlukan dalam pelaksanaan implementasi program tersebut, tetapi pada sisi lain efektifitas akan menjadi salah satu faktor penghambat manakala wewenang yang dimiliki oleh implementor disalahgunakan demi kepentingan sendiri atau demi kepentingan kelompoknya. (iv) fasilitas, fasilitas fisik merupakan salah satu faktor penting dalam

implementasi program revitalisasi Kawasan Kota Lama Semarang. Pemerintah Kota Semarang mungkin memiliki staf yang mencukupi dan mengerti apa yang harus dilakukan. Tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) implementasi program revitalisasi Kawasan Kota Lama Semarang tidak akan berhasil.

3. Disposisi, jika implementasi program revitalisasi Kawasan Kota Lama Semarang ingin berjalan efektif maka implementor program revitalisasi Kawasan Kota Lama Semarang tidak hanya harus mengetahui apa yang harus dilakukan, tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya sehingga dalam praktiknya tidak terjadi tumpang tindih antar instansi satu dengan instansi lainnya.
4. Struktur Birokrasi, meskipun sumber daya untuk melaksanakan program revitalisasi Kawasan Kota Lama Semarang tersedia, implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dan memiliki keinginan untuk melaksanakan program revitalisasi Kawasan Kota Lama Semarang, kemungkinan program tersebut tidak dapat terlaksana karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi. Program revitalisasi Kawasan Kota Lama Semarang yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama dari berbagai pihak, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada program tersebut maka hal ini dapat menyebabkan sumber daya menjadi tidak efektif dan tidak termotivasi sehingga menghambat jalannya proses program revitalisasi Kawasan Kota Lama Semarang. Birokrasi sebagai pelaksana

sebuah program harus dapat mendukung program yang telah diputuskan dengan melakukan koordinasi kepada instansi terkait dengan baik.

## **1.9 Metode Penelitian**

### **1.9.1 Desain Penelitian**

Penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif kualitatif, yaitu penelitian yang berusaha mengungkapkan suatu masalah/keadaan peristiwa sebagaimana adanya sehingga bersifat sekedar untuk mengungkapkan fakta yang ada di lapangan. Hasil penelitian ditekankan kepada gambaran secara objektif tentang keadaan sebenarnya dari objek yang sedang diteliti (Hadar Nawawi, 2003:31).

Penelitian Kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan social yang secara fundamental bergantung kepada pengamatan manusia terhadap kawasannya sendiri, dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan peristilihannya. (Lexy Meolong, 2001)

Metode Kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah. Dimana peneliti adalah sebagai *instrument* kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara gabungan, analisis data yang bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan kepada makna sebuah permasalahan dibanding generalisasi.

### **1.9.2 Lokasi Penelitian**

Lokasi Penelitian menetapkan tempat atau wilayah dimana penelitian ini akan dilaksanakan. Fokus dari penelitian ini adalah **Implementasi Program Revitalisasi Kawasan Kota Lama Semarang**, sehingga lokus atau

tempat/wilayah yang diambil adalah berdasarkan fokus penelitian di atas yakni Kota Semarang khususnya Objek Wisata Kota Lama Semarang.

### **1.9.3 Subjek Penelitian**

Subjek penelitian adalah individu atau kelompok yang diharapkan peneliti dapat menceritakan apa yang diketahui tentang sesuatu yang sangat berkaitan dengan fenomena atau studi kasus yang sedang diteliti. Atau dengan kata lain dapat disebut sebagai informan.

Informan adalah individu atau kelompok yang bisa dimanfaatkan untuk menunjang penelitian kualitatif ini sehingga informan tersebut dapat memberikan informasi tentang situasi dan kondisi terhadap penelitian yang sedang penulis teliti.

Dalam penelitian ini dibutuhkan beberapa narasumber atau informan. Dalam melakukan penelitian, informan yang baik adalah informan yang dapat dipercaya, memiliki pandangan atau wawasan luas mengenai program, atau terlibat secara langsung dengan implementasi dari program yang sedang diteliti dan di tempat yang menjadi tempat penelitian, dengan kata lain informan yang dipilih adalah informasi kunci (*Key Informan*).

Dengan memperhatikan karakter informan tersebut, maka dalam penelitian ini jumlah informan yang dibutuhkan tidak dapat ditetapkan sejak awal dalam pembuatan rancangan penelitian. Dengan demikian jumlah informan disini bisa sedikit atau banyak, tergantung dari perkembangan di lapangan. Informan dalam hal ini, dapat berupa pelaku program kepariwisataan di Kawasan objek wisata Kota Lama Semarang yaitu Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang selaku

pemerintah, Pelaku Usaha Wisata, Wisatawan, dan Komunitas Masyarakat di Kota Semarang.

#### **1.9.4 Jenis Data**

Dalam penelitian kualitatif ini, yang menjadi instrument penelitian adalah peneliti sendiri, selanjutnya menurut Sugiyono (2010:223) *“Dalam penelitian kualitatif, tidak ada pilihan lain daripada menjadikan manusia sebagai instrument penelitian utama. Alasannya adalah bahwa segala sesuatu belum memiliki bentuk pasti. Masalah focus penelitian, prosedur penelitian, hipotesis yang digunakan, bahkan hasil yang diharapkan, itu semua tidak dapat ditentukan secara pasti dan jelas sebelumnya. Segala sesuatu masih perlu dikembangkan sepanjang penelitian itu. Dalam keadaan yang serba tidak pasti dan jelas ini, tidak ada pilihan lain dan hanya peneliti itu sendiri sebagai alat satu-satunya yang dapat mencapainya”*.

Pada penelitian tentang Implementasi Program Revitalisasi Kawasan Kota Lama Semarang ini menggunakan data. Sebagai berikut:

1. Data primer yang merupakan data yang diperoleh langsung dari sumbernya. Data-data yang diperoleh melalui pertanyaan-pertanyaan dari kuesioner, wawancara, dokumentasi, dan observasi/pengamatan secara langsung. Data primer dalam penelitian ini dapat berupa hasil wawancara dan jawaban atas kuesioner para pelaku program yaitu Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang, Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Badan Pengelolaan Kawasan Kota Lama (BPK2L), serta



wisatawan yang sedang melakukan kunjungan ke objek pariwisata Kawasan Kota Lama di Kota Semarang.

2. Data sekunder adalah catatan tentang adanya suatu peristiwa-peristiwa yang sudah ada sebelumnya berupa catatan majalah, surat kabar, dokumen, laporan dan sumber lain yang berhubungan dengan penelitian yang sedang diteliti. Data sekunder dalam penelitian ini dapat berupa tabel, laporan dan dokumen dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang, Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Badan Pengelolaan Kawasan Kota Lama (BPK2L), serta wisatawan yang sedang melakukan kunjungan ke objek pariwisata Kawasan Kota Lama di Kota Semarang yang berguna untuk penelitian ini.

### **1.9.5 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian yang ingin diteliti, meliputi:

- a) Wawancara mendalam (*Depth Interview*)

Teknik pengumpulan data menggunakan teknik wawancara. Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti untuk mendapatkan keterangan lisan melalui bercakap-cakap dan berhadapan muka dengan orang yang dapat memberikan keterangan pada peneliti.

b) Observasi

Merupakan upaya pengamatan langsung terhadap objek penelitian untuk memperkuat dan meyakinkan hasil wawancara dan fenomena selama proses penelitian dilakukan.

c) Dokumentasi

Mencari dokumen berupa artikel di Koran, foto, dan laporan yang sesuai dengan permasalahan yang peneliti sedang teliti. Dokumentasi yaitu berupa foto-foto yang menguatkan pendapat dan jawaban informan pada saat penelitian.

d) Studi Pustaka

Teknik pengumpulan data dengan cara mencari informasi dari literatur dan buku yang relevan terhadap penelitian yang sedang di teliti.

### **1.9.6 Analisis Data**

Dalam suatu kerangka penelitian mutlak dibutuhkan apa yang disebut sebagai analisis data. Karena fungsinya adalah sebagai suatu proses yang mengatur urutan data, mengorganisasikan ke dalam suatu pola, kategori dan satuan urutan dasar yang menggunakan rumus-rumus tertentu. Dalam penelitian kualitatif, data diperoleh dari berbagai sumber, dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam (triagulasi) yaitu wawancara, observasi dokumen dan studi pustaka.

Penelitian kualitatif, data diperoleh dari berbagai sumber, dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam (triagulasi), dan dilakukan secara terus-menerus sampai datanya jenuh (Sugiono, 2005:89), Analisis

data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan di lapangan, dan dokumentasi dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori-kategori tertentu, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih yang penting dan yang akan dipelajari dan membuat kesimpulan, sehingga hasil dari penelitian tersebut mudah dipahami oleh diri sendiri maupun oleh orang lain.

Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis dominan (Sugiono, 2005:103) dilakukan oleh memperoleh gambaran secara umum dan menyeluruh tentang situasi sosial yang sedang diteliti. Pengumpulan data dilakukan secara terus-menerus melalui pengamatan, wawancara mendalam, dan dokumentasi sehingga data yang terkumpul menjadi banyak, oleh karena itu pada tahap ini perlu dilakukan lagi analisis taksonomi. Secara singkat tata cara analisis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a) Reduksi data, diartikan sebagai proses pemilihan dan pemusatan perhatian pada penyerdehanaan pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan hasil penelitian yang ada di lapangan.
- b) Pengujian data, data disajikan secara tertulis berdasarkan kasus-kasus actual yang saling berkaitan. Tampilan data (*data display*) digunakan untuk memahami apa yang sebenarnya terjadi.
- c) Menarik kesimpulan verifikasi, merupakan langkah terakhir dalam kegiatan analisis kualitatif.