

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Menurut Rachel Dods, sektor pariwisata merupakan industri terbesar dan terkuat dalam pembiayaan ekonomi global yang menjadi pendorong utama perekonomian. Sektor pariwisata juga menjadi sektor strategis yang memberikan kontribusi terbesar terhadap pendapatan dari sektor jasa dan sebagai penghasil devisa negara. Rachel Dods menambahkan, pariwisata menurut John Naisbitt dalam bukunya *Global Paradox*, telah dikategorikan sebagai industri terbesar dunia (*The World's Largest Industry*). Hal ini karena sekitar delapan (8) persen dari ekspor barang dan jasa pada umumnya berasal dari sektor ini. Berdasarkan catatan *World Trade Organization* (WTO), pariwisata di Asia Tenggara menyumbang devisa negara sebesar sepuluh (10) sampai dua belas (12) persen. Dari *Gross Domestic Product* (GDP) serta tujuh (7) dan delapan (8) persen dari total *employment*. (Rachel Dods et.al.,2010: 92).

Indonesia sebagai negara kepulauan telah menyadari pentingnya sektor pariwisata terhadap pembangunan ekonomi, karena pertumbuhan pariwisata selalu di atas pertumbuhan ekonomi Indonesia (Soebagyo, 2012: 153). Menurut Soebagyo, pengembangan pariwisata perlu ditingkatkan dan diperluas untuk meningkatkan penerimaan devisa, memperluas lapangan kerja dan memperkenalkan kebudayaan. Soebagyo juga menambahkan, pembinaan dan pengembangan pariwisata dilakukan dengan tetap memperhatikan terpeliharanya kebudayaan dan kepribadian nasional. Hal tersebut perlu diambil langkah dan

pengaturan yang lebih terarah berdasarkan kebijaksanaan yang terpadu, antara lain; bidang promosi, penyediaan fasilitas serta mutu dan kelancaran pelayanan (Soebagyo, 2012: 157).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata, bahwa pariwisata di Indonesia merupakan salah satu sektor yang sedang dikembangkan oleh pemerintah, karena memiliki peran yang sangat penting dalam pertumbuhan ekonomi. Hal tersebut menyebabkan di beberapa daerah menjadikan pariwisata sebagai program unggulan dalam pengembangan daerahnya. Potensi sumber daya, keberagaman budaya, buatan, dan kerajinan yang terdapat di berbagai daerah akan menarik perhatian wisatawan, baik wisatawan lokal maupun wisatawan mancanegara. Kecenderungan pengembangan kepariwisataan dari tahun ke tahun menunjukkan perkembangan yang sangat pesat, karena perubahan struktur sosial ekonomi negara dan semakin banyak orang yang memiliki pendapatan lebih yang semakin tinggi (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata kemenpar.go.id, diakses pada 20 Agustus 2018).

Pembangunan kepariwisataan harus tetap memperhatikan jumlah penduduk, karena menjadi salah satu modal utama dalam pengembangan kepariwisataan pada masa sekarang dan masa yang akan datang. Hal tersebut memiliki fungsi ganda, di samping sebagai aset sumber daya manusia juga sebagai sumber potensi wisatawan nusantara. Pembangunan kepariwisataan dikembangkan dengan pendekatan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi untuk kesejahteraan rakyat dan pembangunan. Dalam hal ini pembangunan destinasi

pariwisata antara lain pemberdayaan masyarakat, pembangunan daya tarik wisata, pembangunan prasarana, penyediaan fasilitas umum, serta pembangunan fasilitas pariwisata secara terpadu dan berkesinambungan (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata kemenpar.go.id, diakses pada 20 Agustus 2018).

Salah satu pulau di Indonesia yang mempunyai potensi wisata adalah Pulau Jawa. Jawa Tengah yang terletak tepat di tengah Pulau Jawa merupakan daerah strategis untuk pariwisata, karena terdapat potensi sumber daya alam, buatan, budaya, dan kerajinan yang dijadikan sebagai objek wisata yang menarik untuk dikunjungi wisatawan. Kabupaten Jepara merupakan salah satu Kabupaten di Jawa Tengah yang memiliki potensi wisata, baik yang sudah berkembang maupun yang masih perlu dikembangkan. Kabupaten Jepara mempunyai potensi kerajinan seni ukir dan meubel Jepara yang menarik untuk dikunjungi wisatawan lokal maupun wisatawan asing.

Berdasarkan data sekunder oleh Prastiyan Damas, pada tahun 2005-2008 terjadi krisis finansial dunia yang berdampak pada ketidakstabilan seni ukir dan meubel Jepara. Krisis finansial tersebut membuat pemerintah melakukan pembatasan pinjaman modal yang diberikan bank kepada pelaku usaha seni ukir dan meubel. Pembatasan ini sangat mempengaruhi karena para pelaku usaha seni ukir dan meubel sangat bergantung pada modal untuk membeli bahan baku kayu. Ketidakstabilan seni ukir dan meubel ini mencapai klimaks hingga tahun 2010. Hal tersebut disebabkan karena banyak pelaku *home industry* yang hanya bermodalkan *gadget* dan menjual secara *online*, sehingga menyebabkan produksi

barang menurun. Barang yang dijual bukan miliknya sendiri, tetapi pelaku industri rumahan tersebut hanya sebagai orang tengah. Penyebab tersebut diikuti dengan mahalnya harga bahan baku kayu yang mengakibatkan biaya produksi membengkak, sehingga kerugian finansial dan tenaga dirasakan oleh pengrajin. Selain itu, minimnya generasi muda yang menekuni seni ukir, serta banyak pengukir senior yang justru bekerja di luar daerah dan negara lain, seperti Uni Soviet, Italia, Amerika dan lain sebagainya. Kondisi tersebut membuat sumber perekonomian masyarakat juga menurun dalam potensi kerajinan seni ukir dan meubel (Prastiyan Damas: 2017).

Tabel 1.1 data jumlah penduduk miskin Kabupaten Jepara tahun 2005-2018, menunjukkan bahwa pada tahun 2005-2010 jumlah penduduk miskin di Kabupaten Jepara mengalami ketidakstabilan hingga meningkat di beberapa tahun. Jumlah penduduk miskin mengalami penurunan pada tahun 2012 karena Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara telah memperbaiki dan meningkatkan pembangunan ekonomi melalui berbagai sektor, salah satu yang signifikan yaitu sektor pariwisata bahari. Data jumlah penduduk miskin di Kabupaten Jepara dapat dilihat melalui tabel 1.1 di bawah ini.

Tabel 1.1
Penduduk Miskin Kabupaten Jepara Tahun 2005–2018

| Tahun | Penduduk Miskin Kabupaten Jepara | |
|-------|----------------------------------|----------------|
| | Jumlah (Orang) | Presentase (%) |
| 2005 | 108.500 | 10.39 |
| 2006 | 123.600 | 11.75 |
| 2007 | 112.200 | 10.44 |
| 2008 | 119.200 | 11.05 |
| 2009 | 104.700 | 9.60 |
| 2010 | 111.800 | 10.18 |
| 2011 | 113.300 | 10.32 |
| 2012 | 107.000 | 9.38 |
| 2013 | 106.900 | 9.23 |
| 2014 | 100.480 | 8.55 |
| 2015 | 100.610 | 8.50 |
| 2016 | 100.320 | 8.35 |
| 2017 | 99.000 | 8.12 |
| 2018 | 86.540 | 7.00 |

*Sumber : Data Penduduk Miskin di Kabupaten Jepara Tahun 2005-2018
(Badan Pusat Statistik) bps.go.id*

Berdasarkan tabel 1.1 pada tahun 2005-2010 jumlah penduduk miskin di Kabupaten Jepara mengalami ketidakstabilan hingga di beberapa tahun jumlah penduduk miskin meningkat. Awal penurunan seni ukir dan meubel pada tahun 2005 ke 2006, jumlah penduduk miskin meningkat sebesar 15.100 penduduk. Pada tahun 2006 ke 2007, jumlah penduduk miskin menurun sebesar 11.400 penduduk. Tahun 2007 ke 2008, jumlah penduduk miskin meningkat sebesar

7.000 penduduk. Hingga pada tahun 2008 ke 2009, jumlah penduduk miskin menurun sebesar 14.500. Jumlah penduduk miskin ini mencapai klimaksnya pada tahun 2009-2011 yaitu meningkat sebesar 8.600 penduduk. Naik turunnya jumlah penduduk miskin ini menyebabkan ketidakstabilan perekonomian di Kabupaten Jepara, serta tidak dapat bergantung lagi dengan sektor seni ukir dan meubel tersebut. Hal tersebut juga menyebabkan perekonomian Kabupaten Jepara menurun, karena selama bertahun-tahun masyarakat bergantung dengan potensi seni ukir dan meubel tersebut.

Kondisi tersebut membuat Pemerintah Kabupaten Jepara pada tahun 2012 telah memanfaatkan potensi lain yang ada melalui berbagai sektor, seperti sektor kebudayaan, buatan manusia, kerajinan, dan potensi kekayaan alam. Sektor pariwisata bahari menjadi sektor yang paling diperhatikan karena Kabupaten Jepara mempunyai banyak potensi pantai yang menarik untuk dikunjungi wisatawan. Oleh karena itu, pemerintah membuat berbagai kebijakan terkait dengan pariwisata, seperti kebijakan retribusi tempat rekreasi, penyelenggaraan usaha pariwisata, dan kebijakan terbaru yaitu pembangunan kepariwisataan. Kebijakan pembangunan kepariwisataan ini tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 6 Tahun 2018. Berdasarkan tabel 1.1 dapat diketahui bahwa pada tahun 2012-2018 jumlah penduduk miskin di Kabupaten Jepara menurun sebesar 20.460 penduduk. Hal tersebut menunjukkan bahwa upaya yang dilakukan pemerintah dapat mengurangi angka kemiskinan di Kabupaten Jepara.

Berlakunya Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 6 Tahun 2018 sebagai kebijakan pembangunan kepariwisataan daerah Kabupaten Jepara yang

perlu dilakukakan secara integral. Pembangunan integral dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan dan bertanggung jawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, peninggalan sejarah, seni, budaya yang hidup dan kearifan lokal, serta kepentingan nasional. Oleh karena itu, perlu dilakukan pedoman dan landasan hukum dalam pengembangannya. Tujuan utama dari peraturan daerah tersebut yaitu untuk memanfaatkan dan mengoptimalkan potensi kepariwisataan yang ada di Kabupaten Jepara sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah dengan mengedepankan kelestarian dan keberlanjutan, serta meningkatkan pemerataan pembangunan ekonomi (Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pembangunan Kepariwisata).

Kepariwisata Daerah Kabupaten Jepara menjadi salah satu komoditi yang berpotensi menggerakkan perekonomian. Berkembangnya sektor ini akan membawa dampak yang besar pada berbagai industri terkait, seperti hotel, rumah makan, biro travel, serta usaha kecil dan menengah (UKM) di destinasi pariwisata. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pembangunan Kepariwisata, implementasi strategi dan arah kebijakan tahun 2018–2033 dalam rangka pencapaian visi dan misi, khususnya prioritas kebijakan pembangunan difokuskan pada optimalisasi pembangunan infrastruktur dan pengembangan industri pariwisata guna meningkatkan daya saing daerah berbasis potensi unggulan daerah. Selain itu, diarahkan untuk peningkatan kualitas sarana dan prasarana penunjang industri pariwisata,

pembangunan akses jalan yang memadai, serta penyiapan sumber daya manusia kepariwisataan yang berkualitas.

Data sekunder oleh Laila Fitria, bahwa Pantai Bondo merupakan salah satu objek wisata unggulan di Kabupaten Jepara yang perkembangannya sangat signifikan. Pantai Bondo dijadikan sebagai objek wisata sekitar tahun 2015 akhir menuju tahun 2016 awal. Hal tersebut disebabkan karena masyarakat menyadari potensi di Pantai Bondo sebagai sasaran yang menarik kunjungan wisatawan. Sebelum Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara mengupayakan pengembangan kepariwisataan, kondisi Pantai Bondo sangat sepi dan tidak terawat. Pantai Bondo hanya berfungsi sebagai sebagai mata pencaharian nelayan untuk mencari ikan dan sebagai tempat pelelangan ikan. Selain itu, kondisinya tidak layak untuk dijadikan sebagai objek wisata karena tidak ada pengelolaan dari masyarakat maupun pemerintah (Fitria Laila: 2009).

Tabel kunjungan wisatawan pada objek wisata unggulan di Kabupaten Jepara tahun 2014-2018 dapat dilihat melalui tabel 1.2 di bawah ini.

Tabel 1.2

Kunjungan Wisatawan pada Objek Wisata Unggulan di Kabupaten Jepara Tahun 2014-2018

| No. | Objek Wisata | Wisatawan Mancanegara | | | | | Wisatawan Lokal | | | | | Jumlah | | | | |
|-----|-------------------|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| 1. | Makam Mantingan | 57 | 36 | - | - | - | 221.918 | 296.098 | 240.792 | 280.946 | 299.068 | 221.975 | 296.134 | 240.792 | 280.946 | 299.068 |
| 2. | Pantai Bandengan | 3.930 | 3.664 | 4.600 | 5.114 | 5.149 | 281.297 | 302.238 | 311.126 | 267.317 | 274.855 | 285.227 | 305.902 | 315.726 | 272.431 | 280.004 |
| 3. | Goa Manik Pecatu | - | - | - | - | - | - | - | 8.207 | 76.980 | 197.127 | - | - | 8.207 | 76.980 | 197.127 |
| 4. | Pantai Kartini | 2.430 | 2.939 | 3.589 | 4.285 | 4.274 | 230.595 | 230.012 | 250.334 | 191.133 | 190.335 | 233.025 | 232.951 | 253.923 | 195.418 | 194.609 |
| 5. | Pantai Teluk Awur | - | 514 | 404 | 1.196 | 1.308 | - | 30.071 | 33.602 | 61.546 | 137.997 | - | 30.585 | 34.006 | 62.742 | 139.305 |
| 6. | Karimunjawa | 8.669 | 7.579 | 7.317 | 7.819 | 8.156 | 71.081 | 84.536 | 110.984 | 69.237 | 129.679 | 79.750 | 92.115 | 118.301 | 77.056 | 137.835 |

| No. | Objek Wisata | Wisatawan Mancanegara | | | | | Wisatawan Lokal | | | | | Jumlah | | | | |
|-----|----------------------------------|-----------------------|------|------|------|------|-----------------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|
| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| 7. | Pantai Ombak Mati / Bondo | - | - | - | 281 | 347 | - | - | 12.015 | 85.164 | 117.002 | - | - | 12.015 | 85.445 | 117.349 |
| 8. | Desa Wisata Plajan | - | - | - | - | 72 | - | - | 8.394 | 64.693 | 105.861 | - | - | 64.693 | 64.693 | 105.933 |
| 9. | Benteng Portugis | 544 | 211 | 134 | 101 | 544 | 112.017 | 112.089 | 100.795 | 87.004 | 112.561 | 112.561 | 112.300 | 100.929 | 87.105 | 87.176 |
| 10. | Pungkruk | 973 | 24 | 8 | - | - | 49.540 | 6.924 | 5.947 | 8.938 | 16.434 | 50.513 | 6.948 | 5.955 | 8.938 | 16.434 |

Sumber: Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Jepara Tahun 2014-2018

tic.jepara.go.id

Berdasarkan tabel 1.2 data jumlah kunjungan wisatawan pada objek wisata unggulan Kabupaten Jepara Tahun 2014-2018 di atas, menunjukkan bahwa pada tahun 2014 dan 2015 tidak ada kunjungan wisatawan di Pantai Bondo, karena pada tahun tersebut belum dijadikan sebagai objek wisata. Pada tahun 2016-2018, jumlah kunjungan wisatawan lokal di Pantai Bondo meningkat, dari yang tidak ada kunjungan sama sekali (nol) menjadi 12.015 pengunjung hingga meningkat sebesar 104.987 pengunjung. Sedangkan untuk jumlah kunjungan wisatawan mancanegara, pada tahun 2017 mulai ada kunjungan yaitu sebesar 281 pengunjung. Jumlah tersebut menunjukkan angka yang signifikan karena melihat pada tahun-tahun sebelumnya tidak ada kunjungan sama sekali (nol). Jumlah kunjungan wisatawan mancanegara pada tahun 2017 ke 2018 meningkat sebesar 66 pengunjung. Upaya Pemerintah Kabupaten Jepara dalam pengembangan pariwisatanya dapat meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan, karena jumlah kunjungan wisatawan menjadi standar keberhasilan suatu pariwisata.

Kondisi Pantai Bondo sebelum dan sesudah pengembangan kepariwisataan dapat dilihat melalui gambar 1.1, gambar 1.2, dan gambar 1.3 di bawah ini.

Gambar 1.1

**Kondisi Jalan Area Pantai Bondo Sebelum Pengembangan
Kepariwisataannya**



Dokumentasi : Hasil Penelitian Tahun 2019

Gambar 1.2

**Kondisi Pantai Bondo Sebelum Pengembangan Kepariwisataannya yang
Sangat Sepi dan Tidak Terawat**



Sumber : Hasil Penelitian Tahun 2019

Gambar 1.3

Kondisi Pantai Bondo Setelah Pengembangan Kepariwisata



Sumber : Sincek Photography

Caffe-caffe ala Bali yang berjajar di pinggir Pantai Bondo, dibangun oleh masyarakat sekitar yang mempunyai lahan di Pantai Bondo. *Caffe-caffe* ala Bali tersebut, mengusung konsep *instagramable* yang unik dan sangat menarik untuk dikunjungi wisatawan, terutama anak-anak *millennial* yang *hobby* foto. Wisatawan dapat berfoto di spot foto yang telah disediakan oleh masing-masing *caffe*, kemudian menge-*share* foto tersebut di *social media*. Hal tersebut menyebabkan sehingga menjadikan Pantai Bondo dikenal oleh masyarakat dalam daerah, luar daerah, maupun mancanegara Oleh sebab itu, banyak masyarakat yang penasaran untuk mengunjungi objek wisata Pantai Bondo.

Namun, dalam pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo masih terdapat permasalahan, seperti: Pertama, Pantai Bondo belum dikelola oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Jepara. Kedua, pembangunan jalan menuju ke arah Pantai Bondo tidak beraspal dan sempit. Ketiga, sarana dan prasarana yang kurang mendukung dalam pengembangan pariwisata, terutama

tidak terdapatnya tempat sampah. Keempat, kondisinya yang masih belum tertata dengan rapi. Kelima, tidak terdapat moda transportasi yang dapat mengantar sampai ke Pantai Bondo. Keenam, penandaan yang menerangkan lokasi pantai yang kurang. Ketujuh, area parkir yang ada kurang penataan dan tidak ada petugas sehingga kemanannya kurang dan area parkir sangat berantakan. Kedelapan, kurangnya keamanan seperti tidak ada penandaan batas masyarakat untuk berenang, sehingga banyak kejadian yang tidak mengenakan di Pantai Bondo (banyak yang meninggal jika tidak hati-hati). Kesembilan, kurangnya informasi dari Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Jepara terkait pembangunan kepariwisataan daerah yang berkelanjutan, sehingga ada pemilik *caffe* yang mendirikan bangunan di laut. Kondisi tersebut menyebabkan pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo tidak berjalan dengan baik. Fenomena-fenomena yang ada di Pantai Bondo tersebut masih menjadi pertanyaan terkait dengan keberhasilan pelaksanaan pengembangan kepariwisataannya.

Berdasarkan fenomena-fenomena yang terjadi dalam pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo, maka peneliti mengambil judul penelitian *“Pengembangan Kepariwisata Daerah Kabupaten Jepara (Studi Kasus Pantai Bondo di Kecamatan Bangsri Kabupaten Jepara)”*.

1.2 Perumusan Masalah

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo?
2. Faktor apa saja yang menjadi penghambat keberhasilan pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan menghasilkan beberapa tujuan sebagai berikut:

1. Melakukan studi dan menganalisa pelaksanaan pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo.
2. Melakukan studi dan menganalisa faktor-faktor yang menjadi keberhasilan pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan menghasilkan beberapa manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini digunakan sebagai sarana belajar, menambah wawasan, dan pengetahuan dalam hal implementasi kebijakan yang nantinya berguna bagi masyarakat.

2. Bagi Masyarakat

Memberikan kesadaran bagi masyarakat untuk turut partisipasi secara aktif dalam mengembangkan pariwisata di Kabupaten Jepara, terutama di Pantai Bondo agar pelaksanaannya dapat berjalan dengan maksimal.

3. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara

Memberikan informasi yang bermanfaat dan dapat dijadikan sebagai acuan bagi pengambil keputusan, terutama dalam menangani berbagai permasalahan dalam pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

Penyusunan pada penelitian ini, peneliti menggali informasi dari penelitian-penelitian terdahulu sebagai bahan perbandingan, baik mengenai kekurangan atau kelebihan. Selain itu, peneliti juga menggali informasi dari buku-buku dalam rangka mendapatkan suatu informasi tentang teori yang berkaitan dengan judul peneliti untuk memperoleh landasan teori ilmiah.

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian ini dibuat berdasarkan acuan dan keterkaitan teori dari penelitian-penelitian terdahulu. Berikut ini akan diuraikan penelitian terdahulu, beserta persamaan dan perbedaan dalam mendukung penelitian.

1. I Made Suniastha Amerta (*Community Based Tourism Development*) / 2017

Penelitian ini meneliti tentang pengembangan pariwisata yang berbasis masyarakat. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menggambarkan konsep pengembangan pariwisata berbasis masyarakat yang diambil dari beberapa sumber dan kemungkinan dalam pembangunan pariwisata di Kabupaten Karangasem, Provinsi Bali. Teori yang digunakan adalah model implementasi dan perencanaan strategi pengembangan di bidang pariwisata menurut Sunaryo. Metode yang digunakan adalah penelitian kualitatif deskriptif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, dalam pengembangan pariwisata perlu dilakukan perencanaan yang cermat, terpadu, dan holistik dengan mempertimbangkan berbagai aspek pariwisata. Salah satu strategi yang dapat diadaptasi dalam pengembangan pariwisata adalah pengembangan pariwisata berbasis masyarakat

(CBT Development). Perbedaan dari penelitian ini dengan penelitian yang peneliti lakukan bahwa, dalam penelitian ini tidak disebutkan secara jelas sumber valid teori yang digunakan, peneliti mengutip teori menurut Sunaryo, yakni dari buku dan hanya menyebutkan menurut Sunaryo. Sedangkan penelitian yang dilakukan peneliti, menyebutkan secara jelas teori yang digunakan, yaitu teori dari Van Meter dan Van Horn dan 4 aspek atau komponen pariwisata secara umum. Peneliti tidak menggunakan teori strategi, dimana menggunakan teori implementasi kebijakan secara spesifik.

2. Emaad Muhanna (*Sustainable Tourism Development and Environmental Management for Developing Countries*) / 2006

Penelitian ini meneliti tentang pengembangan pariwisata berkelanjutan dan manajemen lingkungan untuk negara berkembang. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis hubungan antara manajemen lingkungan dengan pariwisata berkelanjutan. Penelitian ini menggunakan teori prinsip-prinsip manajemen lingkungan dan perannya dalam mencapai pariwisata berkelanjutan. Metode yang digunakan adalah data primer tentang hubungan antara pengembangan pariwisata dan dampaknya terhadap masyarakat lokal dalam berbagai proyek dan sektor. Analisis hasil yang dikumpulkan menyediakan alat yang berharga untuk menetapkan beberapa kesimpulan umum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, konsep pariwisata berbasis masyarakat memberikan manfaat substansial dari pemanfaatan sumber daya di tingkat masyarakat serta mendorong penggunaan sumber daya secara lebih berkelanjutan. Hal ini dapat membantu pemerintah Dalam penelitian ini menggunakan teori prinsip manajemen

lingkungan dalam mencapai pariwisata berkelanjutan, dimana metode yang digunakan tidak disebutkan secara ingin mengetahui hubungan antara manajemen lingkungan dengan pariwisata berkelanjutan nasional dalam pengelolaan sumber daya dan fasilitas yang memadai, menangani konflik kepentingan. Selain itu, menegakkan peraturan pemerintah dalam hal perlindungan lingkungan, pengembangan sumber daya manusia dan keberlanjutan masyarakat. Manajemen pariwisata berbasis masyarakat menciptakan lingkungan yang sesuai untuk pengembangan pariwisata untuk berlangsung dalam semangat kesukarelaan dan untuk memperkuat organisasi non-pemerintah untuk mengambil bagian dalam proses pengembangan. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan peneliti lakukan terletak pada teori dan metode yang digunakan.

3. Iwan Nugroho, Purnawan Dwikora Negara, and Hefifa Rhesa Yuniar
(The Planning And Development Of The Ecotourism And Tourism Village In Indonesia: Policy Review) / 2018

Penelitian ini meliti tentang perencanaan dan perkembangan ekowisata dan desa wisata di Indonesia. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menggambarkan konsep ekowisata dan pengembangan desa wisata. Teori yang digunakan adalah perencanaan dan pengembangan pariwisata dengan aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan dari Weaver (2002). Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perencanaan ekowisata membutuhkan integrasi tingkat makro, ekosistem, dan lokal. Perencanaan di tingkat ekosistem melalui visi lingkungan, budaya, dan mengkoordinasikan penegelolaan daerah tujuan. Perencanaan di tingkat lokal melalui layanan mutu manajemen, partisipasi, dan pemberdayaan masyarakat lokal. Pengembangan layanan ekowisata di desa meliputi tata kelola untuk kesejahteraan, pengembangan infrastruktur untuk konservasi lingkungan, mengintegrasikan promosi pariwisata melalui pengembangan produk dan segmentasi pasar, serta

pendidikan konservasi budaya dan lingkungan. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang peneliti lakukan adalah terletak pada teori yang digunakan.

4. Ahmet NOHUTÇU (*Development Of Tourism Policies In Turkey Throughout The Republican Period In Socio-Political, Economic And Administrative Perspective: From State Sponsored Development To Various Forms Of Cooperation*) / 2002

Penelitian ini meneliti tentang pengembangan kebijakan pariwisata di Turki dalam perspektif sosial, politik, ekonomi, dan administrasi dari pembangunan negara sponsor untuk berbagai bentuk kerjasama. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis perkembangan kebijakan pariwisata di Turki dalam perspektif historis secara terperinci. Metode yang digunakan adalah penelitian kualitatif deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pariwisata di Turki telah berubah menuju ke berbagai bentuk kerjasama dan mekanisme partisipatif, meliputi: 1) Ekonomi makro seperti defisit dalam neraca pembayaran, pengangguran, dan mata uang asing yang viral. 2) Mesin perubahan sosial untuk memenuhi urgensi ekonomi dan keuangan internasional. 3) Strategi politik internasional untuk menciptakan citra yang baik dalam penerimaan negara keanggotaan penuh Uni Eropa yang merupakan isu politik. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang peneliti lakukan terletak pada teori yang digunakan dan hasil penelitian.

5. Jukka Laitamaki, Lisandra, Maiko, Siying, etc (*Sustainable Tourism Development Frameworks and Best Practices: Implications for the Cuban Tourism Industry*) / 2016

Penelitian ini meneliti tentang bagaimana meningkatkan pengembangan pariwisata berkelanjutan. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi

praktik terbaik yang dapat membantu industri pariwisata di Kuba dalam menerapkan strategi pariwisata berkelanjutan yang komprehensif. Teori yang digunakan adalah studi komprehensif standar pengembangan pariwisata berkelanjutan di Kuba. Metode yang digunakan adalah penelitian deskriptif kualitatif dengan tinjauan literatur paratif yang berkontribusi pada bidang subjek dengan membahas praktik pengembangan pariwisata berkelanjutan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, meskipun industri pariwisata Kuba telah menangani beberapa bidang pengembangan pariwisata berkelanjutan, ada ruang untuk perbaikan di masing-masing wilayah berdasarkan pendekatan pembangunan yang lebih terintegrasi. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang peneliti lakukan adalah tertelak pada teori dan metode yang digunakan, serta hasil yang dicapai.

6. Yoki Ferdinan, Mochamad Makmur, Heru Ribawanto (Pengembangan Wisata Alam Berbasis Ekowisata Dalam Perspektif Pelayanan Publik (Studi pada Disparbud Kabupaten Nganjuk)) / 2010

Penelitian ini meneliti tentang peningkatan pelayanan publik terhadap pengembangan ekowisata. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis Pengembangan Wisata Alam Berbasis Ekowisata Dalam Perspektif Pelayanan Publik di Kabupaten Nganjuk. Metode yang digunakan adalah kualitatif deskriptif. Teori yang digunakan adalah Pengembangan wisata alam berbasis ekowisata dalam perspektif pelayanan publik dan Faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan wisata alam berbasis ekowisata dalam perspektif pelayanan publik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sektor pariwisata memerlukan suatu

pengembangan kepariwisataan yang baik agar potensi yang di miliki bisa dikembangkan dan mendapatkan hasil yang maksimal. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang peneliti lakukan adalah terletak pada kejelasan teori yang digunakan.

7. Laila Fitria (Pengembangan dan Daya Tarik Objek Wisata Pantai Bondo) / 2009

Penelitian ini meneliti tentang potensi wisata yang terdapat pada objek wisata dan upaya yang dilakukan oleh pemerintah serta kendala yang ada dalam mengembangkan objek wisata Pantai Ombak Mati. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui potensi yang dapat dikembangkan, mengetahui kendala yang dihadapi, dan upaya pemerintah setempat dalam mengembangkan objek wisata Pantai Ombak Mati.. Metode yang digunakan adalah analisis deskriptif dan kualitatif. Teori yang digunakan adalah model pengembangan analisis SWOT (*Strength, Weakness, Opportunities, Threats*) dan analisis 4 A (*Amenity, Attraction, Activity, Aksesibility*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa, Pantai Ombak Mati mampu menghasilkan produk yang menarik dan dalam pelaksanaannya Pantai Ombak Mati dapat memberikan fasilitas-fasilitas yang memuaskan bagi wisatawannya. Hal ini berarti Pantai Ombak Mati akan menjadi objek wisata yang akan ramai dikunjungi banyak wisatawan dari dalam maupun luar kota. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang peneliti lakukan adalah terletak pada teori yang digunakan, yaitu teori analisis swot dan komponen pariwisata. Sedangkan, penelitian yan peneliti

lakukan menggunakan komponen pariwisata dan faktor keberhasilan dari Van Meter dan Van Horn.

8. Septiana Novitasari, R. Slamet Santoso, Rihandoyo (Strategi Pengembangan Pariwisata Kabupaten Jepara)

Penelitian ini meneliti tentang strategi yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Jepara terhadap pengembangan pariwisata. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menilai strategi pengembangan pariwisata yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Jepara, serta untuk merekomendasikan strategi baru dalam pengembangan pariwisata Kabupaten Jepara. Teori yang digunakan adalah manajemen strategi, dalam merumuskan strategi-strategi tersebut menggunakan analisis SWOT yaitu dengan menggunakan test Litmus. Metode yang digunakan adalah penelitian kualitatif deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa strategi pengembangan pariwisata yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Jepara belum cukup berhasil, walaupun ada beberapa indikator yang dinilai sangat berhasil, akan tetapi lebih banyak yang dinilai masih kurang berhasil. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang peneliti lakukan adalah terletak pada teori yang digunakan.

9. Isnaini Muallisin, SIP (Model Pengembangan Pariwisata Berbasis Masyarakat di Yogyakarta) / 2007

Penelitian ini meneliti tentang peran serta masyarakat dan model yang efektif dalam pengembangan pariwisata berbasis masyarakat di Yogyakarta. Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh gambaran yang jelas mengenai peran serta masyarakat dan mencari model yang efektif bagi pengembangan pariwisata

berbasis masyarakat. Teori yang digunakan adalah *Need assessment*, dan formulasi model pengembangan pariwisata berbasis masyarakat. Metode yang digunakan adalah kualitatif deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada inisiatif dari masyarakat untuk ikut terlibat secara aktif, namun pengelola wisata tidak pernah melibatkan masyarakat dalam pengembangan pariwisata. Padahal, masyarakat merupakan sumber daya utama dalam pengembangan pariwisata. Sedangkan dalam model pengembangan pariwisata, yang tepat digunakan adalah model kampung internasional yang memerlukan adanya dorongan yang dari pemerintah dan operator pariwisata (decision maker untuk mengajak dan melibatkan masyarakat setempat. Perbedaan terletak pada teori yang digunakan. Pada penelitian ini menggunakan teori model pengembangan pariwisata berbasis masyarakat. Sedangkan pada penelitian usulan menggunakan komponen pariwisata dan faktor keberhasilan Van Meter dan Van Horn.

10. Soebagyo (Strategi Pengembangan Pariwisata di Indonesia) / 2012

Penelitian ini meneliti tentang pengembangan pariwisata yang ada di Indonesia. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis strategi pengembangan pariwisata di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif deskriptif. Teori yang digunakan adalah manajemen strategi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pariwisata dapat menghasilkan pendapatan yang luar biasa bagi suatu daerah terutama apabila dikelola dengan baik. Tetapi pengelolaan yang baik tidak akan berjalan sesuai dengan tujuan awal tanpa adanya berbagai dukungan yang melatarbelakangi pengelolaan tersebut. Salah satu sarana pendukung yang dimaksud adalah dengan adanya sebuah sistem

informasi pariwisata yang diharapkan bisa memenuhi kebutuhan pengguna akan informasi pariwisata suatu daerah tujuan wisata, selain itu juga dapat digunakan sebagai media promosi daerah tersebut dalam mempromosikan pariwisatanya. Terletak pada teori yang digunakan. Dalam penelitian ini menggunakan teori manajemen strategi. Sedangkan pada penelitian usulan menggunakan komponen pariwisata dan faktor keberhasilan Van Meter dan Van Horn.

Berdasarkan penelitian terdahulu tersebut dapat disimpulkan bahwa perbandingan penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan peneliti lakukan terletak pada teori yang digunakan dan hasil yang dicapai. Dalam penelitian tentang pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo ini, peneliti menggunakan empat (4) komponen pariwisata, yaitu *attraction*, *accessibility*, *amenities*, dan *ancillary*. Selain itu, dalam melakukan studi dan menganalisa faktor keberhasilan pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo, peneliti menggunakan teori model implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn, yaitu ; standar dan sasaran, sumberdaya, hubungan antar organisasi, karakteristik agen pelaksana, disposisi pelaksana, dan kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Dalam menggunakan teori-teori tersebut, juga mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pembangunan Kepariwisataan.

Pada penelitian pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo ini, peneliti menggunakan teori-teori yang berkaitan dengan penelitian. Penelitian pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo termasuk dalam kajian administrasi publik.

1.5.2 Administrasi Publik

Administrasi publik menurut Felix A. Nigro (dalam Inu Kencana: 2007), terdiri dari tiga konsep yaitu usaha kelompok yang bersifat *cooperative* di lingkungan pemerintah yang meliputi seluruh ketiga cabang pemerintah, eksekutif, yudikatif, dan legislatif serta pertalian di antara ketiganya yang mempunyai peranan penting dalam formulasi kebijaksanaan publik dan merupakan bagian proses politik. Administrasi publik berbeda dengan administrasi privat, yaitu administrasi publik lebih berhubungan erat dengan berbagai macam kelompok seperti kelompok privat dan individual dalam memberikan pelayanan publik (Inu Kencana: 2007).

Menurut Nicholas Henry (dalam Inu Kencana: 2007), administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsive terhadap kebutuhan sosial. Sedangkan menurut John M. Pfiffner, administrasi publik meliputi pelaksanaan kebijakan negara yang telah ditetapkan oleh badan perwakilan politik. Dimock & Fox menjelaskan administrasi publik merupakan produksi barang barang dan jasa yang direncanakan untuk melayani kebutuhan masyarakat. Definisi ini ditinjau dari segi atau aspek kegiatan ekonomi (Inu Kencana: 2007).

Berdasarkan buku Inu Kencana, administrasi publik terdiri dari tujuh (7) perspektif, yaitu sebagai berikut :

1. Perspektif pluralis, cenderung mencurigai kekuasaan dan atau pemusatan kekuasaan. Kekuasaan bagi kelompok pluralis harus berada di tangan publik, kelompok kepentingan dan kelompok politisi.
2. Perspektif pilihan publik, komunitas merupakan badan fiksi yang terdiri dari berbagai individu yang dipandang sebagai anggotanya.
3. Perspektif utilitarian, bagaimana mengupayakan kepentingan, kesenangan, dan kebahagiaan individu tanpa memerhatikan nilai-nilai dan konsep komunitas (etika dan manfaat lebih besar untuk kepentingan publik).
4. Perspektif altruisme, suatu paham yang lebih mengutamakan kepentingan orang lain. Meskipun ini bermanfaat, tetapi dalam kenyataan sulit dibuktikan.
5. Perspektif legislatif, suatu praktik pemerintahan yang demokratis yang modern adalah bersifat perwakilan dan bukan bersifat langsung. Publik dalam hal ini memberikan kewenangan kepada badan legislatif untuk mewakili kepentingan publik.
6. Perspektif pelayanan, publik adalah konsumen baik individu maupun kelompok yang harus mendapat pelayanan prima dari aparatur negara. Oleh karena itu, aparatur negara harus menjadi pembela konsumen atau masyarakat (publik) dan untuk itu bekerja secara profesional.
7. Perspektif sosial dan budaya, publik memiliki kekhususan atau terdapat perbedaan baik nilai, adat istiadat, kebiasaan maupun kulturnya. Bahwa publik sebagai warga negara memiliki hak dan kewajiban yang sama dan harus dipenuhi (Inu Kencana: 2007).

Administrasi mengandung nilai-nilai yang menjadi pedoman dalam berperilaku serta sebagai acuan kualitas minimal yang harus dicapai dalam penyelenggaraan administrasi publik, adalah sebagai berikut:

1. Nilai pelayanan, merupakan suatu proses kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk memberikan bantuan baik berupa jasa atau barang seoptimal mungkin kepada pihak lain yang memerlukan baik diminta dan atau tidak diminta dengan tujuan kepuasan publik.
2. Nilai rasionalitas, suatu proses berpikir dan bertindak yang dilandasi akal sehat, perhitungan yang matang dan realistis dengan tujuan meningkatkan efektivitas dan efisiensi untuk tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.
3. Nilai efektivitas, suatu proses kegiatan yang didasarkan upaya agar hasil dari kegiatan yang dilakukan memiliki nilai guna yang tinggi dan mampu memberikan nilai positif baik terhadap organisasi maupun masyarakat yang dilayani sebagai tujuan organisasi.
4. Nilai efisiensi, suatu pengertian yang menggambarkan perbandingan terbaik antara suatu usaha dengan hasilnya (Inu Kencana: 2007)

Administrasi publik bertujuan untuk memberikan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat yang berorientasi kepada kepuasan masyarakat. Pelaksanaannya tentu harus didasari adanya suatu kebijakan publik agar tujuan, sasaran, tupoksi, target yang telah ditetapkan semakin jelas. Lokus dalam ilmu administrasi publik adalah kepentingan publik (*public interest*) dan urusan publik (*public affair*). Sedangkan fokus dalam ilmu administrasi publik

adalah teori organisasi dan ilmu manajemen. Kajian yang terdapat dalam administrasi publik yaitu Kebijakan Publik, Manajemen Publik, Keuangan Negara, Administrasi Pembangunan, Otonomi Daerah, Hubungan Eksekutif dan Legislatif, Etika Administrasi Publik, Pelayanan Publik, dan Manajemen Sumber Daya Manusia Sektor Publik (Inu Kencana: 2007).

Berdasarkan penjelasan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa Administrasi Publik adalah suatu ilmu sosial yang dapat menentukan tujuan pembangunan dan cara untuk mencapai tujuan tersebut. Hal ini, terutama \berhubungan dengan pelayanan umum bagi semua warga negara, dimana semakin kompleks masalah di suatu negara, maka akan muncul cara-cara sebagai solusi dalam masalah tersebut. Dalam administrasi publik, terdiri atas dua (2) yaitu konsentrasi Manajemen Publik dan Kebijakan Publik. Penelitian ini termasuk ke dalam kajian kebijakan publik yakni melihat bagaimana pelaksanaan dalam kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

1.5.3 Kebijakan Publik

Pembahasan kebijakan publik ini terkait definisi kebijakan publik dan perumusan kebijakan publik.

1.5.3.1 Definisi Kebijakan Publik

Definisi kebijakan publik menurut Dye (dalam Dwiyanto: 2009) adalah *whatever governments choose to do or not to do*. Makna dari kalimat tersebut bahwa apapun kegiatan pemerintah baik yang bersifat eksplisit maupun implisit merupakan kebijakan. Jika melihat banyak jalan berlubang, jembatan rusak atau sekolah rubuh kemudian pemerintah tidak berbuat apa-apa, maka “diamnya”

pemerintah menurut Dye adalah kebijakan. Interpretasi dari kebijakan menurut Dye di atas harus dimaknai dengan dua hal penting: Pertama, bahwa kebijakan harus dilakukan oleh badan pemerintah. Kedua, kebijakan tersebut mengandung pilihan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah (Dwiyanto: 2009).

James E. Anderson mendefinisikan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pembicaraan tentang kebijakan memang tidak lepas dari kaitan kepentingan antar kelompok, baik di tingkat pemerintahan maupun masyarakat secara umum. Hogwood dan Gunn (dalam Riant Nugroho: 2015) menyatakan bahwa terdapat 10 istilah kebijakan dalam pengertian modern, yaitu: sebagai label untuk sebuah bidang aktivitas, ekspresi tujuan umum atau aktivitas negara yang diharapkan, proposal spesifik, keputusan pemerintah, otorisasi formal, program, output, “hasil” atau *outcome*, teori dan model, dan sebuah proses.

Sementara itu, Lasswell menginginkan ilmu kebijakan publik mencakup; metode penelitian proses kebijakan, hasil dari studi kebijakan, hasil temuan penelitian yang memberikan kontribusi paling penting untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan intelegensi era sekarang. Carl Friedrich mendefinisikan kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan. Kebijakan publik dalam kerangka *substantive* adalah segala aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah

publik yang dihadapi (Riant Nugroho: 2015). Dalam kebijakan publik, terdapat tahapan atau proses untuk menyusun kebijakan.

1.5.3.2 Perumusan Kebijakan Publik

Kebijakan publik dapat lebih mudah dipahami jika dikaji tahap demi tahap. Inilah yang menjadikan kebijakan publik menjadi “penuh warna” dan kajiannya amat dinamis. Berbicara mengenai proses kebijakan publik, Dunn (Dwiyanto: 2009) menggambarkan proses kebijakan sebagai berikut :

Gambar 1.4 Proses Kebijakan Publik



Tahapan Proses Pembuatan Kebijakan (Dunn, 2003)

Model tahapan kebijakan dari Ripley hendak menyatakan dua proses kebijakan publik yang lahir dari siklus pendek dan siklus panjang. Siklus pendeknya adalah: Penyusunan Agenda Pemerintah, Agenda Pemerintah, Formulasi dan Legitimasi Kebijakan, Kebijakan. Sedangkan Siklus Panjang Kebijakan adalah: Penyusunan Agenda Pemerintah, Agenda Pemerintah, Formulasi dan Legitimasi Kebijakan, Kebijakan, Implementasi Kebijakan,

Tindakan Kebijakan, Kinerja dan Dampak Kebijakan, Evaluasi terhadap Implementasi, Kinerja, dan Dampak Kebijakan, Keputusan tentang masa depan kebijakan atau keputusan baru. Pada tahapan kebijakan dari Grindle, disana disebutkan bahwa proses perumusan kebijakan yang siklus pendek hanya terdiri dari empat fase: fase penyusunan agenda, agenda pemerintah, formulasi, dan legitimasi kebijakan (Dwiyanto: 2009).

Tahapan-tahapan yang dilakukan pemerintah dalam menentukan dan menetapkan suatu kebijakan publik menurut Michael Howlett dan M. Ramesh terdiri atas: Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*), Formulasi Kebijakan (*Policy Formulating*), Pembuatan Kebijakan (*Decision Making*), Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*), dan Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*). Dalam penelitian ini, peneliti melihat bagaimana pelaksanaan kebijakan pembangunan kepariwisataan di Pantai Bondo, yakni pada tahap keempat, yaitu implementasi kebijakan (*policy implementation*). *Policy implementation* adalah suatu langkah yang disebut juga langkah penerapan sekaligus langkah uji coba yang dilakukan pemerintah dalam penerapan kebijakan publik yang berlaku di masyarakat secara luas. Dalam tahapan ini, pemerintah melakukan perannya sebagai pengawas untuk mengawasi jalannya kebijakan publik yang berlaku di lingkungan masyarakat (Dwiyanto: 2009)

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu aturan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat, dimana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan. Dalam melakukan studi dan analisis

faktor keberhasilan pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo, peneliti menggunakan teori model implementasi kebijakan sebagai acuan.

1.5.4 Kepariwisataan

Pemikiran teoritis tentang kepariwisataan ini akan dibahas mengenai pengertian wisata, pariwisata, dan kepariwisataan, serta pengembangan kepariwisataan.

1.5.4.1 Pengertian Wisata, Pariwisata, dan Kepariwisataan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 Tentang Kepariwisataan dan Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pembangunan Kepariwisataan Daerah Kabupaten Jepara Tahun 2018-2033, Wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara. Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung oleh fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat setempat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah yang berupa hasil olah cipta, rasa, dan karsa manusia sebagai makhluk budaya, baik yang bersifat berwujud (*tangible*) maupun tidak berwujud (*intangible*). Kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha.

Menurut *World Tourism Organization* (WTO), Pariwisata adalah kegiatan manusia yang melakukan perjalanan ke dan tinggal di daerah tujuan di luar lingkungan kesehariannya. Mr. Herman V. Schulard (dalam Oka A.Yoeti: 2016), Pariwisata adalah sejumlah kegiatan terutama yang ada kaitannya dengan perekonomian secara langsung berhubungan dengan masuknya orang-orang asing melalui lalu lintas di suatu negara tertentu, kota dan daerah. Menurut Robert McIntosh bersama Shashinant Gupta (dalam Oka A.Yoeti: 2016), Pariwisata adalah gabungan gejala dan hubungan yang timbul dari interaksi wisatawan, bisnis, pemerintah tuan rumah serta masyarakat tuan rumah dalam proses menarik dan melayani wisatawan-wisatawan serta para pengunjung lainnya. E. Guyer Fleuler mengatakan bahwa Pariwisata dalam arti modern adalah fenomena dari zaman sekarang yang pada umumnya didasarkan atas kebutuhan, kesehatan dan pergantian hawa. Sedangkan pada khususnya disebabkan oleh bertambahnya pergaulan berbagai bangsa dan kelas masyarakat manusia sebagai hasil dari perkembangan perniagaan, industri, perdagangan, serta penyempurnaan dari alat-alat pengangkutan (Oka A.Yoeti: 2016).

Tujuan pariwisata menurut Sari (dalam Oka A.Yoeti: 2016). yaitu memberikan dampak positif dan keuntungan sebesar-besarnya baik bagi seluruh lapisan dan golongan masyarakat, pemerintah, swasta, maupun bagi wisatawan. Keuntungan-keuntungan tersebut diantaranya adalah:

1. Penerimaan devisa dapat diperbesar.
2. Memperluas lapangan pekerjaan karena jumlah tenaga kerja yang setiap tahunnya meningkat.

3. Memperluas bidang usaha guna meningkatkan pendapatan masyarakat.
4. Mendorong pembangunan daerah.

Sektor pariwisata merupakan sektor yang sedang dikembangkan oleh pemerintah karena dapat memberikan devisa yang cukup besar bagi Indonesia. Selain itu pariwisata menjadi pendorong perekonomian di Indonesia sebagai penanganan kemiskinan di Indonesia. Dengan adanya kondisi tersebut, pemerintah sedang menggalakan kebijakan pengembangan pariwisata yakni memanfaatkan potensi yang ada dengan maksimal (Oka A.Yoeti:2016).

Dapat disimpulkan bahwa, pariwisata merupakan suatu perjalanan yang dilakukan oleh seseorang dalam jangka waktu tertentu dari sebuah tempat ke tempat lain dengan melakukan perencanaan sebelumnya untuk rekreasi atau liburan agar keinginannya bisa terpenuhi.

1.5.4.2 Pengembangan Kepariwisataan

Menurut Darminta (dalam Oka A.Yoeti: 2016), pengembangan adalah suatu proses atau cara menjadikan sesuatu menjadi maju, baik, sempurna, dan berguna. Pengembangan pariwisata menurut Pearce (dalam Oka A.Yoeti: 2016) dapat didefinisikan sebagai usaha untuk melengkapi atau meningkatkan fasilitas dan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat. Pengembangan pariwisata menurut Swarbrooke merupakan suatu rangkaian upaya untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumber daya pariwisata dan mengintegrasikan segala bentuk aspek di luar pariwisata yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung akan kelangsungan pengembangan pariwisata (Oka A.Yoeti: 2016).

Perencanaan dan pengembangan pariwisata (dalam Oka A. Yoeti: 2016) merupakan suatu proses yang dinamis dan berkelanjutan menuju ketataran nilai yang lebih tinggi dengan cara melakukan penyesuaian dan koreksi berdasar pada hasil monitoring dan evaluasi serta umpan balik implementasi rencana sebelumnya yang merupakan dasar kebijaksanaan dan merupakan misi yang harus dikembangkan. Perencanaan dan pengembangan pariwisata bukanlah sistem yang berdiri sendiri, melainkan terkait erat dengan sistem perencanaan pembangunan yang lain secara inter sektoral dan inter regional. Aspek-aspek yang perlu diperhatikan dalam pengembangan pariwisata adalah sebagai berikut (Oka A.Yoeti: 2016) :

1. Daya Tarik Wisata (*Attraction*)

Daya tarik wisata merupakan komponen yang signifikan dimana di dalamnya terdapat keunikan tersendiri yang akan menarik wisatawan berkunjung ke destinasi pariwisata. Suatu daerah menjadi tujuan wisata ketika kondisinya mendukung untuk dikembangkan menjadi sebuah daya tarik wisata. Oleh karena itu, hal yang dikembangkan tersebut menjadi atraksi wisata sebagai sumber kepariwisataan daerah. Dalam menemukan potensi kepariwisataan, harus mengacu pada hal yang dicari oleh wisatawan. Modal atraksi ada tiga (3), yaitu: *Natural Resources* (alami), atraksi wisata budaya, dan atraksi buatan manusia. Modal kepariwisataan dapat dikembangkan menjadi sebuah atraksi wisata apabila modal tersebut sudah ditemukan. Modal kepariwisataan yang dikembangkan akan membuat wisatawan betah dan ingin berkunjung kembali ke destinasi pariwisata.

Keberadaan atraksi tersebut menjadi alasan dan motivasi wisatawan untuk mengunjungi suatu daya tarik wisata.

2. Fasilitas (*Amenities*)

Fasilitas merupakan segala macam sarana dan prasarana yang diperlukan oleh wisatawan selama berada di destinasi pariwisata. Prasarana yang dapat terlihat akan dibangun sarana-sarana pariwisata seperti: hotel, atraksi wisata, gedung pertunjukan, dan sebagainya. Sedangkan prasarana yang banyak diperlukan untuk pembangunan dan pengembangan sarana-sarana pariwisata yaitu: persediaan air, tenaga listrik, tempat pembuangan sampah, bandara, pelabuhan, teknologi komunikasi, dan lain-lain. Hubungan antara sarana dan prasarana yaitu bahwa pembangunan prasarana pada umumnya harus mendahului sarana. Ada saatnya prasarana dibangun bersama-sama dalam rangka pembangunan sarana wisata itu sendiri. Suatu wilayah atau daerah dapat juga berkembang sebagai daerah tujuan wisata apabila aksesibilitasnya diatur dan dikelola dengan baik. Adanya hubungan timbal balik antara sarana dan prasarana yaitu prasarana merupakan syarat untuk sarana, dan sebaliknya sarana dapat menyebabkan perbaikan prasarana di suatu daerah tujuan wisata.

3. Aksesibilitas (*Accessibility*)

Aksesibilitas merupakan segala macam transportasi umum ataupun jasa transportasi menjadi akses penting dalam pariwisata. Selain itu, terdapat sisi lainnya yang merupakan akses, dimana dalam hal ini dimaksud dengan transferabilitas, yang merupakan kemudahan untuk bergerak dari daerah yang satu ke daerah yang lain. Ketika suatu daerah masih minim terhadap ketersediaan

aksesibilitas yang baik seperti bandara, pelabuhan, stasiun dan jalan raya, maka tidak akan ada wisatawan yang mempengaruhi perkembangan aksesibilitas di daerah tersebut. Apabila suatu daerah tersebut sudah memiliki potensi pariwisata, maka harus disediakan aksesibilitas yang sudah memadai sehingga daerah tersebut dapat dikunjungi oleh wisatawan.

4. Lembaga yang Mengolah Objek Wisata atau Pelayanan Tambahan (*Ancillary*)

Kelembagaan merupakan kesatuan sosial beserta jaringannya yang dikembangkan secara terorganisasi, meliputi Pemerintah, Pemerintah Daerah, pengusaha, dan masyarakat yang terlibat dalam kegiatan pariwisata. Pelayanan tambahan harus disediakan oleh Pemerintah Daerah dari suatu destinasi pariwisata, baik untuk wisatawan maupun untuk pelaku pariwisata. Pelayanan yang telah tersedia termasuk pemasaran, pembangunan fisik (jalan raya, rel kereta, air minum, listrik, telepon, dan lain-lain). Selain itu, dapat mengkoordinir dengan baik segala macam aktivitas dan dengan segala peraturan perundang-undangan baik di jalan raya maupun di daya tarik wisata tersebut. *Ancillary* sendiri juga pada hakikatnya merupakan hal-hal yang sangat mendukung sebuah kepariwisataan, seperti lembaga pengelolaan, *Tourist Information*, *Travel Agent* dan *stakeholder* (Pemerintah daerah, investor, masyarakat lokal) yang berperan langsung dalam kepariwisataan.

Menurut Douglass, (dalam Oka A.Yoeti: 2016) Pengembangan pariwisata di kawasan alam harus memperhatikan beberapa prinsip, adalah sebagai berikut:

1. Pengembangan wisata alam harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang.

2. Menyesuaikan antara potensi alam dan tujuan pengembangan.
3. Sedapat mungkin pengembangan yang dilakukan mempunyai fungsi ganda, dalam arti memberikan keuntungan secara ekonomi dan tidak meninggalkan aspek konservasi.
4. Sejauh mungkin tetap mengalokasikan areal untuk tidak dikembangkan.

(Oka A.Yoeti: 2016).

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa pengembangan pariwisata merupakan suatu cara untuk membuat suatu objek wisata menjadi menarik dan dapat membuat para pengunjung lebih tertarik untuk mengunjunginya.

1.5.5 Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pembangunan Kepariwisataaan Daerah Kabupaten Jepara

Pariwisata merupakan bagian integral dari pembangunan daerah sehingga harus dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan dan bertanggungjawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, peninggalan sejarah, seni, budaya yang hidup dan kearifan lokal serta kepentingan nasional, maka perlu dilakukan penyusunan pedoman dan landasan hukum dalam pengembangannya. Dalam melaksanakan ketentuan dalam Pasal 8 dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan, perlu menetapkan Rencana Induk Pembangunan kepariwisataan Daerah.

Visi Pembangunan kepariwisataan daerah yaitu terwujudnya Kabupaten Jepara sebagai daerah Tujuan Wisata Unggulan yang dinamis, kompetitif dan

berkelanjutan dengan memanfaatkan potensi alam dan budaya dan buatan untuk meningkatkan pembangunan ekonomi Kabupaten Jepara.

Misi pembangunan Kepariwisata Kabupaten Jepara yaitu sebagai berikut:

- a. Mewujudkan pariwisata sebagai salah satu PAD.
- b. Mewujudkan pariwisata sebagai sarana pemberdayaan ekonomi masyarakat dengan melibatkan peran serta seluruh lapisan masyarakat.
- c. Meningkatkan mutu produk wisata yang didukung oleh sumber daya manusia yang handal sesuai dengan perkembangan IPTEK sehingga mampu bersaing.
- d. Mengembangkan pariwisata dengan memanfaatkan sumber daya alam, sumber daya buatan, sumber daya budaya, dan kerajinan sebagai daya Tarik wisata dengan tidak mengabaikan kelestarian dan keberlanjutannya.

Tujuan pembangunan Kepariwisata kabupaten Jepara yaitu:

- a. Memanfaatkan dan mengoptimalkan potensi kepariwisataan yang ada di Kabupaten Jepara sebagai salah satu sumber pendapatan asli Daerah dengan tetap mengedepankan pelestarian dan keberlanjutan.
- b. Meningkatkan kualitas dan kuantitas daya tarik wisata
- c. Meningkatkan pemerataan pembangunan melalui sektor pariwisata.
- d. Meningkatkan iklim investasi di Kabupaten Jepara.
- e. Penyediaan lapangan kerja dan kesempatan berusaha di bidang pariwisata.
- f. Meningkatkan kualitas dan kuantitas SDM pariwisata.

- g. Meningkatkan peran serta masyarakat dalam pengembangan kegiatan pariwisata sehingga pendapatan dan kesejahteraan masyarakat juga meningkat.
- h. Menjadi destinasi unggulan di DPD Semarang – Karimunjawa dan sekitarnya.

Sasaran yang akan dicapai dalam pembangunan kepariwisataan Kabupaten Jepara yaitu sebagai berikut :

- a. Menyiapkan produk wisata yang mampu bersaing dengan Kabupaten yang lain di sekitarnya serta meningkatkan kualitas daya tarik wisata dan infrastruktur yang ada seperti jaringan jalan raya, penyediaan air bersih, dan sebagainya.
- b. Menjadikan pengembangan kegiatan sektor pariwisata menjadi motor penggerak perekonomian dan menjadi sumber PAD.
- c. Mengembangkan *image* atau citra pariwisata Kabupaten Jepara dan menggerakkan semua pihak baik Pemerintah, dunia usaha dan masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dalam mempromosikan Kabupaten Jepara sebagai tujuan wisata yang nyaman, aman, tertib dan menarik.
- d. Meningkatkan kuantitas dan kualitas SDM bidang pariwisata.
- e. Meningkatkan jumlah kunjungan dan lama tinggal wisatawan baik wisatawan lokal maupun mancanegara.
- f. Secara bertahap untuk jangka panjang menggalakkan kegiatan pariwisata dengan orientasi pasar wisatawan mancanegara maupun wisatawan nusantara sesuai dengan kemampuan dan kesiapan serta sejalan dengan perkembangan pariwisata internasional.

Arah pembangunan Kepariwisata Daerah meliputi :

- a. Pembangunan kepariwisataan Daerah yang berkualitas, berbasis masyarakat dan berkelanjutan;
- b. Pembangunan kepariwisataan Daerah yang terpadu secara lintas sektor, lintas Daerah dan lintas pelaku
- c. Pembangunan kepariwisataan Daerah yang mengutamakan keunggulan potensi kawasan pariwisata, daya tarik wisata dengan prioritas pengembangan yang sesuai dengan pengembangan kawasan;
- d. Pengembangan daya tarik wisata berbasis pada potensi daya tarik budaya, alam dan buatan yang berlandaskan kearifan lokal;
- e. Pembangunan kepariwisataan Daerah yang berorientasi pada pemerataan pertumbuhan ekonomi, peningkatan kesempatan kerja, pengurangan kemiskinan, serta pelestarian budaya dan lingkungan;
- f. Tata kelola Kepariwisata yang terpadu, berkelanjutan dan berbasis masyarakat.

Tahap Pembangunan pariwisata Kabupaten Jepara terbagi dalam 2 (dua) tahap, yaitu sebagai berikut:

- a. Tahap I Jangka Pendek yaitu tahun 2018 – 2023.
- b. Tahap II Jangka Panjang yaitu tahun 2024 – 2033.

1.5.6 Faktor Keberhasilan Pengembangan Kepariwisata

Dalam faktor keberhasilan pengembangan kepariwisataan akan dibahas mengenai pengertian implementasi kebijakan dan model implementasi kebijakan dari beberapa ahli.

1.5.6.1 Pengertian Implementasi Kebijakan

Menurut Ripley dan Franklin (dalam Budi Winarno, 2008: 145) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksud untuk membuat program berjalan.

Menurut Grindle (dalam Budi Winarno, 2008: 146), berpendapat bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*”, dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan.

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Budi Winarno, 2008: 146), membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Berdasarkan definisi implementasi kebijakan oleh beberapa ahli yang telah dipaparkan di atas, dapat peneliti simpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah salah satu dari serangkaian tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan publik, karena melalui tahap ini keseluruhan prosedur kebijakan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan kebijakan tersebut dalam proses pelaksanaan program dari sebuah kebijakan.

Dalam melakukan studi dan menganalisa faktor keberhasilan pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo, peneliti teori model implementasi kebijakan yang di dalamnya terdapat variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi.

1.5.6.2 Model Implementasi Kebijakan

Studi impementasi kebijakan terdapat sembilan (9) model implementasi kebijakan (Riant Nugroho: 2015) yang dikemukakan oleh beberapa ahli, adalah sebagai berikut :

1. Van Meter dan Van Horn

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu: (1) standar dan sasaran kebijakan; (2) sumberdaya; (3) komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas; (4) karakteristik agen pelaksana; (5) disposisi implementor; (6) kondisi sosial, ekonomi dan politik.

- 1) Standar dan sasaran kebijakan. Setiap kebijakan publik harus mempunyai standar dan suatu sasaran kebijakan jelas dan terukur. Dalam ketentuan

tersebut tujuannya dapat terwujudkan. Dalam standar dan sasaran kebijakan tidak jelas, sehingga tidak bias terjadi multi-interpretasi dan mudah menimbulkan kesalah-pahaman dan konflik di antara para agen implementasi.

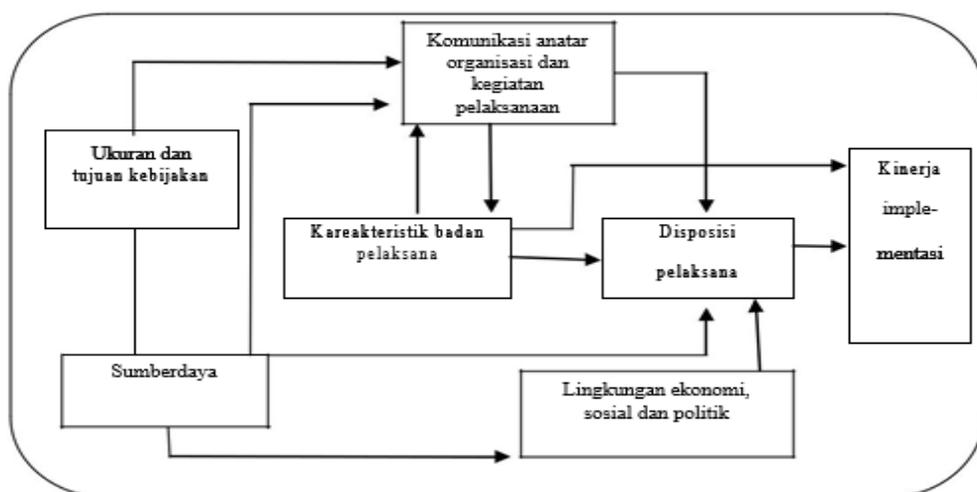
- 2) Sumberdaya. Dalam suatu implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya, baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya materi (*material resources*) dan sumberdaya metoda (*method resources*). Dari ketiga sumberdaya tersebut, yang paling penting adalah sumberdaya manusia, karena disamping sebagai subjek implementasi kebijakan juga termasuk objek kebijakan publik.
- 3) Hubungan antar organisasi. Dalam banyak program implementasi kebijakan, sebagai realitas dari program kebijakan perlu hubungan yang baik antar instansi yang terkait, yaitu dukungan komunikasi dan koordinasi. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program tersebut. Komunikasi dan koordinasi merupakan salah satu urat nadi dari sebuah organisasi agar program-programnya tersebut dapat direalisasikan dengan tujuan serta sasarannya.
- 4) Karakteristik agen pelaksana. Dalam suatu implementasi kebijakan agar mencapai keberhasilan maksimal harus diidentifikasi dan diketahui karakteristik agen pelaksana yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, semua itu akan mempengaruhi implementasi suatu program kebijakan yang telah ditentukan.
- 5) Disposisi implementor. Dalam implementasi kebijakan sikap atau disposisi implementor ini dibedakan menjadi tiga hal, yaitu; (a) respons implementor

terhadap kebijakan, yang terkait dengan kemauan implementor untuk melaksanakan kebijakan publik; (b) kondisi, yakni pemahaman terhadap kebijakan yang telah ditetapkan; dan (c) intens disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki tersebut.

- 6) Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

Gambar 1.5

Model Implementasi Donal Van Meter dan Carl Van Horn



Sumber: Van Meter dan Van Horn (Riant Nugroho: 2015)

2. Mazmanian dan Sabatier

Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) menyatakan bahwa implementasi melaksanakan keputusan kebijakan dasar, biasanya digabungkan dalam anggaran dasar tetapi juga dapat mengambil bentuk perintah eksekutif atau keputusan pengadilan yang penting. Idealnya, keputusan mengidentifikasi masalah untuk dihadapi, menetapkan tujuan untuk dikejar, dan dalam berbagai cara, “menstrukturisasi” proses implementasi.

3. Hogwood dan Gunn

Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978) mencatat bahwa keberhasilan implementasi kebijakan paling tidak memerlukan sepuluh (10) prasyarat, adalah sebagai berikut:

1. Jaminan bahwa kondisi implementasi eksternal tidak akan memberikan dampak kepada badan tersebut.
2. Kecukupan sumber daya untuk implementasi.
3. Sumber daya yang terintegrasi benar-benar ada.
4. Menyangkut pertanyaan apakah kebijakan-kebijakan yang diimplementasikan didasarkan pada alasan kasualitas yang kuat, seperti jika “X” diimplementasikan, kemudian “Y” akan menjadi hasil.
5. Seberapa banyak alasan terjadinya kasualitas
6. Seberapa lemah antar hubungan di antara variabel.
7. Kedalaman pemahaman terhadap tujuan-tujuan kebijakan.
8. Mempertanyakan apakah pekerjaan telah diperinci dan ditempatkan dalam susunan yang benar.

9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Badan pengimplementasi dapat meminta kepatuhan total.

4. Goggin, Bowman, dan Lester

Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester (1990) mempromosikan “model komunikasi” implementasi kebijakan dan menyebutnya sebagai generasi ketiga. Goggin, Bowman, dan Lester mengikuti pemahaman Mazmanian dan Sabatier, karena para pakar tersebut menyebutkan tentang minat mereka untuk membuat implementasi kebijakan menjadi lebih ilmiah dengan menempatkan model penelitian dasar yang ditunjukkan dengan adanya variabel independen, variabel yang saling terkait, dan variabel dependen, dan menempatkan faktor komunikasi sebagai pembangkit implementasi kebijakan.

5. Grindle

Meile S. Grindle (1980) mencatat bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tergantung pada isi kebijakan dan konteks implementasinya, yang disebut sebagai derajat kemampuan implementasi. Dalam hal isi, terkait dengan kepentingan publik yang berusaha dipengaruhi oleh kebijakan; jenis keuntungan yang dihasilkan; derajat perubahan yang dimaksud, posisi pembuat kebijakan dan pengimplementasi kebijakan, serta sumber daya yang dihasilkan. Dalam hal konteks ada tiga (3) variabel utama yang harus diperhatikan: kekuatan, kepentingan aktor yang terlibat, karakter institusi, dan tingkat kepatuhan.

6. Model Elmore, Lipsky, dan Hjern & O’Porter

Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benny Hjern & David O’Porter (1981) mengemukakan model implementasi kebijakan yang sama,

meskipun mereka mengembangkannya secara terpisah. Model tersebut dimulai dengan mengidentifikasi jaringan kerja aktor implementasi kebijakan dan menanyakan tujuan, strategi, aktivitas, dan sarangnya. Model ini mendorong masyarakat untuk mengimplementasikan kebijakan mereka sendiri. Seandainya ada keterlibatan birokrasi, tetapi tetap dijaga dalam derajat yang rendah. Kebijakan sebaiknya memenuhi kepentingan publik dan implementasinya dirancang agar menjadi implementasi kebijakan yang ramah kepada penggunanya.

7. Model George Edward III

Implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. George C. Edward III mengkaji empat (4) faktor dari kebijakan yaitu struktur birokrasi, sumber daya, komunikasi, dan disposisi.

- a. Komunikasi, yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (*target group*).
- b. Sumber Daya, yaitu menunjuk bahwa kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial.
- c. Disposisi, yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan atau program.
- d. Struktur Birokrasi, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan.

8. Model Nakamura & Smallwood

Robert T. Nakamura dan Frank Smallwood bahwa proses kebijakan adalah proses dan implementasi yang rumit. Untuk berhadapan dengan kompleksitas, Nakamura dan Smallwood mengembangkan model implementasi kebijakan yang mereka sebut sebagai “lingkungan yang memengaruhi implementasi”, yang terdiri dari tiga elemen dengan aktor-aktor dan arena pada masing-masing lingkungan (Nakamura & Smallwood, 1980: 27).

9. Model Jaringan

Pada 1970-an, pembuat kebijakan di negara-negara berkembang menghadapi kesulitan untuk mengimplementasikan banyak kebijakan perkembangan, khususnya karena membawa inovasi baru. Tantangan di negara-negara berkembang adalah faktor demografi; oleh karenanya ide pertama adalah dengan mengurangi tingkat pertumbuhan penduduk. Program keluarga berencana kemudian dijalankan, tetapi penolakan intens dari para penganut kepercayaan tradisional membuat kebijakan jauh dari mungkin untuk diimplementasikan. Sehingga, idenya adalah membawa pelaku utama, mengadopsi inovasi, dan membuat jaringan mereka memperbanyak inovasi. Penelitian Everett M. Rogers dan Lawrence Kincaid (1981) di Korea Selatan dan negara-negara berkembang lain kemudian diikuti oleh penelitian lain bahwa mereka menginformasi tentang efektivitas model jaringan kerja untuk implementasi kebijakan (Riant Nugroho: 2015).

Dari sembilan (9) model implementasi kebijakan oleh beberapa ahli di atas, peneliti menggunakan model implementasi kebijakan dari Van Meter dan

Van Horn, karena model tersebut menjelaskan secara rinci dan detail terkait dengan faktor keberhasilan implementasi kebijakan. Selain itu, dalam model Van Meter dan Van Horn, menyimpulkan variabel-variabel yang telah dijelaskan oleh kesembilan (9) ahli dan model di atas.

1.6 Operasionalisasi Konsep

Pada operasionalisasi konsep, peneliti menjelaskan pengertian dan karakteristik dari konsep utama (pokok) yang digunakan beserta kemungkinan-kemungkinan operasionalisasinya.

1.6.1 Pengembangan Kepariwisata di Pantai Bondo

Pengembangan Kepariwisata Daerah Kabupaten Jepara merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah sebagai terwujudnya destinasi pariwisata unggulan yang dinamis, kompetitif, dan berkelanjutan. Pengembangan Kepariwisata tersebut memanfaatkan potensi alam, budaya, dan buatan yang bertujuan untuk meningkatkan pembangunan ekonomi, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo mengacu pada 4 komponen pengembangan pariwisata, yaitu *attraction*, *amenities*, *accessibility*, dan *ancillary*. Selain itu, faktor keberhasilan dalam pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo berdasar pada teori model implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn. Gejala yang diamati dalam penelitian pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo ini meliputi komponen sebagai berikut:

1) Daya tarik (*Attraction*)

- a. Latar belakang Pantai Bondo dijadikan sebagai desa wisata

- b. Potensi dan keunikan yang terdapat di Pantai Bondo
- 2) Kemudahan mencapai destinasi wisata (*Accesable*)
- a. Ketersediaan transportasi umum atau jasa transportasi
 - b. Kemudahan aksesibilitas
- 3) Fasilitas (*Amenities*)
- a. Ketersediaan sarana dan prasarana diperlukan oleh wisatawan selama berada di Pantai Bondo
 - b. Ketersediaan infrastruktur yang memadai di Pantai Bondo
- 4) Lembaga atau organisasi yang mengolah objek wisata (*Ancillary*)
- a. Ketersediaan pelayanan tambahan yang diberikan oleh pelaksana kebijakan di Pantai Bondo
 - b. Ketersediaan lembaga pengelolaan, *Tourist Information*, *Travel Agent* dan *stakeholder* (pemerintah, investor, dan masyarakat lokal) yang berperan langsung dalam kepariwisataan di Pantai Bondo

Peneliti akan melakukan studi dan analisis pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo dengan melihat keadaan yang terjadi di lapangan melalui penilaian antara lain:

1. Terlaksana, apabila telah dilaksanakan dengan baik oleh pelaksana kebijakan.
2. Belum terlaksana dengan baik, apabila ada beberapa upaya yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan, namun belum maksimal.
3. Tidak terlaksana, apabila *point* tersebut sama sekali belum dilakukan oleh pelaksana kebijakan.

1.6.2 Faktor Keberhasilan Pengembangan Kepariwisata di Pantai Bondo

Peneliti menggunakan beberapa faktor yang nantinya digunakan untuk membahas keberhasilan pengembangan kepariwisataan. Faktor-faktor tersebut terdiri dari standar dan tujuan kebijakan, sumberdaya, hubungan antar organisasi, karakteristik agen pelaksana, disposisi pelaksana, serta kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Selain itu, perlu dijabarkan lagi menjadi indikator-indikator untuk mempermudah peneliti menangkap fenomena yang ada di lapangan. Indikator-indikator tersebut dapat dirinci menjadi sebagai berikut:

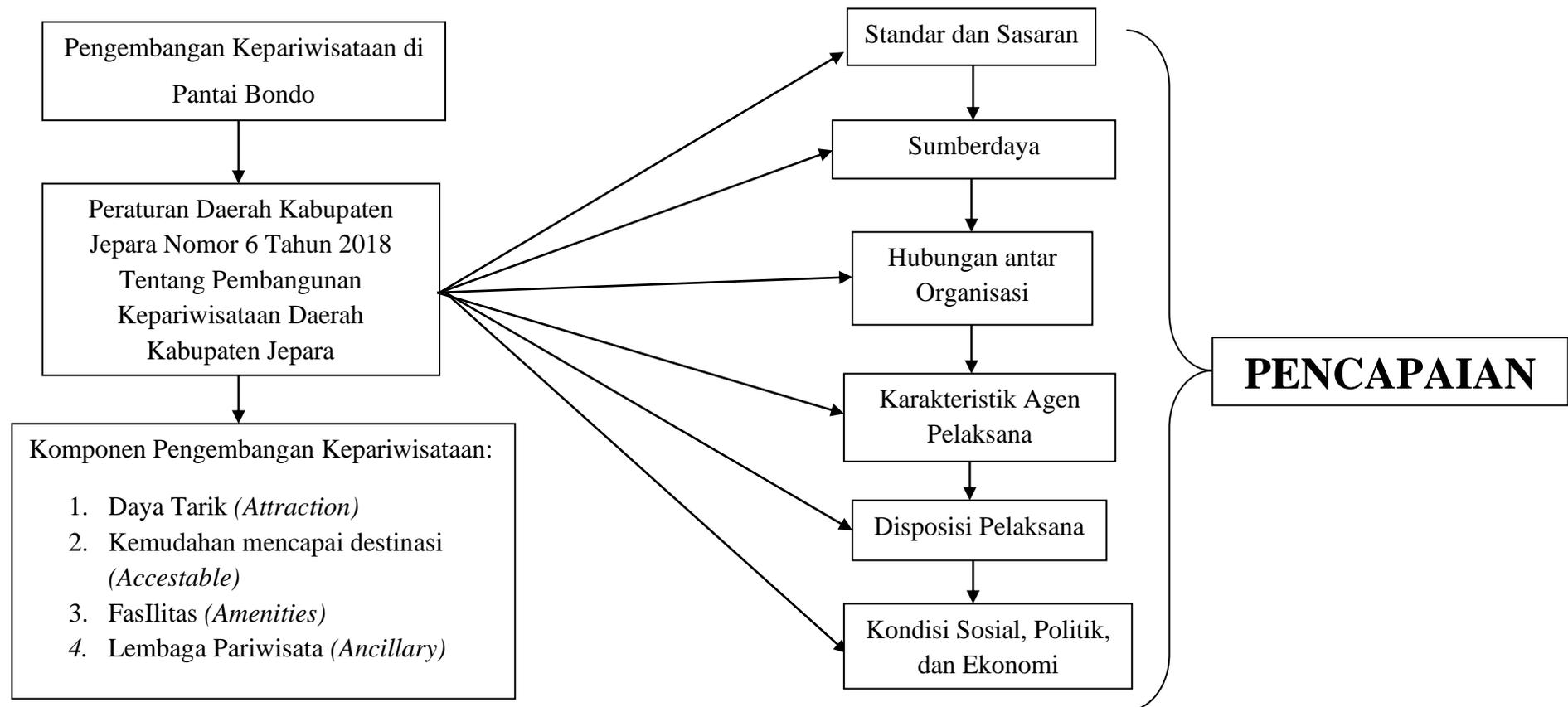
1. Standar dan Tujuan Kebijakan
 - a. Standar minimal yang wajib dipenuhi dalam implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan
 - b. Target yang akan dituju dalam implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan
 - c. Sasaran akan dituju dalam implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan
 - d. Tujuan yang akan dicapai dalam implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan
2. Sumberdaya
 - a. Ketersediaan sumberdaya materi atau finansial dalam implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan
 - b. Kecukupan jumlah dan kualitas sumberdaya manusia sebagai pelaksana kebijakan pembangunan kepariwisataan

- c. Ketersediaan infrastruktur atau fasilitas pendukung kebijakan pembangunan kepariwisataan
3. Hubungan antar Organisasi
 - a. Koordinasi antar lembaga pelaksana kebijakan
 - b. Kejelasan informasi yang disampaikan kepada pelaksana kebijakan
 4. Karakteristik Agen Pelaksana
 - a. Struktur birokrasi
 - b. Pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi
 5. Disposisi Pelaksana
 - a. Respon pelaksana terhadap kebijakan
 - b. Pemahaman pelaksana tentang isi kebijakan
 6. Kondisi Politik, Sosial, dan Ekonomi
 - a. Dukungan kelompok-kelompok kepentingan
 - b. Dukungan elit politik
 - c. Sumberdaya ekonomi lingkungan

Berikut ini adalah gambar kerangka alur pikir konseptual penelitian dalam Implementasi Kebijakan Pembangunan Kepariwisata Daerah Kabupaten Jepara di Pantai Bondo.

Gambar 1.6

Alur Pikir Konseptual



1.7 Metodologi Penelitian

Metode merupakan suatu cara yang dilakukan dalam proses penelitian. Penelitian diartikan sebagai upaya dalam bidang ilmu pengetahuan yang dijalankan untuk memperoleh fakta dan prinsip dengan sistematis untuk mewujudkan kebenaran. Metode penelitian dimaksudkan untuk mengukur dengan cermat terhadap fenomena sosial tertentu. Hasil dari penelitian dapat digunakan untuk memahami, memecahkan, dan mengantisipasi masalah (Sugiyono, 2014:3).

Metodologi penelitian yang peneliti gunakan adalah sebagai berikut:

1.7.1 Desain Penelitian

Peneliti menggunakan penelitian kualitatif bersifat deskriptif. Penelitian kualitatif bersifat deskriptif digunakan untuk mendeskripsikan secara rinci, mencatat, menganalisa, dan menginterpretasikan kondisi yang sedang terjadi. Data yang terkumpul berbentuk kata-kata, gambar, bukan angka-angka. Apabila terdapat angka-angka, sifatnya hanya sebagai pelengkap data. Data yang diperoleh meliputi transkrip wawancara, catatan lapangan, foto, dan dokumen pribadi. Penelitian pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo menggunakan metode kualitatif karena:

- 1) Keinginan peneliti untuk mengamati realita yang ada di lapangan
- 2) Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah untuk menggali secara mendalam faktor yang berpengaruh terhadap pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo. Maka dari itu perlu menggunakan metode penelitian yang memiliki perspektif memberikan penekanan terhadap pandangan subjek terhadap apa saja yang terjadi di dalamnya.

- 3) Mengetahui perkembangan sarana fisik tertentu.
- 4) Mendeskripsikan secara terperinci terhadap suatu permasalahan yang terjadi di lapangan.

1.7.2 Situs Penelitian

Situs penelitian adalah suatu tempat dimana peneliti menangkap keadaan sebenarnya dari objek yang diteliti untuk memperoleh data atau informasi yang diperlukan (Sugiyono, 2014:3). Penetapan situs penelitian dalam penelitian ini adalah Pantai Bondo, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Jepara, serta Pemerintah Desa Bondo.

Lokasi penelitian di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Jepara serta Pemerintah Desa Bondo dipilih, karena merupakan instansi yang bertanggung jawab di bidang pariwisata dan mengelola Pantai Bondo. Selain itu, peneliti ingin mengkaji secara mendalam permasalahan dan berharap menemukan solusi dari permasalahan yang terjadi pada pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo, sehingga dapat terlaksana dengan baik.

1.7.3 Subjek Penelitian

Informan merupakan orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi dan kondisi latar penelitian (Sugiyono, 2014:3). Tipe penelitian ini adalah kualitatif, maka teknik pengambilan data yang dipilih adalah tipe *non-probability sampling* dengan teknik *purposive sampling*. Pada *non-probability sampling* ini, informan dipilih karena dapat dipercaya, memiliki pengetahuan, dan wawasan yang luas mengenai pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo.

Peneliti memiliki pertimbangan untuk memilih informan yang akan diminta keterangan untuk penelitian di lapangan yaitu sebagai berikut:

1. Informan mengetahui dengan jelas terkait pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo.
2. Informan memiliki pengalaman terkait pengembangan kepariwisataan di Pantai Bondo.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, peneliti memilih subjek dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Jepara
- 2) Kepala Desa Bondo
- 3) Ketua Paguyuban Pemilik *Caffe* selaku Ketua Kelompok Masyarakat Pengawas (Pokmaswas) di Pantai Bondo
- 4) Ketua Paguyuban Pemilik *Caffe* selaku Ketua Kelompok Masyarakat Pengawas (Pokmaswas) di Pantai Bondo
- 5) Wisatawan yang berkunjung ke Pantai Bondo

1.7.4 Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian atau alat penelitian menjadi hal yang sangat penting dalam proses penelitian. Alat bantu yang digunakan peneliti dalam pengumpulan data yaitu buku catatan, *ballpoint*, *handphone* untuk merekam ketika wawancara dan untuk mendokumentasikan gambar-gambar selama proses penelitian. Kedudukan peneliti dalam penelitian kualitatif sebagai perencana, pelaksana pengumpulan data, penafsiran data, dan pelopor hasil penelitian.

1.7.5 Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya. Data primer yang diperoleh peneliti berasal dari jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang diajukan peneliti kepada informan wawancara dan diperoleh melalui observasi.

2) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung atau catatan mengenai kejadian atau peristiwa yang telah terjadi berupa tulisan majalah, dokumen, laporan, dan sumber-sumber tulisan lain yang berkaitan dengan penelitian. Data sekunder dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Data bentuk teks : dokumen, pengumuman, surat-surat
- b. Data bentuk gambar : foto

Penelitian menggunakan kedua jenis data tersebut dengan cara melakukan wawancara dan observasi untuk mendapatkan data primer. Peneliti juga melakukan studi kepustakaan dari dokumen-dokumen baik dari *website* instansi maupun literatur yang berhubungan dengan pengembangan kepariwisataan.

1.7.6 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan proses pengadaan data primer untuk kebutuhan suatu penelitian (Sugiyono, 2014:3). Teknik pengumpulan data yang dilakukan peneliti melalui observasi, wawancara, dokumentasi, dan studi kepustakaan.

- a. **Observasi**, yaitu pengumpulan data yang dilakukan secara sistematis melalui pengamatan langsung pada lokasi penelitian. Dalam hal ini, lokasi yang peneliti amati adalah Pantai Bondo, Pemerintah Desa Bondo, serta Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Jepara. Peneliti menggunakan observasi non-partisipan, karena hanya mengamati objek penelitian dan tidak terlibat secara langsung dalam kegiatan.
- b. **Wawancara**. Wawancara ini dimaksud untuk mendapatkan informasi mengenai persepsi, pandangan, pola pikir, pendapat atau interpretasi masalah penelitian. Dalam penelitian ini menggunakan wawancara terstruktur dimana peneliti membuat pedoman wawancara (*interview guide*) yang dibuat sebelum peneliti terjun ke lapangan. Hal ini untuk mengantisipasi apabila informan kurang aktif dalam menjelaskan pertanyaan-pertanyaan yang diajukan.
- c. **Dokumentasi**, yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen aktual yang berkaitan dengan objek penelitian yang dapat diperoleh dari peraturan perundang-undangan. Peneliti mengumpulkan foto-foto dan gambar-gambar sebagai dokumentasi dengan menggunakan *handphone*.
- d. **Studi Kepustakaan**, yaitu pengumpulan data-data dari buku, internet, majalah, tulisan-tulisan, serta referensi lain yang relevan dengan tujuan penelitian. Peneliti memperoleh data sekunder dari buku, internet, *website* resmi, *e-book*, dan jurnal yang terkait dengan pengembangan kepariwisataan.

1.7.7 Analisis dan Interpretasi Data

Peneliti melakukan tiga kegiatan analisis data secara serempak, yaitu:

1) Reduksi Data

Peneliti mengklarifikasikan dan menyederhanakan kumpulan informasi yang terlihat di lapangan dalam catatan tertulis.

2) Data Display

Kumpulan informasi yang telah tersusun pada tahap reduksi data, kemudian diambil kesimpulan dan tindakan. Data display membantu peneliti dalam memahami hal yang akan terjadi. Bentuk data display yang digunakan dalam penelitian kualitatif ini yaitu teks naratif dan peristiwa yang sudah terjadi.

3) Kesimpulan atau Verifikasi

Pada awal pengumpulan data, peneliti mencatat dan memberi makna dari wawancara atau observasi. Luasnya dan lengkapnya catatan lapangan, jenis metodologi yang digunakan dalam pengesahan dan pengolahan data, serta pengalaman peneliti dalam penelitian kualitatif, memberi warna kesimpulan penelitian. Peneliti mengambil inisiatif, bukan membiarkan data menjadi hal yang tidak bermakna.

1.7.8 Kualitas Data

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik triangulasi agar penelitian yang dilakukan membawa hasil yang tepat, benar sesuai konteksnya, dan latar budaya yang sesungguhnya. Cara yang peneliti gunakan adalah dengan menggunakan banyak sumber yang berbeda, namun informasi yang didapatkan sama. Peneliti menggunakan pengumpulan data dengan menggabungkan wawancara terstruktur, observasi, dan dokumentasi dari penelitian yang ada di lapangan.