

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1 LATAR BELAKANG MASALAH**

Pariwisata adalah salah satu fenomena kebudayaan global yang dapat dipandang sebagai suatu keindahan alam. Pariwisata terdiri dari tiga komponen yaitu wisatawan, elemen-elemen geografi dan industri pariwisata. Wisatawan merupakan elemen atau komponen yang sangat penting, karena pariwisata pada hakikatnya adalah pengalaman manusia, sesuatu yang dinikmati, diantisipasi dan diingat sepanjang hidupnya. Elemen geografi meliputi pasar atau daerah yang dapat mendorong minat untuk berwisata, tujuan wisata dan daerah tempat transit dari suatu perjalanan. Elemen ketiga adalah industri pariwisata yang menyangkut tentang usaha atau bisnis dan organisasi yang mengatur produk pariwisata. Ketiga elemen tersebut saling terkait satu sama lain sebagai suatu sistem yang utuh yakni pariwisata atau *tourism* (Ardika, 2007:29).

Pariwisata sangat penting baik bagi negara maju, yang mendasarkan perkembangan mereka pada sektor jasa yang kuat, dan untuk negara berkembang yang dapat mencari kesempatan untuk mengurangi kemiskinan. Alasannya terletak pada kenyataan bahwa pariwisata membawa lapangan pekerjaan bagi masyarakat, dengan memenuhi syarat untuk pekerja terampil. Pengembangan industri pariwisata secara langsung atau tidak langsung menyebabkan peningkatan pasokan industri lain, terutama manufaktur, dengan efek positif pada peningkatan lapangan kerja. Pariwisata dinilai berbeda dari layanan lain karena pemasok jasa

pariwisata menawarkan jasanya di lokasi dimana pariwisata berada dan dimana wisatawan datang.

Pariwisata terdiri dari banyak komponen bisnis termasuk hotel, resort, konvensi, pertemuan, peristiwa, tempat hiburan, atraksi, taman hiburan, pusat perbelanjaan, tempat musik, festival, taman, restoran, teater, museum, sejarah, warisan, budaya, alam, situs dan sebagainya. Pariwisata merupakan sektor yang besar dan sangat kompetitif ekonomi di semua tingkatan baik lokal, provinsi, nasional dan internasional. Negara yang menyadari daya saing pariwisata telah menggunakan strategi yang berbeda untuk menarik lebih banyak wisatawan seperti diversifikasi atraksi pariwisata, meningkatkan infrastruktur teknologi, dan mengembangkan daerah wisata.

Indonesia sebagai negara berkembang juga mempunyai perhatian khusus terhadap perkembangan industri pariwisata dan perkembangannya di harapan dapat memacu pertumbuhan perekonomian Indonesia. Selain bermanfaat untuk meningkatkan lapangan pekerjaan. Perkembangan pariwisata juga bertujuan untuk memperkenalkan dan membudidayakan keindahan alam dan kebudayaan Indonesia serta bisa lebih mempererat persaudaran serta persahabatan nasional dan internasional (Oka A. Yoeti dalam I Gusti Bagus Rai Utama: 2014). Penyelenggaraan kepariwisataan merupakan perangkat yang sangat penting di dalam pembangunan daerah untuk menciptakan lapangan pekerjaan, meningkatkan dan meratakan pendapatan masyarakat serta memperkenalkan seni budaya daerah dan hasil kerajinan daerah untuk dapat di pasarkan kepada wisatawan, baik wisatawan mancanegara maupun nusantara.

Sebagai upaya Kementerian Pariwisata dalam mendorong kunjungan wisatawan ke tanah air, Kemenpar melalui Kepmenpar No. KM 38/UM.001/MP/2017 menetapkan logo branding 10 destinasi pariwisata di Indonesia. Beberapa destinasi yang ditetapkan logonya diantaranya Bali, Bandung, Banyuwangi, Jakarta, Bunaken- Wakatobi- Raja Ampat, Joglosemar (Jogja Solo Semarang), Lombok, Makassar, Medan dan Kepulauan Riau. Logo ini wajib ditampilkan bersama logo Wonderful Indonesia atau Pesona Indonesia sebagai logo induk. Penggunaan logo tersebut mengacu pada penggunaan logo yang diterbitkan oleh deputi yang membawahi bidang pemasaran. World of Tourism Organization memperkirakan bahwa pada tahun 2020 akan terjadi peningkatan sebesar 200% terhadap angka kunjungan wisatawan dunia. Pariwisata saat ini didorong oleh globalisasi yang didorong juga oleh perkembangan teknologi informasi yang semakin maju, termasuk juga didalamnya perkembangan dunia hiburan, rekreasi dan pariwisata (Utama I Gusti Bagus Rai, 2014: 1).

Salah satu pulau di Indonesia yang mempunyai banyak keanekaragaman budaya dan potensi wisata yang sangat menarik adalah Pulau Jawa. Pulau Jawa dikenal banyak orang selain karena kekayaan alamnya, tanahnya yang subur di mana rangkaian gunung berapi melintasinya juga karena kekayaan budaya yang dimiliki. Jawa Tengah yang terletak tepat di tengah Pulau Jawa merupakan tempat strategis untuk dikunjungi wisatawan. Sejarah munculnya manusia purba jawa, keelokan variasi alam serta keagungan budaya dan juga adat masyarakat jawa

semuanya terekam di Jawa Tengah. Budaya dan adat masyarakat Jawa menjadikan Jawa Tengah sebagai tempat yang aman dan damai.

Perkembangan Kota Semarang dalam beberapa tahun terakhir ditandai pula dengan banyaknya gedung pencakar langit di berbagai sudut kota. Disisi lain jumlah penduduk Kota Semarang juga begitu pesat. Namun, pesatnya jumlah penduduk Kota Semarang tidak sebanding dengan perkembangan pariwisata di daerah tersebut. Kota Semarang cukup kaya akan bahan yang dapat di olah sebagai produk wisata dengan daya tariknya yang khusus yang bisa dikembangkan menjadi sajian wisata yang mampu menarik wisatawan baik dari dalam maupun luar negeri.

Jenis destinasi pariwisata di Kota Semarang hingga tahun 2020 dapat diuraikan dalam tabel berikut:

Tabel 1 Jenis Destinasi Pariwisata Kota Semarang

No	Jenis Wisata	Nama Destinasi
1.	Wisata Belanja	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pusat Oleh-Oleh Pandanaran</li> <li>b. Paragon Mall</li> <li>c. Bandeng Juwana</li> <li>d. Batik Jayakarta</li> <li>e. Kampong Semarang</li> <li>f. Mall Ciputra</li> <li>g. Java Supermall</li> <li>h. Batik Semarang 16</li> <li>i. Omah Herborist</li> </ul>
2.	Wisata Kuliner	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Lumpia</li> <li>b. Bandeng Presto</li> <li>c. Wingko Babat</li> <li>d. Ganjel Ril</li> <li>e. Tahu Pong</li> <li>f. Kue Mocha</li> <li>g. Wedhang Tahu</li> </ul>
3.	Wisata Religi	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Gereja Blenduk</li> <li>b. Gereja Gedhangan</li> <li>c. Klenteng Sam Poo Kong</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>d. Vihara Mahavira Graha</li> <li>e. Masjid Agung Jawa Tengah</li> <li>f. Masjid Besar Kauman</li> <li>g. Masjid Menara (Masjid Layur)</li> <li>h. Pagoda Avalokitesvara</li> <li>i. Pura Agung Giri Natha</li> <li>j. Makam Ki Ageng Pandanaran</li> <li>k. Gereja Cathedral Randusari</li> </ul>
4.	Wisata Warisan Budaya	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Kota Lama</li> <li>b. Pecinan</li> <li>c. Stasiun Tawang</li> <li>d. Took Oen</li> <li>e. Lawang Sewu</li> </ul>
5.	Wisata Edukasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Museum Ronggowarsito</li> <li>b. Museum Jamu Jago</li> <li>c. Museum Muri</li> <li>d. Museum Mandala Bhakti</li> <li>e. Museum Jamu Nyonya Meneer</li> <li>f. Museum Perkembangan Islam Jawa Tengah</li> <li>g. Puri Maerokoco Jawa Tengah</li> <li>h. Taman Budaya Raden Saleh</li> </ul>
6.	Wisata Desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Desa Kandri</li> <li>b. Desa Nagkasawit</li> <li>c. Desa Wonolopo</li> <li>d. Kampong Anggrek</li> <li>e. Kampong Jamalsari</li> </ul>
7.	Wisata Air	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Water Blaster</li> <li>b. Waduk Jatibarang</li> <li>c. Pantai Maron</li> <li>d. Pantai Marina</li> <li>e. Banjir Kanal Barat (BKB)</li> </ul>

*Sumber: Open Data PPID Dinas Kebudayaan dan Pariwisata*

*Pemerintah Kota Semarang 2019 (diolah).*

Berdasarkan tabel diatas destinasi wisata Kota Semarang sangat beragam dan jumlahnya cukup banyak. Namun, berdasarkan data tersebut hanya terdapat empat destinasi wisata yang dikelola oleh Pemerintah Kota Semarang melalui Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang. Empat destinasi tersebut dikelola Oleh Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) yaitu Taman Budaya Raden

Saleh (TBRS), Taman Wisata Tinomoyo, Wisata Taman Lele, dan Destinasi Kreo dan Agrowisata. Selain empat UPTD tersebut destinasi wisata Kota Semarang dikelola oleh pihak ketiga.

Isu pada urusan kepariwisataan di Kota Semarang adalah belum maksimalnya pembangunan dan pengembangan destinasi pariwisata serta rendahnya kualitas sarana prasarana untuk menunjang kegiatan pariwisata di Kota Semarang. Dalam mengembangkan pariwisata Kota Semarang masih banyak menghadapi kendala. Selain itu, kualitas produk pariwisata Kota Semarang yang masih belum berkembang sesuai dengan keinginan pasar. (<https://travel.kompas.com/read/2016/04/21/234000327/pariwisata.jateng.potensi.besar.tetapi.pertumbuhan.ekonomi.rendah>).

Data jumlah kunjungan wisatawan dari tahun 2010 hingga tahun 2019 menurut Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang yaitu sebagai berikut:

Tabel 2 Jumlah Kunjungan Wisatawan Kota Semarang

Tahun	Jumlah Kunjungan Wisatawan
2010	1.909.923
2011	2.100.923
2012	2.712.442
2013	3.192.899
2014	4.007.192
2015	4.376.359
2016	4.683.974
2017	5.024.476
2018	5.769.387
2019	6.183.074
2020	4.968.493

*Sumber: Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Pemerintah Kota Semarang.*

Potensi yang dimiliki obyek wisata di Kota Semarang masih perlu untuk dikembangkan lagi dan dikelola secara maksimal, agar dapat menjadi daerah tujuan wisata utama yang paling diminati oleh wisatawan nusantara serta wisatawan mancanegara. Peran serta masyarakat juga sangat diperlukan agar pengembangan obyek wisata tersebut dapat terealisasi dengan baik dan dapat mendatangkan banyak wisatawan.

Untuk mengatasi kendala tersebut pemerintah Kota Semarang membuat Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kota Semarang Tahun 2015-2025. Salah satu tujuan dan sasaran pembangunan Kepariwisata Kota Semarang sebagaimana yang terdapat pada BAB IV Pasal 6:

- a. Meningkatkan daya saing destinasi pariwisata
- b. Meningkatkan aksesibilitas ke destinasi pariwisata
- c. Meningkatkan prasarana umum, fasilitas umum, dan fasilitas pariwisata
- d. Meningkatkan keberdayaan masyarakat dalam pengembangan destinasi pariwisata
- e. Meningkatkan jumlah kunjungan dan lama menginap serta belanja wisatawan
- f. Meningkatkan kredibilitas, jejaring dan keberpihakan industri pariwisata pada pengembangan sumber daya setempat
- g. Meningkatkan investasi pariwisata
- h. Meningkatkan komitmen dan sinergitas kerjasama antar organisasi kepariwisataan.
- i. Meningkatkan profesionalisme sumberdaya manusia pariwisata.





Jumlah pengunjung	108.171	144.040	110.855	175.670	169.538	143.839	92.277
-------------------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	--------

*Sumber: Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Pemerintah Kota Semarang*

Berdasarkan tabel tersebut kunjungan wisatawan pada tahun 2015 mengalami kenaikan namun pada tahun 2016 mengalami penurunan. Tahun 2017 kunjungan wisatawan naik tetapi pada tahun berikutnya terus mengalami penurunan hingga tahun 2020.

Gambar 1 Media Informasi Destinasi Kreo dan Agrowisata



*Sumber: Dokumen Pribadi*

Berdasarkan gambar di atas dapat dilihat bahwa dengan adanya pembangunan yang dilakukan masih terdapat fasilitas penunjang yang tidak berfungsi contohnya adalah media informasi yang tidak berjalan seperti seharusnya, media informasi mengenai sejarah beserta informasi lain mengenai Destinasi Kreo dan Agrowisata yang seharusnya dapat di akses oleh pengunjung pada kenyataannya tidak dapat digunakan.

Aksesibilitas menuju Destinasi Kreo dan Agrowisata masih memiliki berbagai kendala salah satunya yaitu masih belum tersedia transportasi umum yang menuju Destinasi Kreo dan Agrowisata. Transportasi umum yang disediakan pemerintah hanya dapat di akses hingga jalan raya sedangkan transportasi yang

mengakses hingga tempat wisata belum disediakan. Hal tersebut membuat wisatawan kesulitan untuk mengakses Destinasi Kreo dan Agrowisata.

Berdasarkan tujuan dan sasaran pembangunan kepariwisataan Kota Semarang tahun 2015-2025 BAB IV pasal 6 huruf b dan huruf c dijelaskan bahwa:

1. Sasaran peningkatan aksesibilitas destinasi pariwisata sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf b meliputi:
  - a. Meningkatnya kemudahan akses wisatawan ke kota dan sekitarnya
  - b. Meningkatnya jaringan jalan menuju daya tarik wisata
  - c. Meningkatnya pertandaan untuk memudahkan menuju daya tarik wisata
  - d. Tersedianya moda transportasi untuk memudahkan menuju daya tarik wisata.
2. Sasaran peningkatan prasarana umum, fasilitas umum, dan fasilitas pariwisata sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf c meliputi:
  - a. Tersedia dan meningkatnya prasarana umum, fasilitas umum dan fasilitas pariwisata
  - b. Tersedia dan meningkatnya tempat untuk penjualan cinderamata dan makanan khas.

Berdasarkan data tersebut maka pertanyaan penelitian yang diambil yaitu **“Mengapa Pengunjung Wisata di Destinasi Kreo dan Agrowisata Mengalami Fluktuasi?”**

## **1.2 IDENTIFIKASI MASALAH**

1. Aksesibilitas ke destinasi pariwisata.
2. Prasarana umum, fasilitas umum, dan fasilitas pariwisata.

## **1.3 RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan di Destinasi Kreo dan Agrowisata?
2. Apa faktor yang mempengaruhi pembangunan kepariwisataan di Destinasi Kreo dan Agrowisata?

## **1.4 TUJUAN PENELITIAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN**

### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan di Destinasi Kreo dan Agrowisata.
2. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi pembangunan kepariwisataan di Destinasi Kreo dan Agrowisata.

### **1.4.2 Kegunaan Penelitian**

1. Dengan penelitian ini diharapkan pemerintah Kota Semarang khususnya Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang, dapat melakukan pengelolaan pariwisata yang ada di Kota

Semarang dengan sebaik mungkin. Sehingga pengelolaan pariwisata Kota Semarang dapat berkembang dengan baik.

2. Dengan adanya penelitian ini penulis membantu Universitas Diponegoro untuk menambah koleksi penelitian, khususnya dibidang pariwisata.

## 1.5 KERANGKA PEMIKIRAN TEORITIS

### 1.5.1 Penelitian Terdahulu

No.	Pengarang, tahun, judul	Tujuan penelitian	Metode penelitian	Hasil penelitian
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1.	Hidayat, Rahmat. 2018. Implementasi Kebijakan Pariwisata Halal Di Ntb (Studi Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Provinsi NTB No. 2 Tahun 2016 Tentang Pariwisata Halal). <a href="http://Journal.Ummat.Ac.Id/Index.Php/JIAP/Issue/View/111">Http://Journal.Ummat.Ac.Id/Index.Php/JIAP/Issue/View/111</a> . Vol. 7, No. 2.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengetahui implementasi kebijakan pariwisata halal di NTB berdasarkan Perda Provinsi NTB No. 2 Tahun 2016.</li> <li>2. Untuk mengetahui factor pendorong dan penghambat proses implementasi kebijakan pariwisata halal di NTB berdasarkan Perda Provinsi NTB No. 2 Tahun 2016.</li> </ol>	Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. proses implemetasi kebijakan pariwisata halal di ntb sudah berjalan dengan baik tetapi belum maksimal.</li> <li>2. factor pendorong seperti komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi sudah berjalan. Sedangkan factor penghambat dari proses implementasi tersebut merupakan kurangnya obyek wisata halal dan pelaku yang belum memiliki kesadaran untuk mewujudkan produk wisata halal.</li> </ol>
2.	Permana, Zelado. 2017. Implementation Of Tourism Promotion Policy In Semarang City. <a href="https://www.google.com/url?sa=t&amp;source=web&amp;rct=j&amp;url=https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jppmr/article/view/11008&amp;ved=2ahUKEwj1iLn4dkAhVxlbcAHXpBfcQFAAegQIBxAC&amp;usg=AOvVaw173ptDWVVayRc23_UzHL77">https://www.google.com/url?sa=t&amp;source=web&amp;rct=j&amp;url=https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jppmr/article/view/11008&amp;ved=2ahUKEwj1iLn4dkAhVxlbcAHXpBfcQFAAegQIBxAC&amp;usg=AOvVaw173ptDWVVayRc23_UzHL77</a> . Vol. 6, no. 4.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menganalisis implementasi kebijakan promosi pariwisata di Kota Semarang.</li> <li>2. Mengidentifikasi factor pendorong dan penghambat implementasi promosi pariwisata di Kota Semarang.</li> </ol>	Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian eksploratif.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. implementasi kebijakan promosi pariwisata belum ada standar operasional prosedur yang ditetapkan.</li> <li>2. Factor penghambat dan pendorong dipengaruhi oleh komunikasi antara dinas pariwisata dan pihak terkait, disposisi, sumber daya serta struktur birokrasi yang ada.</li> </ol>
3.	Manullang, Arna. 2016. Implementasi Rencana Induk Pengembangan Pariwisata (RIPP)	1. Mendeskripsikan RIPP Provinsi Jawa Tengah di destinasi pariwisata Sam Poo Kong Kota	Metode penelitian kualitatif dengan desain penelitian	1. Pengembangan pariwisata di Kota Semarang membutuhkan regulasi di dalam pembangunannya agar pembangunan yang

	<p>Provinsi Jawa Tengah di Destinasi Wisata Sam Poo Kong Kota Semarang.  <a href="https://www.google.com/url?sa=t&amp;source=web&amp;rct=j&amp;url=https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jppmr/article/view/17856&amp;ved=2ahUKEwirluC74dfkAhVtILcAHeT7A14QFjAAegQIARAB&amp;usg=AOvVaw2ULDaXpwGBX0u19NBWwH7a">https://www.google.com/url?sa=t&amp;source=web&amp;rct=j&amp;url=https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jppmr/article/view/17856&amp;ved=2ahUKEwirluC74dfkAhVtILcAHeT7A14QFjAAegQIARAB&amp;usg=AOvVaw2ULDaXpwGBX0u19NBWwH7a</a>.          vol. 5, no. 2.</p>	<p>Semarang.          2. Mengetahui faktor penghambat dan pendukung yang dihadapi pemerintah dalam Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah di destinasi pariwisata Sam Poo Kong Kota Semarang.</p>	<p>deskriptif.</p>	<p>dilakukan sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan sesuai dengan prinsip-prinsip pembangunan pariwisata berkelanjutan.          2. Faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan Implementasi RIPP Provinsi Jawa Tengah di Sam Poo Kong Kota Semarang adalah kuantitas dan kualitas pemandu wisata yang kurang baik serta sikap pengelola Sam Poo Kong yang kurang terbuka, menunjukkan bahwa belum adanya disposisi atau sikap yang baik serta belum terdapat SOP yang mengatur secara jelas mengenai pembangunan destinasi wisata Sam Poo Kong.</p>
4.	<p>Evi Novitasari H. 2017. Analisis Permintaan Objek Wisata Destinasi Kreo dan Agrowisata Kota Semarang</p>	<p>1. Untuk menganalisis pengaruh Biaya Perjalanan ke Destinasi Kreo dan Agrowisata terhadap jumlah kunjungan objek wisata Destinasi Kreo dan Agrowisata.          2. Untuk menganalisis pengaruh Pendidikan terhadap jumlah kunjungan objek wisata Destinasi Kreo dan Agrowisata.          3. Untuk menganalisis pengaruh Tingkat Pendapatan terhadap jumlah kunjungan objek wisata Destinasi Kreo dan Agrowisata.          4. Untuk menganalisis</p>	<p>Metode penelitian yang digunakan yaitu penelitian kuantitatif.</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa dua dari lima variabel berpengaruh terhadap jumlah permintaan pariwisata ke Destinasi Kreo dan Agrowisata yaitu biaya perjalanan ke obyek</p>

		<p>pengaruh terhadap kunjungan wisata Kreo dan Agrowisata. Jarak terhadap jumlah kunjungan objek wisata Kreo dan Agrowisata.</p> <p>5. Untuk menganalisis pengaruh Pengalaman Berkunjung Sebelumnya terhadap jumlah kunjungan objek wisata Kreo dan Agrowisata. Destinasi dan</p>	<p>wisata Destinasi Kreo dan Agrowisata dan pengalaman berkunjung.</p>
--	--	---	--

### 1.5.2 Paradigma Administrasi Publik

Dalam buku Keban, Thomas mengatakan bahwa paradigma merupakan suatu cara pandang, nilai- nilai, metode- metode, prinsip dasar atau cara memecahkan suatu masalah, yang dianut suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu.

- a. Paradigma 1, Dikotomi Politik dan Administrasi (1900-1926) Untuk menandai periode ini adalah dipublikasikannya buku yang ditulis oleh Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Penekanan Paradigma I adalah pada lokus (tempat) di mana administrasi negara seharusnya berada. Goodnow dan para pengikutnya berpendapat administrasi negara seharusnya memfokuskan diri pada birokrasi pemerintahan. Goodnow mengungkapkan bahwa politik harus memusatkan perhatian terhadap kebijakan dari kehendak rakyat. Pemisah administrasi dan politik dimanifestasikan oleh pemisah antara badan legislatif yang bertugas mengekspresikan kehendak rakyat, badan eksekutif yang mengimplementasikan kehendak rakyat, yudikatif membantu legislatif menentukan tujuan dan merumuskan kebijakan. Paradigma ini memperkuat pemikiran dikotomi politik atau administrasi yang berbeda, dengan menghubungkannya dengan dikotomi nilai atau fakta yang berhubungan. Implikasi yang tidak kalah pentingnya dari tahap pemusatan lokus ini adalah tertutupnya administrasi negara ini dari bidang-bidang lainnya seperti administrasi negara, yang mempunyai konsekuensi yang patut disayangkan



pada waktu bidang ini mencapai keberhasilan dalam usaha mencari wujud organisasi.

- b. Paradigma 2, Prinsip - prinsip Administrasi Negara (1927-1937). Fokus bidang ini yaitu keahlian dalam bentuk prinsip- prinsip administrasi ini bertambah luas. Lokus administrasi negara berlaku di manapun, karena prinsip adalah prinsip, dan administrasi adalah administrasi. Literatur yang paling terkemuka adalah yang ditulis oleh Frederick W. Taylor, *Principles of Scientific Management* dan berbagai karya Frank dan Lilian Gilberth. Sedangkan bila dihubungkan dengan konsep, jelas bahwa manajemen ilmiah kurang mempunyai pengaruh terhadap administrasi negara selama tahap ini. Hal ini disebabkan manajemen ilmiah memfokuskan perhatian pada pegawai-pegawai organisasi pada tingkat yang lebih rendah. "Tingginya kekolotan" sebagaimana hal ini sering disebut dari administrasi negara ditandai oleh penerbitan buku Luther H. Gulick dan Lyndall Urwick, *Papers on the Science of Administration* pada 1937. Gulick dan Urwick mengajukan tujuh prinsip administrasi kepada para meahasiswanya dalam anagram POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Direckting, Coordinating Reporting dan Budgeting).
- c. Paradigma 3, Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970). Sebagai akibat dari perhatian dan kritik-kritik konseptual yang mengalir, administrasi negara melompat ke belakang dengan serta merta ke dalam induk disiplin ilmu politik. Hasilnya adalah diperbaharuinya kembali penentuan lokus -yaitu birokrasi pemerintah – tetapi dengan demikian kehilangan fokusnya. Pendek

kata; tahap penentuan ketiga ini sebagian besar merupakan usaha menetapkan kembali kaitan-kaitan konseptual antara administrasi negara dan ilmu politik. Ada dua perkembangan yang terjadi selama periode ini yang cukup mencerminkan adanya perbedaan dalam masalah cara mengurangi ketegangan antara para ilmuwan administrasi dan ilmuwan politik secara berangsur-angsur: peningkatan penggunaan studi kasus sebagai instrumen epistemologi, perbandingan dan pembangunan administrasi yang mana mengalami pasang surut sebagai sub-bidang administrasi negara. Administrasi negara lintas budaya (*cross-cultural public administration*) yang disebut juga pendekatan komparatif, merupakan bidang baru dari administrasi negara. Perbandingan administrasi negara, sebagaimana diterangkan Ferrel Heady, memusatkan pada lima "permasalahan motivasi" sebagai kegiatan ilmiah; pencarian teori; dorongan bagi aplikasi praktis; sumbangan bagi perluasan perbandingan politik; perlunya peneliti yang terlatih dalam tradisi hukum administrasi; dan analisa perbandingan berbagai berbagai masalah administrasi yang ada. Administrasi negara mempunyai dua perbedaan, dengan masing-masing mempunyai kajian perbandingan sub-bidangnya.

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

Istilah ilmu administrasi disini digunakan sebagai penangkap semua frasa bagi kajian di dalam teori organisasi dan ilmu manajemen. Sebagai paradigma, ilmu administrasi menyajikan suatu fokus, bukan lokus. Ia menawarkan teknik, seringkali tekniknya sangat canggih, yang menurut keahlian dan spesialisasi, tapi untuk bidang apa keahlian tersebut harus diterapkan tidak dijelaskan.

Sebagaimana pada paradigma 2, administrasi adalah administrasi dimanapun iaditemui; fokus lebih diperhatikan daripada lokus. Pada awal tahun 1960-an, "Pengembangan Organisasi" makin banyak mendapat perhatian sebagai bidang khusus ilmu administrasi. Pengembangan organisasi sebagai sebuah ilmu, berakar pada psikologi sosial dan nilai: "demokrasi" birokrasi, baik negara maupun swasta, dan swa-aktualisasi para anggota perorangan dari organisasi. Karena nilai-nilai inilah Pengembangan Organisasi di pandang generasi muda ahli administrasi negara sebagai tawaran bidang riset yang sangat cocok dalam kerangka ilmu administrasi. Jika ilmu administrasi itu sendiri dianggap sebagai sebuah paradigma, maka administrasi negarapun akan berubah. Para ahli administrasi negara terpaksa menguasai lebih banyak teknologi manajemen agar mereka bisa lebih memahaminya dalam konteks pemerintahan. Ini akan menyingkirkan banyak pertimbangan nilai (kecuali nilai efisiensi ekonomi) sehingga para ahli itu pun mulai berfikir secara filosofis (bukan lahir secara institusional) mengenai arti sesungguhnya kata negara dari administrasi negara.

e. Paradigma 5, Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970an).  
Belum ada fokus bidang studi yang bisa disebut "ilmu administrasi yang murni". Yang ada adalah teori organisasi yang selama dua setengah dasawarsa terakhir memuaskannya perilaku orang-orang di dalamnya dan mengapa demikian, serta bagaimana dan mengapa keputusan dibuat. Sedikit saja kemajuan dalam menggambarkan lokus dari bidang studi tersebut, atau dalam menentukan apa relevansi kepentingan umum, urusan umum dan "penentuan kebijakan umum" bagi para ahli administrasi negara. Meskipun

begitu, bidang ini merupakan faktor-faktor sosial fundamental tertentu yang khas bagi negara-negara terbelakang, sebagai lokusnya. Administrasi negara semakin menonjol bukan hanya karena diakui kalangan universitas sebagai bidang akademik yang tersendiri (di banyak tempat, ilmu ini tak hanya diajarkan sebagai sebuah jurusan, tapi bahkan berupa sebuah perguruan tinggi tersendiri), tapi bidang itu sendiri merupakan getaran semangat akademik, dan merupakan isyarat awal dari perubahan sosial. Jika negara harus ditangani dengan baik, menurut Rektor Harvard, Bok, maka pihak universitas harus berperan langsung dalam proses pembentukan sikap dan pemikiran para abdi negara tersebut.

Dalam beberapa paradigma, peneliti memakai ke Paradigma 5 yaitu Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara dengan dengan lokus di Destinasi Kreo dan Agrowisata, Kota Semarang. Paradigma sangat berguna unruk para administrator. Paradigma administrasi publik membantu para administrator dalam merumuskan kebijakan. Paradigma yang semakin berkembang akan tumbuh menjadi sistem penyelenggaraan kebijakan publik dan semakin penting peranannya dalam proses kebijakan publik.

### **1.5.3 Administrasi publik**

The Liang Gie dalam Syafiie, Inu Kencana (2006: 14) menyatakan bahwa administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama mencapai tujuan.

Sedangkan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berfikir, perasaan harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki (Syafiie, Inu Kencana: 2006: 18). Administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari pelaksanaan dari politik negara (Arifin Abdulrahman dalam Syafiie, Inu Kencana, 2006: 25).

Menurut Pfiffner dan Presthus dalam Syafiie, Inu Kencana (2006: 23-24) administrasi publik meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik, administrasi publik dapat didefinisikan koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah yang meliputi kegiatan sehari-hari pemerintah, secara global administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah yang memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Herbert A. Simon (dalam syafiie, 2006: 13) menjelaskan administrasi merupakan kegiatan kerja sama kelompok untuk mencapai tujuan bersama. Menurut Prajudi Atmosudirdjo administrasi adalah suatu fenomena social, suatu perwujudan tertentu di dalam masyarakat modern. Eksistensi dari administrasi tersebut berkaitan dengan organisasi, artinya administrasi ini terdapat di dalam suatu organisasi. Jadi barangsiapa hendak mengetahui adanya administrasi dalam masyarakat ia harus mencari terlebih dahulu suatu organisasi yang masih hidup, disitu terdapat suatu administrasi.

Administrasi publik menurut pfiffner dan presthus (dalam syafiie, 2006:23) yaitu:

1. Administrasi publik meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
2. Administrasi publik dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
3. Administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan, dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

#### **1.5.4 Kebijakan publik**

Carl J. Friederick (dalam kismartini, 2005: 1.5) menjelaskan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesemoatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Edward dan sharkansky (dalam tachjan, 2006:16) mengemukakan bahwa kebijakan publik ditetapkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, pidato pejabat pemerintah maupun dalam bentuk program, proyek serta tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Anderson (dalam tachjan, 2006:16) mengemukakan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat

pemerintah. Tujuan penting dari kebijakan tersebut dibuat untuk memelihara ketertiban umum (Negara sebagai stabilisator), melancarkan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal (Negara sebagai perangsang atau stimulator), menyesuaikan berbagai aktivitas (Negara sebagai koordinator), memperuntukkan dan membagi berbagai materi (Negara sebagai alokator).

Keban (dalam yulianto, 2015: 5) menjelaskan bahwa: “Public Policy dapat dilihat sebagai konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi; dan sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya, yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya; dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar-menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Edwards III dan Sharkansy (dalam yulianto, 2005:9) mengemukakan bahwa: “Kebijakan Publik adalah apa yang pemerintah katakan dan lakukan, atau tidak dilakukan”. Sesungguhnya Kebijakan itu merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah baik yang dilakukakan atau tidak dilakukan. Sementara Carl Friedrich mengatakan bahwa: ”Kebijakan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-

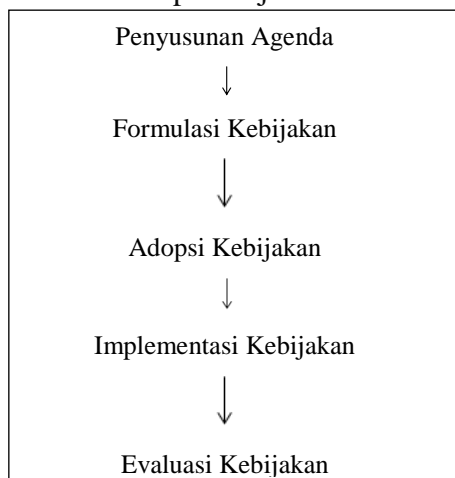
hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”.

Dari berbagai konsepsi diatas, maka sebenarnya istilah kebijakan publik dipergunakan dalam pengertian yang berbeda-beda. Kebijakan merupakan cara bertindak yang sengaja untuk menyelesaikan beberapa permasalahan; kebijakan publik berorientasi pada pemecahan masalah riil yang terjadi di tengah masyarakat. Dengan demikian analisis kebijakan publik secara umum merupakan ilmu terapan dan berperan sebagai alat atau ilmu yang berusaha untuk memecahkan masalah. Pada konteks ini, kebijakan publik memiliki beragam perspektif, pendekatan maupun paradigma sesuai dengan fokus dan lokus dari obyek penelitian atau obyek kajian.

#### TAHAPAN KEBIJAKAN PUBLIK

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Berikut adalah tahap-tahap dalam kebijakan publik menurut (Winarno, 2016 :35-37):

Gambar 2 Tahap Kebijakan Publik



*Sumber: Tahap-tahap Kebijakan Publik menurut Budi Winarno 2016*



Dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan yaitu:

1. Membangun persepsi di kalangan stakeholders bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat yang lain atau elite politik bukan dianggap sebagai masalah.
2. Membuat batasan masalah.
3. Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa, dan sebagainya. Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif- alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih. Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Pada tahap ini perlu dukungan sumberdaya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik. Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, dan proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap

implementasi, kinerja, dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang, agar kebijakan yang akan datang lebih baik dan lebih berhasil.

### **1.5.5 Implementasi kebijakan**

#### **1.5.5.1 Definisi Implementasi Kebijakan**

Meter dan Horn (1975) sebagaimana yang dikutip Suwitri (2009 : 15) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan di dalam kebijakan.

Menurut Ripley dan Franklin 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 tentang 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 dimaksudkan untuk membuat program berjalan (Budi Winarno, 2014:148).

Menurut Lester dan Stewart (2000) sebagaimana yang dikutip oleh Solahuddin Kusumanegara (2010:97) mengatakan bahwa implementasi adalah

sebuah tahapan yang dilakukan setelah aturan hukum ditetapkan melalui proses politik.

Berdasarkan pandangan dari beberapa ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dari suatu kebijakan pemerintah melalui keputusan-keputusan kebijakan ataupun program yang diselenggarakan dan dipersiapkan cara-cara untuk mencapai tujuan kebijakan ataupun program yang telah ditetapkan.

#### 1.5.5.2 Tujuan Implementasi

Menurut Wahab (1991: 117) dalam Haedar Akib (2010) mengatakan bahwa tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya kebijakan publik selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan. Implementasi dianggap sebagai wujud utama dan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan. Tujuan Implementasi kebijakan diformulasikan ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program yang secara garis besar dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Haedar Akib implementasi diperlukan untuk mengetahui keefektifan dan relevansi kerangka kerja yang ada sebagai pedoman dalam pelaksanaannya. Implementasi kebijakan bertujuan untuk mengatasi masalah kebijakan yang perlu dipecahkan.

Ketika kebijakan dibuat, kebijakan harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan, dan jika divisualisasikan akan terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Implementasi kebijakan juga bertujuan melihat kepatuhan kelompok sasaran kebijakan yang dapat dilihat dari perspektif perilaku, kepatuhan kelompok sasaran merupakan faktor penting yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Dapat disimpulkan bahwa tujuan implementasi kebijakan adalah untuk melaksanakan suatu kebijakan atau program yang sudah direncanakan agar mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

#### 1.5.5.3 Model Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik akan lebih mudah dipahami apabila menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu. Suatu model akan memberikan gambaran secara lengkap mengenai suatu objek, situasi, atau proses. Komponen-komponen model sistem implementasi kebijakan publik, terdiri atas program (kebijakan) yang dilaksanakan, target grup, unsur pelaksana (implementor), dan faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik). Berikut merupakan model implementasi kebijakan: (Tachjan, 2006: 37)

**Model pertama** adalah model proses atau alur Smith, dalam proses implementasi ada empat variabel yang perlu diperhatikan. Keempat variabel tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik, oleh karena itu terjadi ketegangan-ketegangan yang bisa menyebabkan timbulnya protes-protes, bahkan aksi fisik, dimana hal ini menghendaki penegakan institusi-institusi baru untuk mewujudkan sasaran kebijakan tersebut.

Ketegangan-ketegangan itu bisa juga menyebabkan perubahan-perubahan dalam institusi-institusi lini. Jadi pola-pola interaksi dari keempat variabel dalam implementasi kebijakan memunculkan ketidaksesuaian, ketegangan dan tekanan-tekanan. Pola-pola interaksi tersebut mungkin menghasilkan pembentukan lembaga-lembaga tertentu, sekaligus dijadikan umpan balik untuk mengurangi ketegangan dan dikembalikan ke dalam matriks dari pola-pola transaksi dan kelembagaan. Keempat variabel dalam implementasi kebijakan publik tersebut, yaitu :

1. Kebijakan yang disempurnakan (*idealised policy*), yakni pola-pola interaksi ideal yang telah mereka definsikan dalam kebijakan yang berusaha untuk diinduksikan.
2. Kelompok sasaran (*target groups*), yaitu mereka (orang-orang) yang paling langsung dipengaruhi oleh kebijakan dan yang harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan.

3. Organisasi pelaksana (*Implementing organization*), yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.
4. Faktor lingkungan (*Environmental factor*), yakni unsur-unsur dalam lingkungan yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan, seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik.

**Model kedua** adalah model yang dikembangkan oleh Merilee S. Grindle. Kerangka pemikirannya berdasarkan jawaban atas dua pertanyaan pokok, khususnya di negara berkembang, bahwa keberhasilan implementasi ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut, yaitu : *Content* dan *Context*.

*Content of Policy*, mencakup :

1. *Interest affected*
2. *Type of benefits*
3. *Extent of change envisioned*
4. *Site of decision making*
5. *Program implementor*
6. *Resources committed*

*Context of Implementation*, mencakup:

1. *Power, interest, and strategies of actors involves*
2. *Institution and regime characteristics*
3. *Compliance and responsiveness*

**Model ketiga** adalah model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier, yang disebut *A Frame Work for Implementations Analysis*.

Menurut kerangka pemikiran ini, variable-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori sebagai berikut:

1. *Tractability of the problems.*
2. *Ability of policy decision to structure implementation.*
3. *Nonstutory variable affecting implementation.*

Maksud dari ketiga kategori variabel tersebut adalah sebagai berikut:

1. Mudah atau tidaknya masalah dikendalikan, dengan indikator:
  - a. Kesukaran-kesukaran teknis
  - b. Keragaman perilaku kelompok sasaran
  - c. Prosentase kelompok sasaran sebanding jumlah penduduk
  - d. Ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan
2. Kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, dengan indikator :
  - a. Kejelasan dan konsistensi tujuan
  - b. Digunakannya teori kausal yang memadai
  - c. Ketepatan alokasi sumber dana
  - d. Keterpaduan hierarki dalam dan diantara lembaga pelaksana
  - e. Aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana
  - f. Rekrutmen pejabat pelaksana
  - g. Akses formal pihak luar
3. Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi, dengan indikator :

- a. Kondisi sosio-ekonomi dan teknologi
- b. Dukungan publik
- c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok
- d. Dukungan dari pejabat atasan
- e. Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana

Selanjutnya mengenai langkah-langkah dalam proses implementasi sebagai variabel yang dipengaruhi (variabel tergantung), terdiri dari :

1. Output kebijakan badan-badan pelaksana
2. Kesiapan kelompok sasaran mematuhi output kebijakan
3. Dampak nyata output kebijakan
4. Dampak output kebijakan sebagai dipersepsi
5. Perbaikan mendasar dalam undang-undang

**Model keempat** adalah model yang dikembangkan oleh Van Metter dan Van Horn dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, yaitu:

1. Standar dan sasaran kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal maka akan sulit direalisasikan.

2. Sumber daya

Keberhasilan implementasi kebijakan tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Sumber daya manusia adalah sumber daya terpenting



selain sumber daya finansial dan waktu dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan.

### 3. Karakteristik organisasi pelaksana

Organisasi pelaksana terdiri dari organisasi formal dan organisasi informal yang terlibat implementasi kebijakan. Kinerja implementasi kebijakan dipengaruhi karakteristik agen pelaksananya. Cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

### 4. Komunikasi

Antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, maka apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para implementor. Komunikasi dalam rangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*). Semakin baik koordinasi dan komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian sebaliknya.

### 5. Disposisi atau sikap para pelaksana

Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn “Kebijakan publik biasanya bersifat top down, dan sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan”. Terdapat tiga macam respon yang mempengaruhi kemampuan dan kemauan implementor untuk melaksanakan suatu kebijakan, yang pertama adalah pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman

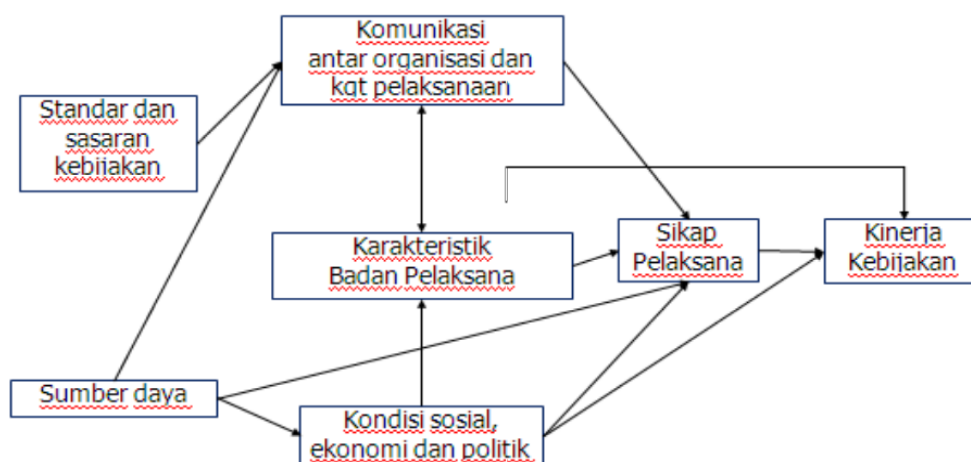
(comprehension and understanding) terhadap kebijakan yang akan memberikan respon apakah mereka menerima, netral atau menolak (acceptance, neutrality, and rejection) dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan.

#### 6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Faktor yang berpengaruh selanjutnya adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dan menyebabkan kegagalan implementasi kebijakan.

Keberhasilan implementasi hanya akan terjadi apabila standar dan sasaran kebijakan realistis, sumber daya cukup, karakteristik organisasi pelaksana baik, komunikasi efektif, pengetahuan dan pemahaman implementor terhadap kebijakan menimbulkan kemauan untuk melaksanakan kebijakan dengan baik dan lingkungan eksternal kondusif. Secara skematis, model implementasi kebijakan publik Van Meter dan Van Horn dapat dijelaskan dalam gambar berikut ini:

Gambar 3 Model Kebijakan Van Metter dan Van Horn



Sumber: Model Kebijakan Van Meter dan Horn (Yulianto Kadji, 2015: 54)

Dari uraian pembahasan di atas dapat dikemukakan, bahwa masalah implementasi bisa dikonstruksi dengan cara yang berbeda-beda. Setiap model memberikan beberapa pandangan pada dimensi tertentu dari realitas, seperti dalam kasus perdebatan antara pendekatan top-down dan bottom-up. Adanya pendekatan dengan model yang berbeda-beda mengandung penjelasan dalam konteks yang berbeda-beda. Setiap kerangka pemikirannya akan mengungkapkan atau menjelaskan beragam dimensi implementasi. Dengan demikian, penulis dalam penelitian ini menggunakan model implementasi yang dikembangkan oleh Van Meter dan Horn.

#### **1.5.6 Implementasi Kebijakan Pembangunan Kepariwisata di Destinasi Kreo dan Agrowisata**

Menurut George Edwards III (Kadji, 2015: 53) terdapat empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan Implementasi kebijakan yaitu:

##### 1. Komunikasi

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi. Edward III mengemukakan tiga variabel tersebut yaitu:

##### 1) Transmisi.

Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan tertidur di tengah jalan;

2) Kejelasan.

Komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan dan kebijakan tersebut harus jelas (tidak membingungkan atau tidak ambigu);

3) Konsistensi.

Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

## 2. Sumber daya

Sumber daya berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif. Terdapat dua sumber daya yang penting dalam implementasi kebijakan yakni sumber daya manusia dan sumber daya finansial.

1) Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia erat kaitannya dengan staf atau orang yang melaksanakan kebijakan. Dalam implementasi suatu kebijakan sumber daya manusia tidak hanya berkaitan dengan banyaknya jumlah staf atau pelaksana, tetapi juga berkaitan dengan kualitas pelaksana tersebut. Sehingga dibutuhkan ketepatan jumlah dan

kualitas atau keahlian dari para pelaksana tersebut dalam suatu implementasi kebijakan.

## 2) Sumber Daya Finansial

Sumber daya finansial merupakan dana dari suatu kebijakan. Tanpa adanya dana, suatu kebijakan tidak mungkin dapat dilaksanakan. Besaran dana suatu kebijakan, perlu direncanakan dengan tepat, agar jangan sampai dana suatu kebijakan terlampaui besar ataupun sangat minim.

## 3. Disposisi

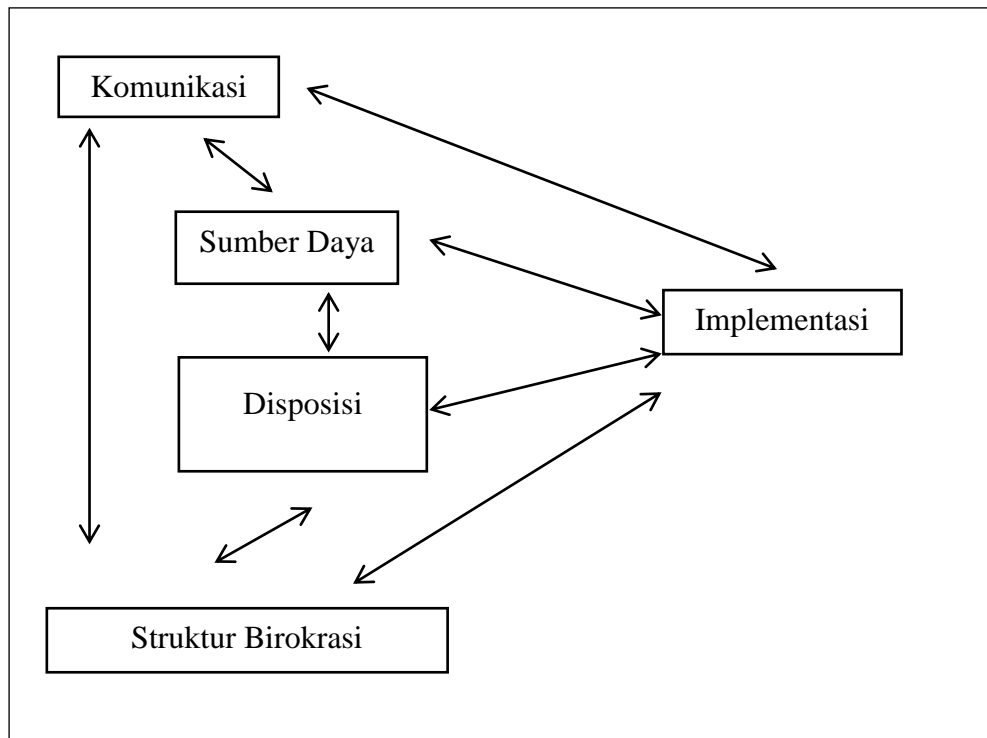
Kecenderungan dari pelaksana kebijakan mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi agar berjalan efektif. Pelaksana kebijakan harus mampu bekerja dengan komitmen yang baik, jujur, bertanggungjawab. Kecenderungan yang banyak terjadi mempengaruhi terhambatnya implementasi seperti adanya pengaruh-pengaruh kelompok kepentingan, adanya alasan-alasan politik dalam pengangkatan pejabat sehingga menyebabkan kecenderungan-kecenderungan timbulnya hambatan terhadap implementasi kebijakan.

## 4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Aspek yang digunakan adalah adanya Prosedur Operasi Standar (*Standard Operating Procedures* atau SOP). Fungsi dari SOP ini adalah menjadi sebuah pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Jika struktur organisasi terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur

birokrasi yang rumit dan kompleks, yang pada akhirnya menyebabkan organisasi tidak fleksibel. Model dari George C. Edward III dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 4 Model Implementasi Kebijakan Edward III



### 1.5.7 Pariwisata

Menurut WTO (1999:5) yang dimaksud dengan:

- a. Pariwisata dapat diartikan sebagai kegiatan manusia yang melakukan perjalanan ke dan tinggal di daerah tujuan di luar lingkungan kesehariannya. Perjalanan wisata ini berlangsung dalam jangka waktu tidak lebih dari satu tahun secara berturut-turut untuk tujuan bersenang-senang, bisnis dan lainnya.

- b. Pengunjung adalah siapa pun yang melakukan perjalanan ke daerah lain di luar dari lingkungan kesehariannya dalam jangka waktu tidak lebih dari 12 bulan berturut-turut dan tujuan perjalanan tidak untuk mencari nafkah di daerah tersebut.
- c. Wisatawan merupakan pengunjung yang menginap atau pengunjung yang tinggal di daerah tujuan setidaknya satu malam di akomodasi umum ataupun pribadi.
- d. Pengunjung harian adalah ekskurionis, pengunjung yang tidak bermalam di akomodasi umum atau pribadi di daerah tujuan.

Menurut Sinaga pariwisata ialah suatu perjalanan yang terencana, yang dilakukan dengan secara individu ataupun kelompok dari satu tempat ke tempat lain dengan tujuan untuk menghasilkan suatu bentuk kepuasan dan kesenangan semata. Kepariwisata adalah sejumlah kegiatan, terutama yang ada kaitannya dengan kegiatan perekonomian yang secara langsung berhubungan dengan masuknya, adanya pendiaman dan Bergeraknya orang-orang asing keluar masuk suatu kota, daerah atau negara (Oka Yoeti, 1990: 105).

Salah Wahab (dalam Oka Yoeti, 1990: 106) menjelaskan pariwisata hendaknya memperlihatkan anatomi dari gejala-gejala yang terdiri dari tiga unsur, yaitu:

1. Manusia (man) yaitu orang yang melakukan perjalanan pariwisata
2. Ruang (space) yaitu daerah atau ruang lingkup tempat melakukan perjalanan
3. Waktu (time) yaitu waktu yang digunakan selama dalam perjalanan dan tinggal di daerah tujuan wisata.

Berdasarkan unsur manusia, ruang dan waktu tersebut wahab mendefinisikan pariwisata sebagai suatu aktivitas manusia yang dilakukan secara sadar yang mendapat pelayanan secara bergantian di antara orang-orang dalam suatu Negara itu sendiri, meliputi pendiaman orang-orang di daerah lain untuk sementara waktu dalam mencari kepuasan yang beraneka ragam dan berbeda dengan apa yang dialaminya di mana ia memperoleh pekerjaan tetap.

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. Berdasarkan pengertian tersebut wisata memiliki empat unsur yaitu kegiatan perjalanan, dilakukan secara sukarela, bersifat sementara, perjalanan tersebut bertujuan untuk menikmati obyek wisata dan daya tarik wisata (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009). Jenis wisata terdapat dua kategori yaitu:

1. Wisata alam

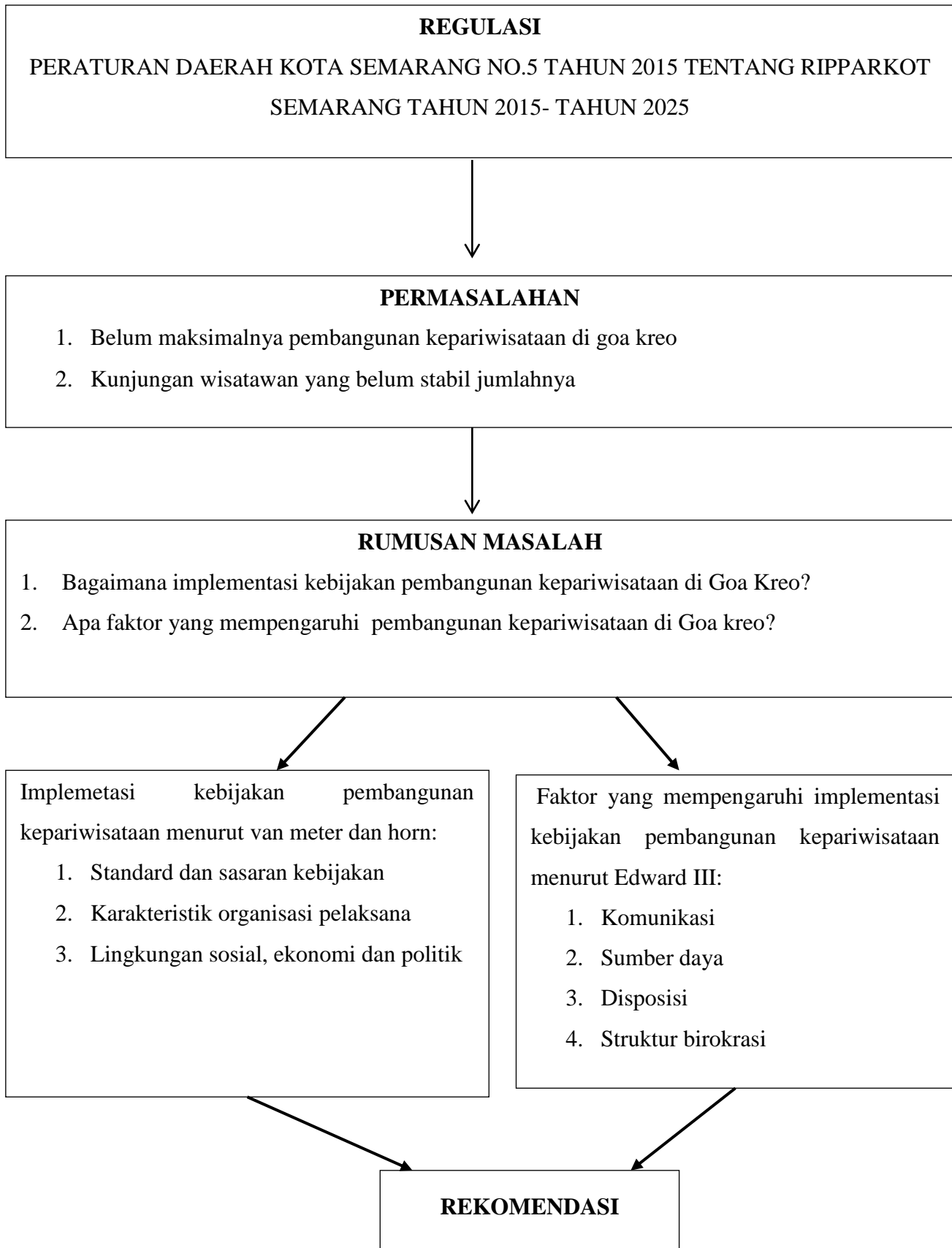
- a. Wisata pantai, untuk berenang, memancing, menyelam, dan sebagainya.
- b. Wisata etnik, merupakan wisata berupa kebudayaan dan gaya hidup masyarakat yang dianggap menarik.
- c. Wisata cagar alam yaitu yang berkaitan dengan keindahan alam, pegunungan, margasatwa.
- d. Wisata buru merupakan tempat yang dikhususkan untuk berburu hewan tertentu.

2. Wisata social budaya



- a. Peninggalan sejarah purbakala dan monument yaitu berupa golongan budaya, monument nasional, gedung bersejarah, bangunan keagamaan
- b. Museum dan fasilitas budaya lainnya

## 1.6 KERANGKA BERFIKIR



## **1.7 FENOMENA PENELITIAN**

Studi kasus yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan Kota Semarang khususnya di Destinasi Kreo dan Agrowisata berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kota Semarang Tahun 2015- Tahun 2025. Kemudian mengidentifikasi apa saja yang menghambat dan mendorong implementasi kebijakan tersebut.

### **1.7.1 Implementasi Kebijakan Pembangunan Kepariwisata di Destinasi Kreo dan Agrowisata**

1. Standar dan sasaran kebijakan
  - a. Meningkatnya kemudahan akses wisatawan dari Destinasi Kreo dan Agrowisata ke kota dan sekitarnya
  - b. Meningkatnya jaringan jalan menuju Destinasi Kreo dan Agrowisata
  - c. Meningkatnya pertandaan untuk memudahkan menuju Destinasi Kreo dan Agrowisata
  - d. Tersedianya moda transportasi untuk memudahkan menuju Destinasi Kreo dan Agrowisata
  - e. Tersedia dan meningkatnya prasarana umum, fasilitas umum, dan fasilitas pariwisata
  - f. Tersedia dan meningkatnya tempat untuk penjualan cinderamata dan makanan khas.
2. Karakteristik organisasi pelaksana

Struktur pelaksana pembangunan kepariwisataan di Destinasi Kreo dan Agrowisata serta hubungan kerjasama antara implementor.

3. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik
  - a. Dukungan kelompok kepentingan dalam pembangunan kepariwisataan di Destinasi Kreo dan Agrowisata.
  - b. Respon masyarakat terhadap pembangunan kepariwisataan di Destinasi Kreo dan Agrowisata.

### **1.7.2 Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pembangunan Kepariwisata di Destinasi Kreo dan Agrowisata**

1. Komunikasi
  - b. Sosialisasi pembangunan kepariwisataan di Destinasi Kreo dan Agrowisata kepada masyarakat.
  - c. Koordinasi antara implementor dengan kelompok kepentingan serta masyarakat dalam pembangunan kepariwisataan di Destinasi Kreo dan Agrowisata.
2. Sumber daya
  - a. Kualitas implementor dalam memahami kebijakan pembangunan kepariwisataan di Destinasi Kreo dan Agrowisata.
  - b. Realisasi sumber dana yang digunakan dalam pembangunan kepariwisataan di Destinasi Kreo dan Agrowisata.
3. Disposisi
 

Sikap implementor dalam pelaksanaan pembangunan kepariwisataan di Destinasi Kreo dan Agrowisata.
4. Struktur birokrasi
 

Standar operasional prosedur dalam pelaksanaan pembangunan kepariwisataan di Destinasi Kreo dan Agrowisata.

## **1.8 METODE PENELITIAN**

Metodologi penelitian yang dipilih penulis adalah metodologi penelitian kualitatif deskriptif. Penelitian dengan metode kualitatif deskriptif bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai latar dan interaksi yang kompleks dari partisipan dan pandangan dari partisipan. Penelitian metode kualitatif deskriptif merupakan penelitian yang dimaksudkan untuk meneliti suatu kondisi obyek dimana peneliti melakukan teknik pengumpulan data dan informasi mengenai gejala atau keadaan yang ada, yaitu keadaan menurut apa adanya saat penelitian dilaksanakan. Penelitian dengan metode kualitatif lebih mementingkan makna bukan kuantitasnya, yang berarti dalam hal ini sangat ditentukan oleh perspektif proses terjadinya.

### **1.8.1 Desain Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif adalah tipe penelitian yang bertujuan menggambarkan suatu gejala sosial tertentu. Data yang terkumpul berbentuk kata-kata atau gambar. Sehingga tidak menekankan pada angka dan sudah ada analisis meskipun belum terlalu mendalam seperti analisis tabel, analisis persentase dan sebagainya. Penelitian kualitatif deskriptif lebih menekankan makna dari proses dan data yang diamati. Data yang didapat bisa berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, foto, dokumen resmi dan lainnya. Tujuan dari metode penelitian deskriptif ini adalah untuk mendapatkan data yang mendalam mengenai Pembangunan Pariwisata Destinasi Kreo dan

Agrowisata Kota Semarang. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi dari Pembangunan Pariwisata Destinasi Kreo dan Agrowisata Kota Semarang.

### **1.8.2 Situs Penelitian**

Situs penelitian merupakan tempat atau wilayah dimana penelitian akan dilaksanakan. Penelitian ini dilaksanakan di Destinasi Kreo dan Agrowisata Kota Semarang.

### **1.8.3 Subjek Penelitian**

Dalam pemilihan informan dilakukan secara purposive. Informan yang dipilih dalam penelitian ini adalah Dinas Pariwisata Kota Semarang, pengelola Destinasi Kreo dan Agrowisata Semarang, dan masyarakat atau pengunjung Destinasi Kreo dan Agrowisata Semarang.

### **1.8.4 Sumber dan Jenis Data**

Menurut Lofland dan Lofland (dalam Moleong, 2013:157) sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Berkaitan dengan hal itu pada bagian ini jenis datanya dibagi ke dalam kata-kata dan tindakan, sumber data tertulis, foto dan statistik. Sumber data terbagi menjadi dua, yaitu :

- a. Sumber data primer

Sumber data primer adalah data yang diperoleh peneliti secara langsung dari sumbernya. Penelitian ini memperoleh data dari wawancara dan observasi langsung kepada informan.

b. Sumber data sekunder

Sumber data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi pustaka, dokumen-dokumen, laporan pemerintah dan lain sebagainya.

### **1.8.5 Teknik Pengumpulan Data**

Peneliti dalam Pengumpulan data menggunakan teknik purposive sampling. Teknik purposive sampling adalah pengambilan sampel secara sengaja atau sesuai dengan persyaratan sampel yang diperlukan dan ditentukan oleh peneliti sendiri. Pengambilan data dilakukan dengan teknik-teknik berikut :

1. Wawancara atau interview

Wawancara (dalam Moleong, 2013: 186) adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut. Peneliti menggunakan teknik wawancara untuk menemukan masalah yang harus diteliti lebih dalam dari informan.

2. Observasi

Observasi adalah salah satu teknik dalam pengumpulan data melalui pengamatan. Observasi memungkinkan penulis untuk melihat dan mengamati sendiri keadaan sebenarnya di lapangan.

3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu, baik berupa tulisan, gambar, LPJ atau arsip yang berhubungan dengan pembangunan pariwisata di Kota Semarang.

#### 4. Studi kepustakaan

Studi kepustakaan merupakan metode pengumpulan data dengan membaca buku, literature, jurnal, ataupun referensi yang berkaitan dengan penelitian ini.

### **1.8.6 Analisis Interpretasi Data**

Analisis data adalah upaya yang dilakukan dengan mengorganisasikan data, memilah-milah data, menemukan apa yang penting dari data untuk dipelajari dan memutuskan apa yang dapat dipahami diri sendiri atau dibagi dengan orang lain. Analisis data dilakukan dengan metode kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan metode wawancara, observasi, studi kepustakaan dan dokumentasi. Data yang sudah terkumpul akan dianalisis datanya. Secara umum proses analisis data (dalam Moleong, 2016:288) mencakup reduksi data, kategorisasi data, sintenisasi dan hipotesis kerja.

#### 1. Reduksi data

Banyaknya peneliti melakukan penelitian di lapangan, maka semakin banyak data yang kompleks yang perlu disederhanakan atau dirangkum (diberi kode) untuk setiap data agar lebih mempermudah peneliti dalam melanjutkan penelitian selanjutnya.

#### 2. Kategorisasi data



Kategorisasi data adalah proses pemilahan data menjadi bagian data-data yang sama.

### 3. Sintenisasi

Sintenisasi adalah mencari kaitan antara satu kategori dengan kategori lainnya.

### 4. Hipotesis kerja

Hipotesis kerja adalah perumusan suatu pernyataan yang proporsional. Hipotesis kerja hendaknya terkait dan sekaligus menjawab pertanyaan penelitian.

## **1.8.7 Kualitas dan Keabsahan Data**

Penelitian kualitatif harus menunjukkan kualitas data yang baik. Pada penelitian ini terdapat beberapa kriteria keabsahan data. Untuk menetapkan keabsahan data diperlukan teknik pemeriksaan. Ada empat kriteria yang digunakan, yaitu kredibilitas (derajat kepercayaan), keteralihan (transferability), kebergantungan (dependability), kepastian (confirmability). Teknik pemeriksaan keabsahan data dalam penelitian ini yaitu dengan menggunakan triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data tersebut. Penelitian ini menggunakan triangulasi sumber dan triangulasi teknik. Triangulasi sumber yaitu untuk membandingkan data informasi yang diperoleh dengan dengan perbandingan hasil pengamatan, wawancara, situasi dan waktu yang berbeda. Triangulasi teknik digunakan untuk pengecekan kembali hasil dari pengamatan dan dokumentasi yang nantinya akan dibentuk kesimpulan mengenai data yang peneliti teliti.

