

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

UUD 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum bangsa Indonesia memuat tujuan nasional bangsa Indonesia. Upaya pencapaian tujuan nasional salah satunya diselenggarakan melalui pembangunan nasional secara berencana, terpadu dan berkelanjutan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Perencanaan menjadi hal substansial dalam upaya pembangunan nasional agar pembangunan dapat terarah, terstruktur dan sesuai target. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menjadi dasar dalam perencanaan pembangunan Indonesia. Pada pasal Pasal 1 ayat (2) tertulis bahwa Pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Definisi tersebut mengandung arti bahwa pembangunan nasional menjadi tanggung jawab semua elemen bangsa dengan peranserta didalamnya sesuai dengan kapasitas.

Bidang ekonomi menjadi prioritas dalam pembangunan Indonesia sejak tahun 1967. Pembangunan ekonomi berkelanjutan merupakan salah satu Empat Pilar Pembangunan dalam mewujudkan Indonesia Emas 2045. Pencapaian pembangunan nasional selaras dengan tujuan Pembangunan Berkelanjutan/*Sustainable Development Goals* (SDGs) adalah komitmen

global dan nasional untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dan mencakup 17 tujuan (Kementerian PPN/Bappenas, 2020). Maksud dan tujuan seluruh TPB/SDGs terbagi menjadi empat pilar, yaitu pilar pembangunan ekonomi, pilar pembangunan sosial, pilar pembangunan lingkungan hidup, dan pilar pembangunan hukum dan tata kelola. Upaya mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan merupakan prioritas pembangunan nasional dan memerlukan koordinasi dan kerja sama di tingkat nasional dan regional. Indonesia mempunyai tanggung jawab untuk mencapai SDGs, sehingga pemerintah telah merumuskan Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang pelaksanaan SDGs sebagai komitmen Indonesia untuk mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan. Tujuan ke-8 SDGs (pertumbuhan ekonomi) dapat dicapai dengan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya di Indonesia. Kekayaan sumber daya alam dan keanekaragaman budaya Indonesia tentu mempunyai potensi untuk pariwisata. Pariwisata sendiri merupakan bagian integral dari pembangunan nasional (UU Pariwisata No. 10 Tahun 2009), dan pertumbuhan ekonomi serta ketahanan perekonomian dapat ditingkatkan melalui penerapan kebijakan pembangunan pariwisata yang baik.

Undang-Undang Pariwisata Nomor 10 Tahun 2009 Republik Indonesia mendefinisikan pariwisata sebagai berbagai kegiatan wisata yang didukung oleh berbagai fasilitas dan pelayanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, dan pemerintah. Cakupan kegiatan pariwisata semakin meluas ke berbagai wilayah, baik di pedesaan, pegunungan,

pantai, bahkan kawasan hutan. Pengembangan pariwisata dapat merangsang kegiatan wirausaha khususnya di sekitar destinasi wisata. Contoh paling nyata adalah pariwisata memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menyediakan barang dan jasa, sehingga menghasilkan pendapatan baru bagi masyarakat. Pajak penghasilan wisatawan tidak diragukan lagi memberikan kontribusi yang besar terhadap perekonomian. Oleh karena itu, pariwisata merupakan salah satu sektor yang memegang peranan penting dalam perekonomian Indonesia. T. Christie dan D. Elizabeth Crompton dalam Dewi Nurwati (2020) menyatakan bahwa pariwisata dapat menjadi alat pembangunan potensial yang mendorong pertumbuhan ekonomi, mendiversifikasi perekonomian, membantu mengurangi kemiskinan, dan menciptakan hubungan timbal balik dengan sektor produksi dan penyediaan jasa lainnya. Sebagai penghasil devisa suatu negara, pariwisata dianggap sebagai penggerak perekonomian. Pada tahun 2017, pariwisata menduduki peringkat kedua penghasil devisa negara. Pada tahun 2019, pariwisata akan menjadi andalan penghasil devisa negara dan menjadi kekuatan utama devisa negara.

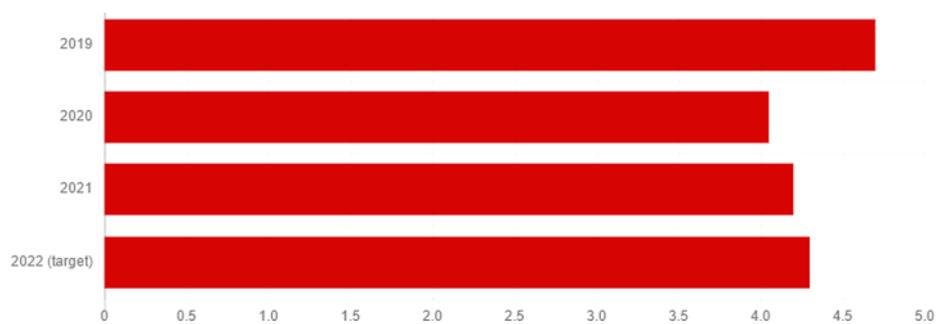
INDIKATOR	2015		2016		2017		2018	
	TARGET	REALISASI	TARGET	REALISASI	TARGET	REALISASI	TARGET	REALISASI
KONTRIBUSI PADA PDB NASIONAL (%)	4,23	4,25	4,50	4,13	5	4,11	5,25	5,25
DEvisa (TRILIUN Rp)	144	175,71	172	176,23	182	198,89	223	229,50

**Table 1.1 Sumbangan Sektor Parwisata terhadap PDB dan Devisa**

*Sumber: LAKIN Kemenparekraf 2019*

Berdasarkan Tabel 1.1 sumbangan sektor pariwisata terhadap devisa negara menunjukkan tren positif yang dibuktikan dengan perolehan

angka devisa yang melebihi target dan kenaikan jumlah devisa per tahun. Kenaikan devisa terbesar terjadi pada tahun 2018. Sektor pariwisata juga menjadi penyumbang Produk Domestik Bruto (PDB) nasional meskipun mengalami penurunan 2 tahun berturut-turut di tahun 2016 dan 2017.



**Gambar 1.1 Sumbangan Pariwisata terhadap PDB Nasional (%)**

*Sumber: Kemenparekraf dan BPS, diolah*

Gambar 1.1 menunjukkan bahwa sumbangan sektor pariwisata terhadap PDB nasional hanya sejumlah 4.05% pada tahun 2020. Penurunan angka ini disebabkan oleh pandemi covid-19. Tahun 2021, Indonesia mampu meningkatkan angka sebesar 37,4% sehingga mencapai angka 4,2% dibandingkan tahun 2020. Dalam rapat kerja (raker) Komisi X DPR RI pada 25 Januari 2023, Menparekraf Sandiaga Salahudin Uno menyampaikan terdapat peningkatan PDB pariwisata di tahun 2022 sebesar 1,2% dari 2,4% di tahun 2021 menjadi 3,6% pada tahun 2022. Peningkatan juga terjadi pada nilai devisa pariwisata dari 0,52 miliar dolar AS pada 2021 menjadi 4,26 miliar dolar AS pada 2022.

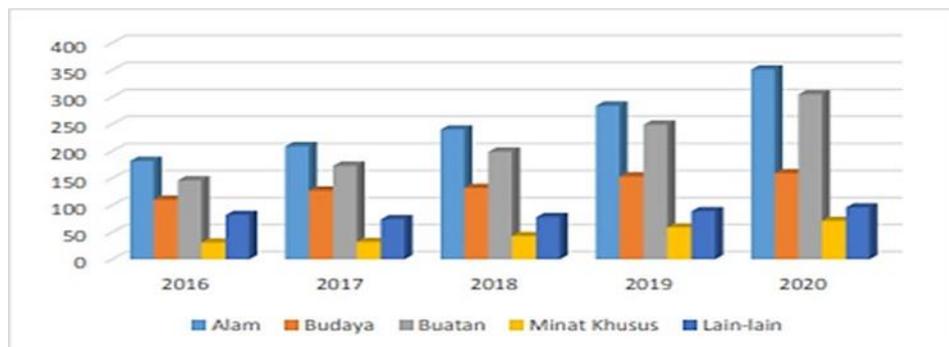
Pemerintah Provinsi Jawa Tengah mengeluarkan Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Tengah Nomor 62 tahun 2019 tentang Rencana Aksi Daerah Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Provinsi Jawa Tengah

Tahun 2019–2023 sebagai tindak lanjut dari Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah menggunakan gerakan bersama, yang melibatkan semua pihak yang terlibat dalam rencana aksi, baik pemerintah maupun non-pemerintah. Tujuan ke-8 pemerintah Provinsi Jawa Tengah adalah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan. Salah satu target pada sektor pariwisata untuk mencapai tujuan tersebut adalah dengan membuat dan menerapkan kebijakan untuk mendorong pariwisata berkelanjutan, yang akan menghasilkan lapangan kerja dan promosi budaya. Pengembangan pariwisata dengan memperhatikan industri dan ekonomi kreatif adalah arah kebijakan tujuan ke-8. Program yang dilaksanakan termasuk pemasaran pariwisata, pengembangan destinasi wisata, dan pengembangan ekonomi kreatif dan sumber daya manusia pariwisata (Badan Perencanaan dan Pembangunan Provinsi Jawa Tengah, 2018).

Perbaikan dan pembangunan pariwisata adalah cara terbaik untuk memaksimalkan potensi pariwisata Indonesia. Menurut Sunaryo (2013:129), pembangunan pariwisata adalah proses perubahan besar yang dilakukan oleh manusia pada suatu kondisi pariwisata tertentu yang dianggap kurang baik untuk menuju kondisi pariwisata yang diinginkan atau lebih baik (Amalyah, 2016: 159). Untuk mendorong pertumbuhan ekonomi lainnya, pengembangan pariwisata harus dipertahankan dan ditingkatkan dengan memperluas dan memanfaatkan potensi pariwisata nasional. Guntar (2013) menjelaskan bahwa Jawa Tengah memiliki

potensi pariwisata yang luar biasa dan unik serta memiliki aspek ketersediaan termasuk sarana umum dan sarana wisata.

Jawa Tengah memiliki potensi pariwisata yang besar, seperti yang ditunjukkan oleh jumlah atraksi wisata yang terus meningkat dan jumlah fasilitas akomodasi yang memadai dan memiliki banyak pilihan, dengan banyak restoran dan rumah makan, serta fasilitas yang mendukung pariwisata lainnya. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah berusaha untuk meningkatkan potensi wisata dengan meningkatkan kualitas daya tarik wisata dan meningkatkan kapasitas sumber daya. Gambar 1.2 di bawah ini menunjukkan kemajuan dalam jumlah daya tarik wisata di Jawa Tengah.

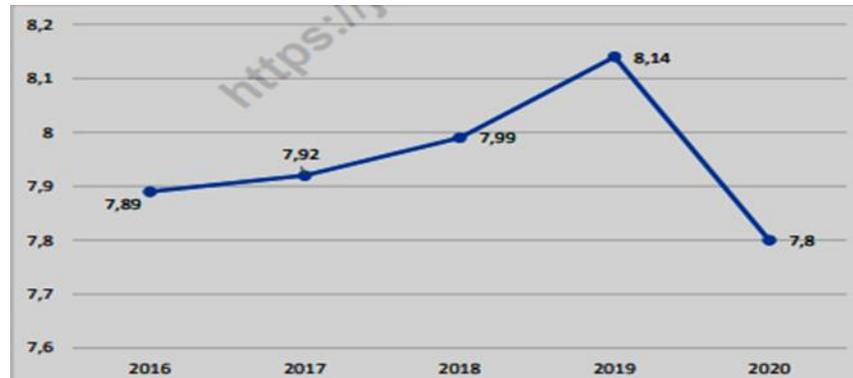


**Gambar 1.2 Jumlah Daya Tarik Wisata di Prov. Jawa Tengah**

*Sumber: Buku Pariwisata Jawa Tengah 2021, diolah.*

Gambar 1.2 terlihat bahwa jumlah daya Tarik wisata (berdasarkan jenis wisata) di Jawa Tengah meningkat setiap tahun. Jumlah daya tarik wisata di Jawa Tengah pada tahun 2016 berjumlah 515, meningkat menjadi 917 pada tahun 2019. Pada tahun 2020, jumlah daya tarik wisata di Jawa Tengah mencapai 1.069 yang terdiri dari 351 wisata alam, 159 wisata budaya, 305 wisata buatan, 71 wisata minat khusus, dan 96 wisata

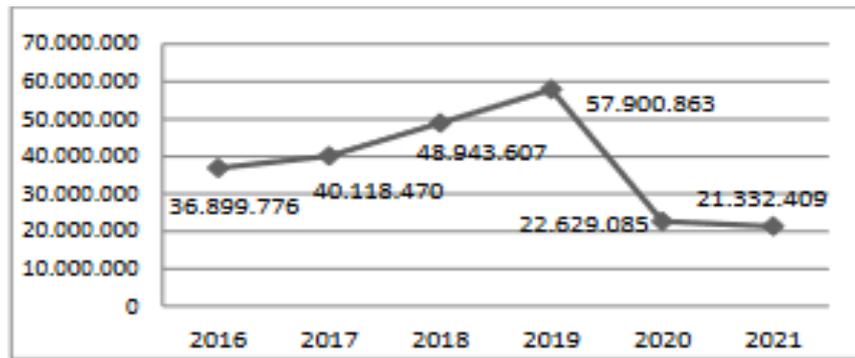
lainnya. Daya Tarik wisata Jawa Tengah terbesar adalah wisata alam, sedangkan daya Tarik wisata terendah adalah wisata minat khusus.



**Gambar 1.3 Kontribusi Sektor Pariwisata Terhadap PDRB Jawa Tengah Tahun 2016-2020**

*Sumber: Katalog Dampak Pariwisata terhadap Perekonomian Provinsi Jawa Tengah 2020*

Gambar 1.3 menunjukkan bahwa pariwisata memainkan peran yang signifikan dalam peningkatan PDRB Provinsi Jawa Tengah. Menurut Buku Saku Pariwisata Jawa Tengah (2020) yang diterbitkan oleh Dinas Kepemudaan, Olahraga, dan Pariwisata (Disporapar) Provinsi Jawa Tengah, kontribusi sektor pariwisata terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Jawa Tengah pada tahun 2019 adalah 3,21%, atau Rp 43.669,80 Milyar. Pariwisata diharapkan dapat menjadi bagian penting dari perkembangan bidang lain di Provinsi Jawa Tengah. Pentingnya sektor pariwisata sejalan dengan perkembangan dan kontribusinya terhadap pendapatan daerah, pengembangan wilayah, penerimaan investasi dan tenaga kerja, serta pengembangan usaha di berbagai wilayah Jawa Tengah.



**Gambar 1.4 Jumlah Wisata Nusantara (orang) Jawa Tengah**

*Sumber: disporapar.jatengprov.go.id*

Pada Gambar 1.4 menunjukkan bahwa jumlah kunjungan wisatawan nusantara (winus) terus bertambah. Kenaikan jumlah kunjungan wisatawan mampu meningkatkan tingkat penghunian kamar hotel. Jumlah winus terus mengalami kenaikan dari tahun 2016 dan puncaknya di tahun 2019. Namun, potensi yang demikian besar mengalami guncangan saat terjadinya pandemi Covid-19. Hal tersebut terbukti dari menurunnya jumlah pengunjung baik manca negara maupun nusantara sebagai dampak kebijakan pembatasan kegiatan masyarakat.

Jawa Tengah memiliki banyak potensi pariwisata. Berdasarkan data pada BPS Jawa Tengah, jumlah perjalanan wisatawan nusantara Provinsi Jawa tengah pada tahun 2020 sebesar 118.122.553. Angka tersebut menempatkan Jawa Tengah sebagai peringkat dua setelah Jawa Timur dengan perolehan angka sebesar 125.343.705. Hal tersebut menunjukkan daya tahan preferensi wisatawan domestik terhadap destinasi wisata cukup baik di tengah pandemi Covid-19. Artinya sektor pariwisata mampu bertahan di tengah kondisi yang sedang tidak menguntungkan.

Jumlah perjalanan wisatawan nusantara ke Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2020 sebesar 118.122.553, menempatkannya di posisi kedua setelah Jawa Timur, yang memiliki jumlah perjalanan sebesar 125.343.705. Hal ini menunjukkan bahwa preferensi wisatawan domestik terhadap objek wisata domestik cukup baik di tengah pandemi Covid-19. Ini menunjukkan bahwa industri pariwisata masih mampu bertahan di tengah situasi yang tidak menguntungkan.

Kemampuan sektor pariwisata dalam menarik dan mendorong sektor ekonomi lain yang terkait, seperti hotel dan restoran, angkutan, industri kerajinan, dan lain-lain menjadikan pariwisata sebagai industri yang sangat potensial dan penting saat ini dan di masa depan. Pariwisata dapat dan mampu mempercepat pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja melalui efek *multiplier*nya. Oleh karena itu pengembangan wisata menjadi suatu urgensi yang harus dilakukan mengingat berdampak pada kecepatan pertumbuhan ekonomi dan perluasan lapangan pekerjaan.

Kabupaten Pemalang merupakan salah satu daerah di Jawa tengah yang mempunyai banyak daya Tarik wisata. Kabupaten Pemalang mempunyai berbagai destinasi pariwisata baik berupa wisata alam, wisata buatan, wisata budaya dan lain-lain. Wisata alam banyak berada di Pemalang bagian selatan dengan topografi berupa perbukitan, perhutanan, persawahan, sungai dan curug. Wisata buatan dan wisata industri berpusat di Pemalang kota begitu juga desa wisata yang berada di sekitarnya. Pengembangan sektor pariwisata senantiasa digencarkan dan dioptimalkan di seluruh wilayah Pemalang khususnya wilayah yang potensial. Sebagai

wujud komitmen dan upaya Pemerintah Kabupaten Pemalang dalam melaksanakan UU Kepariwisata dan Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 dan memaksimalkan potensi pariwisata, Pemerintah Kabupaten Pemalang menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Pemalang Tahun 2017-2025 (Ripparkab). Ripparkab menjadi acuan dan/atau arah gerak pariwisata di Kabupaten Pemalang terutama bagi destinasi wisata yang belum memiliki peraturan khusus yang mengatur tentang hal itu. Perda tersebut menetapkan tujuan pembangunan pariwisata daerah untuk mengembangkan pariwisata yang berbasis keunggulan lokal, indah, dan berdaya saing melalui empat misi pembangunan. Salah satunya adalah dengan mengembangkan destinasi pariwisata yang mempunyai keunggulan lokal, aman, nyaman, menarik, mudah dicapai, berwawasan lingkungan, dan meningkatkan pendapatan masyarakat dan daerah. Pemerintah tidak dapat bergerak sendirian untuk mewujudkan visi misi tersebut. Selain itu, pariwisata berhubungan dengan banyak industri, sehingga diperlukan dorongan dari berbagai latar belakang kepentingan (F. Simanjuntak, dkk, 2020).

Dilansir dari website BPS Kabupaten Pemalang, sektor pariwisata menyumbang PAD Kabupaten Pemalang sebesar Rp 350 559 128 770,00 pada 2019. Pada tahun berikutnya sektor pariwisata hanya mampu menyumbang ke PAD sebesar Rp 328 333 099 500,00. Namun kontribusi sektor pariwisata terhadap PAD Pemalang meningkat menjadi Rp 365.401.063.510,00 pada tahun 2021. Adapun daya Tarik wisata di

Kabupaten Pemalang meningkat per tahunnya. Pada tahun 2018 berjumlah 16, tahun 2019 berjumlah 17 dan mengalami peningkatan signifikan pada tahun 2020 sebanyak 31. Sementara jumlah pengunjung objek wisata di Kabupaten Pemalang dari tahun 2018 sampai dengan tahun 2020 bergerak secara signifikan yang disajikan dalam Tabel 1.2 berikut.

<b>Tahun</b>	<b>Banyaknya Pengunjung Obyek Wisata di Kabupaten Pemalang</b>
2018	1.118.657
2019	1.217.205
2020	866.223

**Tabel 1.2 Jumlah Pengunjung Obyek Wisata di Kabupaten Pemalang**

*Sumber: BPS Kabupaten Pemalang*

Berdasarkan Tabel 1.2, jumlah pengunjung Kabupaten Pemalang meningkat dari tahun 2018 dengan jumlah 1.118.657 menjadi 1.217.205 di tahun 2019 tapi menjadi 866.223 di tahun 2020. Berdasarkan data tersebut, sektor pariwisata di Kabupaten Pemalang masih tertinggal jauh dibanding kabupaten atau kota lainnya di Jawa Tengah sehingga pengembangan pariwisata harus dilakukan secara konsisten.

Mayoritas penduduk Kabupaten Pemalang tinggal di daerah utara dan selatan. Ekonomi di bagian utara tampaknya berkembang. Selain berfungsi sebagai pusat pemerintahan, jalur utama pantai utara (pantura) menghidupkan perekonomian wilayah utara Kabupaten Pemalang. Kondisi ekonomi di wilayah selatan Kabupaten Pemalang tidak sebanding dengan wilayah bagian utara. Kontribusi tujuh kecamatan di bagian selatan Kabupaten Pemalang hanya memberikan kontribusi rata-rata 5,1% terhadap PDRB Kabupaten Pemalang, menurut data BPS Kabupaten

Pemalang tahun 2018. Dengan demikian, untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan kinerja ekonomi Kabupaten Pemalang, khususnya di bagian selatan, diperlukan solusi. Kondisi geografis Kabupaten Pemalang di bagian selatan didominasi oleh topografi alam berupa pegunungan, perbukitan dan perhutanan. Sektor yang potensial dengan kondisi alam tersebut adalah sektor pariwisata. Pengembangan wisata alam di Kabupaten Pemalang menjadi arahan dalam optimalisasi wisata alam (Sari & Sukawi, 2018 dalam Pahrul & Ginanjar, 2020).

Salah satu destinasi wisata alam di Pemalang bagian selatan adalah Bukit Tangkeban yang berlokasi di Desa Nyalembeng Kecamatan Pulosari. Bukit Tangkeban merupakan destinasi wisata yang terbilang cukup baru. Dari hasil wawancara singkat peneliti dengan salah satu pegiat program pariwisata dan ekonomi kreatif Kabupaten Pemalang, Bapak Herodia Magandah, pada awalnya Bukit Tangkeban hanyalah tanah bukit terbengkalai milik pemerintah. Para pemuda Desa Nyalembeng berencana menjadikannya destinasi wisata pada tahun 2016. Pemerintah akhirnya meresmikan Bukit Tangkeban sebagai destinasi wisata pada akhir tahun 2017 setelah banyak wisatawan mulai datang. Rencana pembangunan wisata bertujuan untuk memanfaatkan potensi yang ada di bukit ini. Bukit ini memiliki tanah datar yang cukup luas dan dikelilingi oleh pepohonan rindang dengan pemandangan alam yang indah dan udara sejuk. Walaupun baru dibuka pada akhir 2017, Bukit Tangkeban Pemalang telah menarik lebih dari seratus ribu wisatawan pada tahun 2018 dan 2019. Jumlah

wisatawan di Bukit Tangkeban Pemalang dari tahun 2018 hingga 2022 ditunjukkan dalam tabel berikut.

<b>Tahun</b>	<b>Banyaknya wisatawan</b>
2018	107,125
2019	121,475
2020	102,642
2021	124,926
2022	157,842

**Tabel 1.3 Jumlah Wisatawan di Bukit Tangkeban Tahun 2018-2022**

*Sumber: Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Pemalang, diolah*

Dengan mengamati Tabel 1.3, jumlah wisatawan Bukit Tangkeban meningkat setiap tahun kecuali pada tahun 2020. Penurunan jumlah wisatawan disebabkan oleh pandemic Covid-19. Namun di tahun 2021 dan berikutnya, Bukit Tangkeban mampu menaikkan jumlah wisatawan. Fakta tersebut menunjukkan bahwa Bukit Tangkeban layak dan berpotensi menjadi destinasi wisata yang lebih maju.

Peneliti telah beberapa kali ke destinasi wisata Bukit Tangkeban dan melihat perubahan yang terjadi. Destinasi wisata Bukit Tangkeban menambah beberapa spot wisata dan memperbaiki fasilitas (Pasal 26 ayat (1) poin b. mengenai pengembangan prasarana dan fasilitas umum serta fasilitas pariwisata). Semenjak ada destinasi wisata Bukit Tangkeban, masyarakat setempat dapat berdagang di area wisata sehingga membuka

lapangan pekerjaan baru. Selain itu, Bukit Tangkeban melakukan *branding* di media sosial *Instagram* (Pasal 39 poin c.). Salah satu keistimewaan destinasi wisata Bukit Tangkeban adalah masuk nominasi API (Anugerah Pesona Indonesia) tahun 2020. Upaya-upaya tersebut merupakan bagian dari program/aksi yang merupakan penjabaran pasal-pasal dalam Ripparkab. Namun dibalik prestasi yang telah diraih, sebagaimana hasil wawancara peneliti dengan salah satu pengelola wisata Bukit Tangkeban, Mas Didi Purnomo pada Mei 2023, permasalahan yang masih ada dalam pengembangan destinasi wisata Bukit Tangkeban adalah menjaga stabilitas persatuan tim dan menjaga eksistensi wisata untuk diminati wisatawan. Lebih rinci permasalahannya adalah dalam memberikan pelayanan prima, menjaga fasilitas pariwisata dan membuat inovasi baru. Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa terdapat permasalahan implementasi kebijakan dari sisi implementor kebijakan sekaligus *target group* dimana pengelola wisata merupakan implementor sekaligus menjadi *target group*. Adapun terkait menjaga eksistensi wisata, pemberian pelayanan prima, menjaga fasilitas pariwisata dan membuat inovasi baru merupakan program/aksi yang merupakan penjabaran dalam pasal-pasal kebijakan pembangunan kepariwisataan (Ripparkab Pematang Siantar).

Kemajuan pariwisata didukung oleh ketersediaan sarana prasarana pariwisata. Sarana pariwisata merupakan suatu pelengkap destinasi wisata untuk memenuhi kebutuhan wisatawan guna kenikmatan berwisata, seperti akomodasi/penginapan, transportasi umum, biro perjalanan dan sarana pendukung lainnya (Suwanto, 2004). Sementara prasarana pariwisata

merupakan segala fasilitas pendukung sarana pariwisata yang memberikan pelayanan guna memuaskan aneka ragam kebutuhan wisatawan (Yoeti, 1985). Jalan, jaringan komunikasi, jaringan listrik dan ketersediaan air bersih merupakan prasarana pariwisata (Suwantoro, 2004). Destinasi wisata Bukit Tangkeban menawarkan beberapa paket wisata termasuk fasilitas penginapan dan paket makan. Penginapan yang tersedia berupa shelter dan tenda camping. Adapun fasilitas untuk makan dan minum, terdapat AR Café dan beberapa kios makanan yang tersebar di destinasi wisata Bukit Tangkeban. Namun, terkait transportasi umum masih kurang baik. Kendaraan umum untuk mencapai destinasi wisata Bukit Tangkeban masih terbatas yang dapat ditempuh menggunakan jasa ojek motor. Terkait akses jalan menuju destinasi wisata Bukit Tangkeban tergolong kurang memadai. Kondisi jalan sempit yang hanya mampu dilalui oleh satu transportasi berroda empat. Lampu penerangan jalan juga masih minim sehingga cukup gelap ketika malam hari. Selain itu, jaringan komunikasi di destinasi wisata Bukit Tangkeban belum stabil. Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan (Ripparkab Pematang Siantar) di Bukit Tangkeban belum optimal. Jika permasalahan yang ada tidak segera diselesaikan maka berdampak pada lambatnya pembangunan dan pengembangan destinasi wisata Bukit Tangkeban sehingga diperlukan perbaikan sarana prasarana pariwisata dan optimalisasi pengembangan potensi wisata Bukit Tangkeban guna menjadi destinasi wisata yang unggul dan dapat bersaing dengan destinasi wisata lain karena destinasi wisata Bukit Tangkeban masih tergolong baru yang

harus beradaptasi dengan persaingan dengan destinasi wisata lain di dalam dan di luar Kabupaten Pemalang. Masalah-masalah tersebut merupakan aspek-aspek pada program/aksi yang menjadi penjabaran dalam pasal-pasal kebijakan pembangunan kepariwisataan (Ripparkab Pemalang). Dengan demikian, masih terdapat banyak permasalahan dalam implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan di destinasi wisata Bukit Tangkeban.

Berdasarkan latar belakang di atas, pembangunan dan pengembangan destinasi wisata Bukit Tangkeban sudah berupaya melaksanakan kegiatan pariwisata sebagaimana yang tercantum pada pasal-pasal kebijakan pembangunan kepariwisataan tetapi masih belum optimal. Oleh karena itu diperlukan penelitian yang mampu menganalisis pelaksanaan kebijakan pembangunan kepariwisataan Bukit Tangkeban beserta faktor pendukung dan faktor penghambat guna menjawab pertanyaan penelitian mengapa implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan di Bukit Tangkeban belum optimal sehingga penelitian Implementasi Kebijakan Pembangunan Kepariwisataan Bukit Tangkeban Kabupaten Pemalang penting dilakukan.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

1. Stabilitas persatuan implementor kebijakan (pengelola wisata) belum maksimal.
2. Pelayanan prima yang diberikan belum stabil dan optimal.
3. Terdapat kesulitan dalam perawatan fasilitas pariwisata.

4. Ketersediaan transportasi umum menuju destinasi wisata Bukit Tangkeban masih terbatas.
5. Akses jalan menuju Bukit Tangkeban belum memadai.

### **1.3 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan Bukit Tangkeban Kabupaten Pemalang?
2. Apa faktor pendukung dan faktor penghambat dalam implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan Bukit Tangkeban Kabupaten Pemalang?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan Bukit Tangkeban Kabupaten Pemalang.
2. Untuk mengidentifikasi faktor pendukung dan faktor penghambat dalam implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan Bukit Tangkeban Kabupaten Pemalang.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Akademis
  - a. Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pengembangan ilmu administrasi publik khususnya yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan pada khususnya.
  - b. Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi akademisi, pengamat maupun kritikus yang menggeluti disiplin ilmu administrasi

publik, ilmu pemerintahan dan disiplin ilmu sosial lainnya yang relevan dengan lokus dan fokus penelitian.

## 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi praktisi meliputi pemerintah khususnya Pemerintah Desa Nyalembeng, Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Pematang Jaya, maupun pokdarwis yang berkaitan erat dengan pembangunan kepariwisataan.

### **1.6. Kerangka Pemikiran Teoritis**

#### **1.6.1 Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu merupakan penelitian yang dapat membantu penemuan penelitian yang serupa sehingga mendapatkan inspirasi untuk penelitian berikutnya. Selain itu, penelitian terdahulu juga meringankan peneliti membuktikan keaslian penelitian.

Pada bagian ini, peneliti akan menyajikan penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian yang akan dilakukan. Penelitian terdahulu yang dijadikan referensi oleh peneliti diambil dari jurnal dan/atau skripsi dan/atau tesis yang umumnya membahas mengenai implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan dengan teorinya masing-masing. Peneliti akan mendeskripsikan secara singkat penelitian terdahulu berdasarkan kesamaan teori yang digunakan sebagai berikut.

Teori implementasi kebijakan menurut George Edwards III meliputi 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi adalah teori

yang digunakan pada penelitian: 1) Implementasi Kebijakan Pengembangan Dan Pembangunan Pariwisata Berkelanjutan Yang Berbasis Kearifan Lokal Di Bali (Studi Kasus: Desa Jatiluwih, Kabupaten Tabanan) oleh Kadek Wiwin Dwi Wismayanti; 2) Kebijakan Pengembangan Pariwisata di Kalimantan Tengah (Studi Terhadap Pelaksanaan Pariwisata di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Kalimantan Tengah) oleh Raesha Aprilia Rangin; 3) Implementasi Rencana Induk Pengembangan Pariwisata (RIPP) Provinsi Jawa Tengah di Destinasi Wisata Sam Poo Kong Kota Semarang oleh Arna Manullang (2016). Selain menggunakan teori implementasi kebijakan menurut George Edwards III, terdapat persamaan pada ketiga penelitian tersebut, yaitu menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dokumentasi. Hasil ketiga penelitian tersebut berbeda yakni seluruh faktor (komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi) menjadi faktor pendorong implementasi kebijakan pada hasil penelitian Kadek Wiwin sedangkan pada penelitian Raesha Aprilia dan Manullang Arna, hanya faktor komunikasi yang menjadi faktor pendorong implementasi kebijakan.

Penelitian tentang Implementasi Pembangunan Kepariwisataan Kabupaten Banyuwangi: Studi Kasus Kawasan Taman Wisata Alam Kawah Ijen oleh Bayu Krisna Ardiansyah dkk pada tahun 2002 menggunakan model implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle (1980) meliputi *Content* dan *Context*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pembangunan kepariwisataan Kawasan TWA Kawah

Ijen telah berjalan dengan cukup baik karena banyaknya manfaat yang dirasakan masyarakat, tingkat perubahan yang jelas, dan peningkatan sumber daya yang digunakan. Namun, masih terdapat kekurangan komunikasi antara pengambil kebijakan dan pelaksana, kepatuhan dan daya tanggap pelaksanaan kebijakan masih rendah. Dari perspektif tingkat keberhasilan, implementasi kebijakan tersebut berhasil.

Penelitian terkait Implementasi Kebijakan Pembangunan Pariwisata Di Kabupaten Garut oleh Rustiana, E., Abdillah, U. W., dan Cupiadi, H (2019) bertujuan untuk mengetahui bagaimana kebijakan tersebut diterapkan dan bagaimana hasilnya berdasarkan teori menurut Yoeti (2008) yaitu faktor atraksi, aksesibilitas, dan fasilitas. Sementara penelitian tentang Penerapan Kebijakan Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan Di Karimunjawa oleh Sri Nurhayati Qodriyatun (2018) menggunakan sudut pandang penyusun kebijakan, pelaksana kebijakan, dan *target group* (masyarakat Karimunjawa). Kedua penelitian tersebut merupakan penelitian kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data berupa studi kepustakaan, wawancara, observasi, dan dokumentasi. Hasil kedua penelitian tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan belum maksimal.

Beberapa penelitian terdahulu dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan dilakukan dengan menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif dan didominasi teknik purposive sampling dan snowball sampling. Perbedaan dari masing-masing penelitian ada pada teori yang digunakan untuk menganalisis

implementasi kebijakan dan/atau mengidentifikasi faktor pendorong dan faktor penghambatnya.

### **1.6.2 Administrasi Publik**

Menurut Chandler dan Plano dalam Keban, Yeremias T. (2004:3) administrasi publik adalah proses dimana personel dan sumber daya publik diatur dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (manage) keputusan kebijakan publik (Mustamir, dkk., 2022:69). Menurut Nicolas Henry dalam Pasolong, Harbani (2007), administrasi publik didefinisikan sebagai:

“suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial.”

Menurut definisi yang diberikan oleh Gerald Caiden dalam Priambodo (2019), administrasi publik dapat didefinisikan sebagai segala jenis usaha yang berkaitan dengan penyelenggaraan urusan publik atau memenuhi kebutuhan publik. Hughes (1994) dalam Revida, E. et al. (2020:3) mengatakan bahwa administrasi publik adalah aktivitas untuk melayani masyarakat dalam menerapkan kebijakan yang diberikan oleh pihak lain. Sementara Dwight Waldo (1971) menggambarkan administrasi publik sebagai proses mengorganisasikan dan mengelola sumber daya untuk mencapai tujuan pemerintah (Mustanir et al., 2022:69). Administrasi publik terdiri dari tiga hal, menurut Jhon M. Pfiffner dan Robert V. Presthus dalam Pasolong (2007:7): (1) penerapan kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan perwakilan politik, (2) koordinasi upaya

individu dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah, dan (3) proses pelaksanaan kebijakan pemerintah, yang membutuhkan banyak keahlian dan teknik, memberikan arahan dan petunjuk.

Dari beberapa definisi menurut para ahli, peneliti menyimpulkan bahwa administrasi publik merupakan kerja sama memanfaatkan segala sumber daya yang dikombinasikan dengan teori dan praktik dalam mengimplementasikan kebijakan publik guna pemenuhan kebutuhan publik. Dalam hal ini, administrator publik adalah pelayan publik.

### **1.6.3 Paradigma Administrasi Publik**

Administrasi publik mengalami perkembangan dari masa ke masa. Enam paradigma administrasi publik menurut Nicholas Henry, sebagai berikut:

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

Paradigma ini memisahkan politik dan fungsi pemerintahan sebagai bentuk strategi untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas. Pemikiran ini dipelopori oleh Woodrow Wilson (Basheka, 2012) dalam Astuti, Retno Sunu, dkk. (2020:22). Fokus administrasi negara terbatas pada masalah- masalah organisasi, kepegawaian, dan penyusunan anggaran dalam birokrasi pemerintahan; sedangkan masalah-masalah pemerintahan, politik, dan kebijakan merupakan substansi ilmu politik (Nicholas Henry, 1980 dalam Karyana). Locus paradigma ini adalah mempermasalahkan dimana seharusnya administrasi negara ini berada. sementara administrasi negara dapat menjadi ilmu yang bebas nilai dan manajemen menjadi bidang studi

tersendiri.

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

Dalam paradig ini, fokus administrasi negara adalah pada prinsip-prinsip administrasi yang dipandang dapat berlaku universal pada setiap bentuk organisasi dan di setiap lingkungan sosial budaya (Astuti, R.S. dkk. (2020:23).Prinsipnya adalah administrasi negara dapat diterapkan di negara mana saja walaupun berbeda kebudayaan, lingkungan, dan visi. Prinsip administrasi yang terkenal menurut Lutcher H. Gulick dan Lyndall F. Urwick (dalam Astuti, 2020) adalah POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting*).

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

Paradigma ini menjelaskan upaya untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dan ilmu politik sebagai hasil dari perubahan dan pembaruan. Pada fase ini administrasi negara telah berkembang menjadi bagian dari ilmu politik. Namun tetap terdapat pemisahan lokus dan fokus di antara keduanya.

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

Perkembangan pada paradig ini mengarah pada 2 hal yang terpisah tetapi bersifat komplementer yaitu menunculkan ilmu baru pada administrasi negara berupa mendorong perkembangan ilmu

perilaku (behavioral sciences) dan berkembangnya program- program interdisipliner dalam ilmu pengetahuan, psikologi sosial, teknologi dan kebijakan umum atau dalam terminologi yang lain.

5. Paradigma kelima: Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik (1970)

Administrasi publik telah berkembang menjadi ilmu administrasi publik yaitu merambah ke teori organisasi, ilmu kebijakan (policy science), dan ekonomi politik. Paradigma ini telah memiliki lokus dan fokus yang jelas. Lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan publik sedangkan fokusnya adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik.

6. Paradigma Keenam: Administrasi Publik sebagai *Governance*

*Governance* didefinisikan sebagai pelaksanaan kekuasaan atau otoritas oleh pemimpin politik untuk kesejahteraan warga negara, memiliki proses yang kompleks dimana beberapa sektor masyarakat memegang kekuasaan, memberlakukan dan menyebarkan kebijakan publik yang secara langsung berpengaruh kepada masyarakat dan lembaga serta berpengaruh pula pada pembangunan ekonomi dan sosial (Tamayao, 2014). Istilah “*governance*” digunakan untuk menggambarkan proses mendasar dari pemerintahan modern yang berbeda dengan pemerintahan tradisional. Proses politik dipandang lebih luas dimana warga negara maupun kelompok masyarakat ikut dalam pembuatan kebijakan publik yang penting (Ikeanyibe, 2016). *Governance* memerlukan sektor lain

(menguntungkan secara keuangan dan atau tidak) untuk menyediakan layanan, sementara pemerintah hanya mengatur dan mengarahkan. Secara keseluruhan, “*governance*” mensyaratkan penyerahan pelayanan (desentralisasi/ pembagian kekuasaan dan fungsi) kepada jaringan organisasi nirlaba, perusahaan swasta maupun kepada tingkat pemerintahan lainnya (Ewalt, 2001). Pada dasarnya, “*governance*” melibatkan kemitraan dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Kemitraan ini termasuk melibatkan penduduk lokal, organisasi masyarakat, sektor publik maupun swasta (Gibson, 2011).

Penelitian ini merupakan penelitian yang masuk ke paradigma ke-5 yaitu administrasi publik sebagai administrasi publik sebab penelitian ini mengenai kebijakan publik yaitu pada tahap implementasi kebijakan.

#### **1.6.4 Kebijakan Publik**

Ketika paradigma administrasi publik berkembang, fokus administrasi publik dibagi menjadi manajemen publik dan kebijakan publik. Di dalam buku Ilmu Administrasi Publik (Syafiie, 2010), Thomas R Dye (1981) menyatakan bahwa "kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu itu atau tidak (*whatever government chooses to do or not to do*). Kebijakan publik adalah pemanfaatan strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah public merupakan definisi menurut RC. Chandler dan JC Plano (1988). Di sisi lain, Anderson menyatakan bahwa "kebijakan publik adalah hubungan antar unit-unit pemerintah dengan lingkungannya"

(Syafiie, 2010:105-106). Masih di buku yang sama sebagaimana dikutip oleh Syafiie (2010), Menurut Willy N. Dunn, "kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan, dan lain-lain." Kebijakan publik, menurut Singadilaga (2001:5), adalah keputusan tentang set pilihan (pilihan) yang saling berhubungan dan berkorelasi untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks lain, Islamy (1997: 20) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah dengan tujuan tertentu demi kepentingan umum.

Dari definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah, baik secara aktif maupun pasif yang berorientasi kepada kepentingan publik guna menyelesaikan masalah publik dengan memanfaatkan berbagai sumber daya.

Kebijakan publik memiliki proses yang dimulai dengan penyusunan dan berakhir dengan evaluasi. Menurut William Dun (1995), tahap-tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut: formulasi kebijakan, penyusunan agenda, legitimasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Pada tahap evaluasi, kegiatan evaluasi mencakup substansi, implementasi, dan dampak (Budi Winarno, 2008:225 dalam Sahya Anggara, (2018:121). Dalam hal ini, evaluasi dilakukan di setiap tahap, termasuk tahap

implementasi kebijakan (Jones dalam Sahya, A. (2018:24). Anderson (1997) menyampaikan bahwa terdapat 5 (lima) tahap-tahap kebijakan publik yaitu:

1) *Problem Formulation* (Formulasi Masalah)

Tahap ini berisi identifikasi permasalahan apa yang sedang berkembang sebagai latar belakang perlunya kebijakan dibuat, serta bagaimana permasalahan yang berhasil dikumpulkan ini dapat masuk ke agenda pemerintah.

2) *Policy Formulation* (Formulasi Kebijakan)

Tahap ini menjadi tanggapan dari identifikasi masalah yang sudah dilakukan. Proses ini dikembangkan dengan beberapa alternatif untuk menjawab permasalahan yang ada, serta pihak mana saja yang nantinya akan terlibat.

3) *Adapting Formulation* (Penentuan Kebijakan)

Tahapan ini mencakup tentang pemilihan dan penetapan alternatif yang paling tepat untuk dijadikan sebagai sebuah kebijakan. Selain itu, tahap penentuan kebijakan juga mencakup aktor-aktor yang akan menjalankan kebijakan dan proses/cara yang akan digunakan dalam pelaksanaannya.

4) *Implementation* (Implementasi)

Tahapan ini lebih berfokus pada aktor yang akan menjalankan kebijakan, termasuk pekerjaan seperti apa dan bagaimana yang harus dilakukan oleh pihak-pihak implementor serta dampak yang kemungkinan terjadi dari pelaksanaan kebijakan.

#### 5) *Evaluation* (Evaluasi)

Tahap ini merupakan tahap terakhir dari proses kebijakan publik yang digagas oleh Anderson. Tahap evaluasi berisi pengukuran terhadap tingkat keberhasilan dari kebijakan yang telah dijalankan, termasuk siapa yang menilai dan konsekuensi yang ditimbulkan. Hasil dari evaluasi kebijakan akan digunakan sebagai bahan perbaikan pada kebijakan yang akan datang.

Berdasarkan 5 (lima) tahap kebijakan publik di atas, penelitian ini menggunakan pendekatan implementasi kebijakan. Dalam konteks penelitian ini, Perda Kabupaten Pematang No. 19 Tahun 2016 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Tahun 2005–2025 di destinasi wisata Bukit Tangkeban adalah contoh implementasi kebijakan tersebut. Salah satu bagian dari proses kebijakan adalah implementasi kebijakan, yang melibatkan berbagai pihak implementor kebijakan dan memiliki tujuan dan sasaran untuk memastikan bahwa kebijakan yang dibuat dilaksanakan dengan benar dan menghasilkan dampak dan hasil yang diharapkan.

#### **1.6.5 Implementasi Kebijakan**

Seluruh hasil dari formulasi kebijakan dan penetapan kebijakan publik mulai diterapkan pada tahap implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan, menurut Mazmanian dan Sebatier dalam Yulianto, Kadji (2015:48), adalah kegiatan yang mencakup pelaksanaan keputusan

kebijakan dasar dalam bentuk undang-undang, perintah, atau keputusan, serta menentukan masalah yang akan diatasi, tujuan yang akan dicapai, dan bagaimana proses implementasinya diatur. Menurut Van Metter dan Van Horn dalam Yulianto (2015:49), implementasi kebijakan adalah kumpulan tindakan yang dilakukan secara sadar atau sengaja untuk mencapai kinerja. Menurut Wahab (1997: 64) dan Sahya (2016), implementasi kebijakan adalah proses mengimplementasikan keputusan kebijakan, yang biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden. Menurut Lane et al (2010) dalam Tresiana dan Duadji (2021), implementasi adalah konsep yang dibagi menjadi dua bagian. Pertama, implementasi adalah fungsi yang mencakup maksud dan tujuan, dengan hasil sebagai produk dan akibatnya. Selanjutnya, implementasi adalah kebijakan dan hasil yang dicapai dan diterapkan oleh implementor dalam jangka waktu tertentu. Menurut pendapat ini, implementasi adalah proses menerapkan hasil keputusan kebijakan untuk mencapai tujuan dalam upaya memecahkan masalah publik.

Menurut Wahab dalam Sahya, Anggara (2016), implementasi kebijakan sangat penting karena tujuan yang telah ditetapkan tidak akan pernah tercapai jika tidak ada implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan juga merupakan bagian yang sangat penting dari diskusi kebijakan publik. Beberapa hal yang perlu diperhatikan selama proses implementasi kebijakan adalah sebagai berikut: i) Implementor harus tahu apa yang akan dilaksanakan, yaitu memiliki otoritas atas kebijakan

tersebut; ii) Kebijakan yang akan dilaksanakan harus disampaikan kepada pihak yang tepat sesuai dengan sasaran dan arahan kebijakan; dan iii) Kebijakan yang akan dilaksanakan harus dapat diterima secara jelas siapa yang menjadi sasaran kebijakan dan bagaimana tujuan serta arahan dari kebijakan tersebut (Yulianto, 2015: 50). Studi implementasi kebijakan bertujuan untuk mendapatkan pemahaman tentang fenomena yang menyebabkan implementasi kebijakan publik tidak berjalan dengan baik. Pada akhirnya, tujuan dari meneliti fenomena implementasi tersebut adalah untuk mengidentifikasi variabel penjelas, atau faktor-faktor, yang mempengaruhi secara keseluruhan berbagai fenomena implementasi kebijakan. Faktor-faktor ini juga dikenal sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan (Tresiana dan Duadji, 2020). Selain itu, sejumlah model kebijakan ahli telah diidentifikasi menggunakan dua pendekatan yaitu *top down* dan *bottom up*.

Menurut Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn dalam Kasmad (2016:49), implementasi kebijakan yang sempurna dapat dicapai dengan memenuhi beberapa syarat yaitu:

1. Kondisi eksternal yang tidak terdapat hambatan yang berarti.  
Hambatan bersifat material, politik, dan lain-lain.
2. Waktu dan sarana yang mencukupi
3. Ketersediaan sumber daya
4. Seluruh stakeholder yang terlibat memahami dan berkomitmen dengan tujuan

5. Membuat daftar tugas dan menempatkan pada urutan yang benar.
6. Komunikasi dan koordinasi

#### **1.6.6 Model Implementasi Kebijakan**

Dalam model implementasi kebijakan, ada dua pendekatan, yaitu *top down* dan *bottom up*. Pendekatan *top down* lebih menekankan pada seberapa efektif pelaksanaan kebijakan, di mana proses kebijakan terdiri dari serangkaian arahan yang diberikan oleh atasan atau pimpinan untuk menjalankan kebijakan secara birokrasi. Menurut Sabatier, yang dikutip oleh Rulinawaty (2013), pendekatan *top down* memulai analisis implementasi kebijakan ketika keputusan kebijakan ditetapkan dan kemudian memeriksa apakah tujuan kebijakan tercapai atau tidak. Pendekatan ini dikenal sebagai “*Policy Centered*” yang berfokus pada kebijakan dan berusaha untuk mendapatkan fakta-fakta tentang apakah implementasi kebijakan akan mencapai tujuan yang diharapkan (Hogwood & Gunn dalam Rulinawaty, 2013).

Pendekatan *bottom up* untuk model implementasi lebih menekankan pada studi faktor-faktor yang berasal dari level bawah. Pendekatan ini dianggap sebagai pengganti pendekatan *top down*, yang dianggap menyederhanakan masalah atau hanya memperhatikan efektivitas implementasi kebijakan. Namun, implementasi kebijakan dapat menjadi lebih kompleks, yang tidak hanya berkaitan dengan efisiensi dan efektivitas.

Implementasi kebijakan memiliki beberapa model yang terdiri dari pendekatan top down dan bottom up. Model pendekatan tersebut diuraikan sebagai berikut:

#### 1) Pendekatan Top Down

##### a. Donald Van Meter & Carl Van Horn (1975)

Model ini dikenal sebagai "*A Model of the Policy Implementation Process*" yakni keterkaitan beberapa variable bebas mempengaruhi kinerja kebijakan. Variabel-variabel tersebut yaitu :

##### 1. Standar dan sasaran kebijakan

Indikator-indikator keberhasilan dan tujuan-tujuan kebijakan harus jelas sehingga tidak ada kekaburan interpretasi antara implementor kebijakan dengan pembuat kebijakan.

##### 2. Sumber daya

Sumber daya manusia dan sumber daya non manusia (finansial, waktu dan lain-lain) menjadi pendukung Implementasi kebijakan.

##### 3. Karakteristik organisasi pelaksana

Karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi.

##### 4. Komunikasi

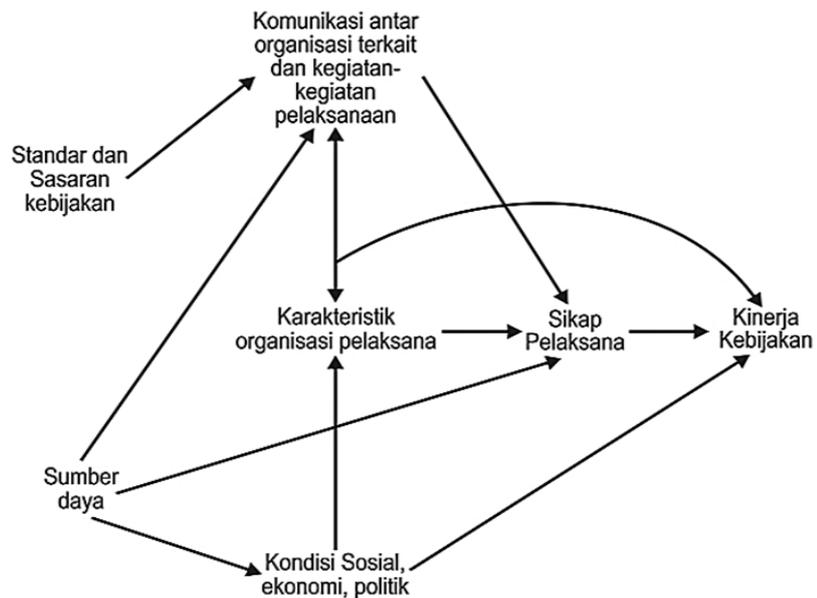
Salah satu penentu keberhasilan implementasi adalah komunikasi dan koordinasi yang terjalin dengan baik. Termasuk perlunya menjamin keberhasilan implementasi kebijakan melalui penguatan terhadap implementor kebijakan dalam bentuk *technical advice and assistance* misalnya sistem reward and punishment.

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

Keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh ketiga lingkungan tersebut termasuk lingkungan sosial yang didalamnya terdapat kepentingan dalam kelompok-kelompok tertentu.

#### 6. Disposisi Implementor

Setiap komponen dalam model di atas akan disaring melalui persepsi dari para implementor. Terdapat tiga elemen yang mempengaruhi hal tersebut, yaitu kemampuan kognisi secara komprehensi dan pemahaman terhadap kebijakan, reaksi pembawaan diri terhadap kebijakan (menerima, menolak, atau netral) dan intensitas terhadap respon kebijakan.



**Gambar 1.5 Model Implementasi Kebijakan Van Meter & Van Horn (1975)**

Sumber: Tachjan, 2006:40.

b. Merilee S. Grindle (1980)

Menurut model ini, keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut yaitu *Content* dan *Context*. *Content of Policy* mencakup sebagai berikut:

(1) Interest affected

Kepentingan-kepentingan yang melekat dengan kebijakan menjadi faktor keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan. Suatu kebijakan akan mendapat banyak dukungan jika kebijakan tersebut mewakili kepentingan kelompok sasarannya..

(2) *Type of benefits*

Kebermanfaatan suatu kebijakan terhadap kelompok sasaran merupakan salah satu faktor keberhasilan suatu kebijakan dan kebijakan tersebut akan mendapat dukungan yang luas.

(3) *Extent of change envisioned*

Kebijakan yang didalamnya terdapat tujuan dengan perubahan besar maka implementasinya akan lebih sulit

(4) *Site of decision making*

Tempat pengambilan keputusan memegang peranan penting dalam penentuan keberhasilan implementasi. Semakin jauh lokasi pengambilan keputusan, maka semakin besar kemungkinan implementasi kebijakan tidak berhasil dan demikian pula sebaliknya.

(5) *Program implementors*

Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh kemampuan dan komitmen yang kuat dari para implementor.

(6) *Resources committed*

Ketersediaan sumber-sumber daya pendukung implementasi kebijakan akan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan kebijakan tersebut. Tentunya, kekurangan sumber-sumber daya pendukung akan menyulitkan keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan.

Adapun *Context* atau lingkungan kebijakan, terdiri dari :

(1) *Power, interests, and strategies of actor involved*

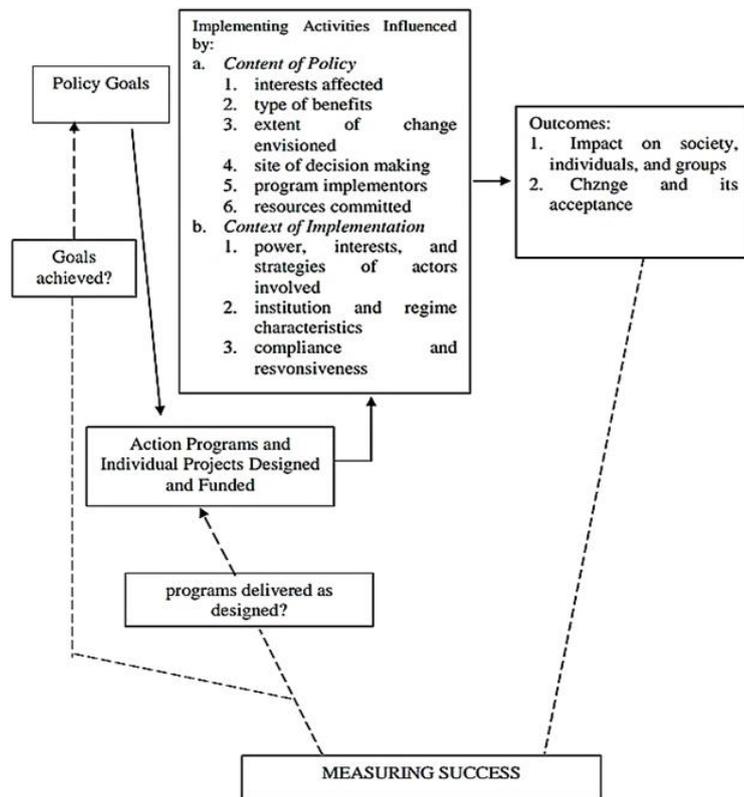
Keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh aktor kebijakan mempunyai kekuatan, kepentingan, dan strategi-strategi dalam pelaksanaan suatu kebijakan.

(2) *Institution and regime characteristic*

Keberhasilan kebijakan akan ditentukan pula oleh dukungan institusi dan rezim yang berkuasa. Dukungan ini bervariasi tergantung dari karakteristik rezim berkuasa.

(3) *Compliance and responsiveness*

Kebijakan akan berhasil apabila ada kesesuaian tujuan dan bentuk program serta rasa tanggung jawab terhadap implementasi kebijakan.



Gambar 1.6 Model Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle (1980)

Sumber: Kasmad, Rulinawaty, 2013.

c. Richard Matland

Model Matland diinisiasi oleh Richard Matland (1995) yang berisi matrik “empat tepat” yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan suatu impelmentasi kebijakan:

1. Ketepatan kebijakan

Ketepatan kebijakan dilihat dari 3 (tiga) sisi yaitu sejauh mana kebijakan mengandung unsur-unsur dalam mengatasi masalah, apakah kebijakan tersebut dibuat oleh suatu entitas yang berwenang mengambil keputusan sesuai dengan tujuan kebijakan,

dan apakah kebijakan itu dikembangkan sesuai dengan karakter masalah yang dihadapi.

## 2. Ketepatan pelaksana

Tiga aktor yang dapat melaksanakan peran pelaksana kebijakan yaitu pemerintah, aliansi antara pemerintah dan sektor swasta, aliansi masyarakat

## 3. Ketepatan target

Mencakup kondisi dimana target-target dari kebijakan sesuai dengan yang direncanakan atau tidak dan kebijakan tidak tumpang tindih dengan kebijakan lain.

## 4. Ketepatan lingkungan

Kondisi mengenai hubungan antara lembaga pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan . ketepatan lingkungan juga diitnjau dari lingkungan eksternal yakni lingkungan sosial, ekonomi dan persepsi masyarakat terhadap kebijakan.

Peneliti menggunakan model implementasi kebijakan ini untuk menganalisis implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan di destinasi wisata Bukit Tangkeban. Alasan peneliti memilih teori ini adalah “empat tepat” pada teori ini termasuk dalam 3 unsur utama implementasi kebijakan yaitu pelaksana, kebijakan dan *target group*. Secara global, teori ini sudah

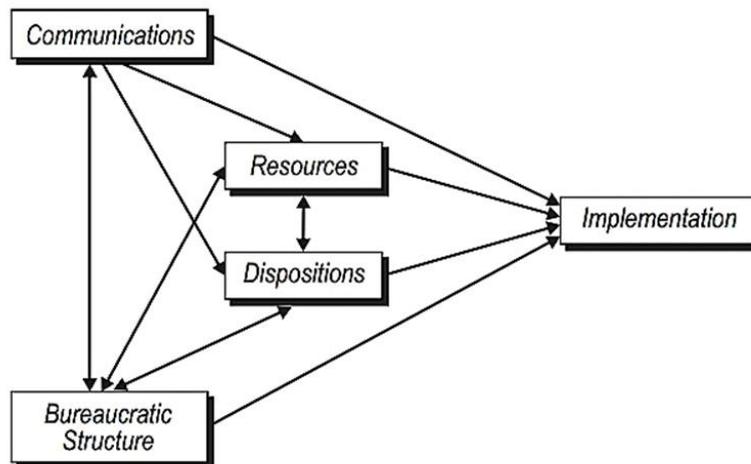
memenuhi dan mewakilkan 3 unsur utama implementasi kebijakan itu sendiri.

d. Georges Edward III (1980)

Menurut pemikiran George Edwards III (1980) implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh 4 faktor yaitu:

- 1 Komunikasi
- 2 Sumber daya
- 3 Disposisi
- 4 Struktur Birokrasi

Dalam model implementasi George Edward III memperlihatkan dampak langsung dan dampak tidak langsung terhadap implementasi kebijakan yaitu komunikasi dan struktur birokrasi berpengaruh langsung dan tak langsung terhadap implementasi, sumber daya dan disposisi berpengaruh langsung terhadap implementasi. Keempat faktor tersebut saling berinteraksi dan berpengaruh pada implementasi.



Gambar 1.7 Model Implementasi Kebijakan George Edwards III

*Sumber: Tachjan, 2006:57.*

Peneliti menggunakan teori ini dalam mengidentifikasi faktor pendukung dan faktor penghambat dalam Implementasi Kebijakan Pembangunan Kepariwisata Bukit Tangkeban. Alasannya adalah keempat faktor pada teori ini sesuai dengan kondisi lapangan penelitian. Peneliti tidak menggunakan model menurut Van Meter dan Van Horn disebabkan oleh adanya faktor lingkungan sosial, ekonomi dan politik, yang mana faktor tersebut kurang sesuai dengan kondisi lapangan penelitian karena tidak ada implementor kebijakan yang berasal dari kalangan elite politik. Begitu juga implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan Bukit Tangkeban tidak mendapat pengaruh dari lingkungan politik karena hanya melibatkan kalangan lokal dan pemerintah daerah saja khususnya Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Pematang.

## 2) Pendekatan Bottom Up

Model implementasi dalam pendekatan *botom up* merupakan model yang dikembangkan secara terpisah oleh Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benny Hjern & David O'Porter (1981).

Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk melaksanakan sendiri implementasi kebijakannya atau mengikut sertakan pejabat birokrat namun hanya pada tataran rendah. Maka dari itu kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan,keinginan publik yang menjadi target group atau kliennya.Kebijakan ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM). Pada intinya, faktor keberhasilan implementasi kebijakan menurut pendektan ini dipengaruhi oleh 3 hal yatu *Content of policy*, *Content of implementation dan Impact*. Secara ringkas pendekatan dan model implementasi kebijakan publik tersaji dalam tabel berikut.

<b>Pendekatan</b>	<b>Teori</b>	<b>Faktor</b>
<i>Top Down</i>	Donald Van Meter & Carl Van Horn (1975)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Standar dan tujuan kebijakan</li> <li>b) Sumber kebijakan</li> <li>c) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan</li> <li>d) Karakteristik instansi pelaksana</li> <li>e) Kondisi sosial, ekonomi, dan politik</li> <li>f) Disposisi implementor</li> </ul>
	Merilee S. Grindle (1980)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) <i>Content of Policy</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Interest affeted</i></li> <li>- <i>Type of benefit</i></li> <li>- <i>Extent of change envisioned</i></li> <li>- <i>Site of decision making</i></li> <li>- <i>Program implementors</i></li> <li>- <i>Resources commited</i></li> </ul> </li> <li>b) <i>Contex of Implementation</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Power</i></li> <li>- <i>Pinterest strategies of actor involved</i></li> <li>- <i>Institution and regime characteristic</i></li> <li>- <i>Compliance and responsivnes</i></li> </ul> </li> </ul>
	George Edwards III (1980)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Komunikasi</li> <li>b) Sumber daya</li> <li>c) Disposisi</li> <li>d) Struktur birokrasi</li> </ul>
<i>Bottom Up</i>	Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benny Hjern & David O'Porter (1981)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) <i>Content of policy</i></li> <li>b) <i>Contex of implementation</i></li> <li>c) <i>Impact</i></li> </ul>

**Tabel 1.4 Pendekatan dan Model Implementasi Kebijakan**

Sumber: Yulianto, Kadji (2015), diolah peneliti

### **1.6.7 Konsep Pariwisata**

Pariwisata didefinisikan oleh UNWTO (2008) sebagai fenomena sosial, budaya, dan ekonomi yang memerlukan orang berpindah ke negara atau tempat lain untuk tujuan pribadi atau pekerjaan (Ashoer, M., Revida, E., Dewi, I. K., Simarmata, M. MT, Nasrullah, Mistriani, N., Simarmata, Hengki M. P., 2021:4). Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisatan, pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata yang didukung oleh berbagai fasilitas dan layanan yang disediakan oleh individu, bisnis, pemerintah, dan pemerintah daerah. Pariwisata didefinisikan lebih lanjut oleh Hall dan Williams (2019) dalam Ashoer, M., dkk. (2021:4) sebagai kombinasi dari berbagai aktivitas, layanan, dan sektor bisnis yang memberikan pengalaman perjalanan, seperti transportasi, akomodasi, makanan dan minuman, toko, hiburan, aktivitas, dan layanan perhotelan lainnya yang tersedia untuk individu atau kelompok yang bepergian dari rumah. Ini mencakup semua penyedia layanan pengunjung dan bisnis yang berhubungan dengan pengunjung. Buhalis et al. (2011) menyatakan bahwa pariwisata mencakup seluruh sektor ekonomi, termasuk transportasi, hotel, dan sektor lainnya, serta elemen promosi, yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan pelancong. Menurut Yoeti (1997:63) dalam Amalyah, R. & Hakim, Djahur H. L. (2016: 169), pariwisata adalah suatu perjalanan yang dilakukan untuk sementara waktu dari satu tempat ke tempat lain dengan tujuan bukan untuk berbisnis (usaha) atau mencari nafkah di tempat tersebut, tetapi semata-mata sebagai konsumen menikmati perjalanan tersebut untuk memenuhi berbagai keinginan.

Pariwisata semakin berkembang ke berbagai tempat, seperti pedesaan, pegunungan, pantai, bahkan hutan. Menurut Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisatan, pembangunan pariwisata dapat mendorong bisnis dan usaha, terutama di daerah wisata. Itu pasti meningkatkan pendapatan di sektor ekonomi di tingkat lokal dan nasional.

#### **1.6.8 Kebijakan Pembangunan Kepariwisata Daerah**

Kebijakan yang berkaitan dengan sektor kepariwisataan yang dibuat oleh pemerintah dikenal sebagai kebijakan pembangunan kepariwisataan. Menurut Goeldner dan Ritchie (2012) dalam Herizal, et al (23:2021), kebijakan kepariwisataan adalah kumpulan peraturan, aturan, arahan, tujuan, dan strategi pengembangan dan promosi yang menyediakan kerangka kerja. Keputusan yang dibuat oleh kelompok dan individu berdampak langsung pada pengembangan pariwisata, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Edgell, Sr. (2008) menambahkan bahwa kebijakan kepariwisataan terkait dengan perencanaan kepariwisataan; dalam hal ini, perencanaan akan meningkatkan peran atau posisi kebijakan dalam pembangunan.

Perencanaan dan pengembangan industri pariwisata terkait erat dengan kebijakan kepariwisataan. UU No. 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata sebagai kebijakan pariwisata Indonesia. Kemudian, Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata dibuat untuk menggambarkan perkembangan dan kemajuan sektor pariwisata. Di Indonesia, ada tiga rencana induk pembangunan kepariwisataan yang

disetujui: rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional (RIPPARNAS, atau disingkat RIPPARNAS), rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi (RIPPARDA, atau Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah), dan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota (RIPPARKAB, atau rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota). Kebijakan pembangunan kepariwisataan yang dibahas dalam penelitian ini yaitu Perda Kabupaten Pemalang No. 19 Tahun 2016 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Tahun 2005-2025 atau yang lebih dikenal dengan Ripparkab.

Sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2016 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Pemalang Tahun 2017–2025, Pasal 8 mengatur pembangunan sektor pariwisata, termasuk destinasi, pemasaran, industri, dan kelembagaan. Menurut Pasal 11 Ripparkab, pembangunan destinasi pariwisata terdiri dari 1) wilayah pembangunan DPD; 2) pembangunan daya tarik wisata; 3) pembangunan aksesibilitas pariwisata; 4) pembangunan prasarana umum, fasilitas pariwisata wisata, dan fasilitas umum; 5) pemberdayaan masyarakat melalui pariwisata; dan 6) pengembangan investasi. Salah satu tahap pembangunan destinasi pariwisata adalah menciptakan daya tarik wisata. Daya tarik wisata atau dapat disebut sebagai destinasi wisata adalah segala sesuatu yang menarik pengunjung dan menjadi sasaran atau tujuan perjalanan mereka karena kekhasan, nilai, dan daya tarik yang berasal dari berbagai kekayaan buatan manusia, alam, dan budaya. Menurut Peraturan

Daerah Nomor 19 Tahun 2016, yang menetapkan Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Kabupaten Pematang Tahun 2017–2025, daya tarik wisata meliputi daya tarik wisata alam, daya tarik wisata budaya, dan daya tarik wisata buatan. Pembangunan daya tarik wisata (Pasal 17) mencakup: perintisan pengembangan daya tarik wisata untuk mendorong pertumbuhan DPD dan pengembangan daerah; b. pembangunan daya tarik wisata untuk meningkatkan kualitas daerah; dan c. pemantapan daya tarik wisata untuk meningkatkan daya saing produk dengan menarik wisatawan dan segmen pasar yang lebih luas; dan d. revitalisasi daya tarik wisata untuk meningkatkan kualitas, keberlanjutan, dan daya saing produk dan DPD.

Pembangunan Aksesibilitas Pariwisata adalah langkah selanjutnya dalam pengembangan destinasi wisata. Ini mencakup pembuatan dan pengembangan sarana transportasi untuk mencapai daya tarik wisata, kawasan wisata yang disesuaikan dengan kondisi lokal, dan optimalisasi sistem transportasi angkutan. Kebijakannya bertujuan untuk meningkatkan dan meningkatkan kemudahan akses dan pergerakan wisatawan ke destinasi wisata dan di dalamnya, serta meningkatkan kenyamanan dan keamanan pergerakan wisatawan ke DPD.

Peningkatan prasarana umum, fasilitas umum, dan fasilitas pariwisata adalah salah satu cara untuk mendukung perintisan pengembangan DPD. Strateginya, menurut Pasal 26, meliputi peningkatan fasilitasi pemerintah daerah untuk pengembangan prasarana umum, fasilitas umum, dan fasilitas pariwisata atas inisiatif swasta; dan perintisan dan pengembangan

prasarana umum, fasilitas umum, dan fasilitas pariwisata melalui inisiatif swasta guna menyokong kesiapan dan peningkatan daya Tarik wisata.

Salah satu komponen pembangunan wisata daerah yang mendukung pengembangan SDM kepariwisataan adalah pemberdayaan masyarakat. Ini dilakukan melalui penguatan lembaga lokal dan pemerintah daerah untuk meningkatkan kapasitas dan peran masyarakat; menjaga industri kecil dan menengah (UMKM) dan usaha pariwisata skala UMKM tetap beroperasi di sekitar destinasi pariwisata; dan mendorong pemberian bantuan fasilitasi permodalan, teknologi pendukung pengembangan industri kecil dan menengah dan usaha pariwisata skala UMKM; meningkatkan peran serta masyarakat dalam mewujudkan sadar wisata.

Soeswoyo (2020:31) mengatakan bahwa penduduk setempat harus memahami konsep kesadaran wisata agar pariwisata dapat berkembang dan menerapkan sapta pesona ke dalam interaksi sehari-hari dengan wisatawan. Suwena dan Widyatmaja (2017:110) mengemukakan, keterlibatan atau dukungan lokal dalam kegiatan pariwisata, berdampak signifikan terhadap jumlah pengunjung. Kegiatan wisata ini harus didukung oleh masyarakat setempat. Pengunjung tidak akan berani memasuki kawasan, jika penduduk setempat tidak mendukung atau melakukan tindakan anarkis. Kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pembangunan pariwisata akan terbentuk, apabila terdapat sosialisasi dan pelatihan untuk meningkatkan kesadaran pariwisata. Rahim (dalam Soeswoyo, 2020:31) menyebutkan, masyarakat menjadi lebih sadar akan peran dan tanggung jawabnya.

## **1.7.Fenomena Penelitian**

Penelitian ini berfokus pada bagaimana kebijakan pembangunan kepariwisataan diterapkan di destinasi wisata Bukit Tangkeban, Kecamatan Pulosari, Kabupaten Pemalang. Dari hasil dan temuan penelitian ini, peneliti akan dapat menganalisis faktor-faktor yang mendorong atau menghambat implementasi kebijakan tersebut. Peneliti menganalisis dan memaparkan implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan di destinasi wisata Bukit Tangkeban, Kabupaten Pemalang berpedoman pada regulasi yang memuat aturan dan mekanisme pelaksanaan pembangunan kepariwisataan yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Pemalang Tahun 2017-2025. Dengan demikian peneliti akan melakukan analisis dan memaparkan hasil penelitian mengenai kebijakan pembangunan kepariwisataan di destinasi wisata Bukit Tangkeban, Kabupaten Pemalang melalui beberapa hal, yaitu:

1. Implementasi Kebijakan Pembangunan Kepariwisata Bukit Tangkeban Kabupaten Pemalang

Implementasi kebijakan adalah upaya untuk mencapai tujuan atau sasaran kewajiban dengan hasil akhir. "Sistem penyampaian kebijakan" adalah istilah yang mengacu pada implementasi, yang berarti suatu sistem untuk menyampaikan atau meneruskan kebijakan. Sebagai suatu sistem, implementasi terdiri dari elemen dan kegiatan yang bertujuan untuk mencapai

tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Fenomena yang akan diteliti meliputi

1) Ketepatan kebijakan

Mencakup kondisi dimana tujuan-tujuan kebijakan pembangunan kepariwisataan yakni Perda No. 19 tahun 2016 tentang Ripparkab Pemalang Tahun 2017-2025 dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan, dibuat oleh lembaga yang berwenang serta mencapai tujuan dan dapat memecahkan masalah yang ada.

2) Ketepatan pelaksana

Keterlibatan peran aktor dalam implementasi kebijakan yang meliputi Disparpora Kab. Pemalang, pemdes Nyalembeng, pengelola wisata dan masyarakat.

3) Ketepatan target

Target-target dalam kebijakan pembangunan kepariwisataan (Ripparkab) adalah pemdes Nyalembeng, pengelola wisata, masyarakat Nyalembeng.

4) Ketepatan lingkungan

Mencakup kondisi mengenai hubungan lembaga pembuat kebijakan pembangunan kepariwisataan dengan pelaksana kebijakan. Ditinjau dari sisi lingkungan eksternal meliputi lingkungan sosial, ekonomi dan persepsi masyarakat terhadap Ripparkab Pemalang.

## 2. Faktor Pendorong dan Faktor Penghambat

Kriteria faktor keberhasilan implementasi yang disusun oleh George Edwards III mencakup faktor-faktor berikut:

- a. Komunikasi: berkaitan dengan cara para pembuat kebijakan memberikan informasi kepada para pelaksana kebijakan sehingga mereka dapat memahami dan bertindak sesuai dengan kebijakan tersebut. Komunikasi juga penting untuk koordinasi dan komunikasi yang baik antara pengelola wisata Bukit Tangkeban, masyarakat Nyalembeng, pemerintah desa, dan pemerintah daerah. Ini menunjukkan bagaimana pelaksana kebijakan memahami kebijakan pembangunan kepariwisataan.
- b. Sumber daya: sumber daya untuk mendukung pelaksanaan kebijakan kepariwisataan di Bukit Tangkeban, termasuk sumber daya manusia sebagai implementor kebijakan dan sumber daya tambahan seperti anggaran dan dokumen pedoman pelaksanaan kebijakan.
- c. Disposisi: kecenderungan dari implementor dalam hal ini adalah pengelola Bukit Tangkeban dan masyarakat Nyalembeng dalam bentuk respon terhadap kebijakan pembangunan kepariwisataan dan pemerintah dalam bentuk pertanggung jawaban dalam melaksanakan kebijakan tersebut.
- d. Struktur birokrasi: Pokdarwis dan pengelola wisata Bukit Tangkeban selaku implementor memiliki kompetensi yang cukup dalam memahami dan mengimplementasikan kebijakan pembangunan kepariwisataan serta pemerintah yang dalam hal ini adalah Dinas Pariwisata dengan struktur organisasi dan tupoksinya sudah menjalankan kebijakan dengan maksimal sesuai SOP.

## **1.8.Argumen Penelitian**

Peneliti memahami bahwa implementasi kebijakan adalah proses yang dinamis dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan. Peneliti meyakini bahwa implementasi merupakan tahapan penting dalam proses kebijakan karena tanpanya, kebijakan yang ada hanya akan menjadi kebijakan semata, sehingga proses implementasi diperlukan untuk mencapai tujuan kebijakan itu sendiri. Selain itu, dengan memahami bagaimana implementasi dilakukan, peneliti dapat mengetahui faktor yang menghambat dan mendukung keberjalanan implementasi kebijakan tersebut.

Penelitian ini penting dilakukan karena pelaksanaan pembangunan dan pengembangan Bukit Tangkeban belum optimal sesuai dengan peraturan yang berlaku. Destinasi wisata Bukit Tangkeban belum mampu menduduki peringkat pertama dalam hal kunjungan wisatawan dan belum mampu bersaing dengan destinasi wisata lain di sekitar Kabupaten Pemalang. Sementara berdasarkan data dari Disparpora Kabupaten Pemalang, jumlah pengunjung di Bukit Tangkeban pasca Covid-19 mengalami peningkatan, penambahan dan perbaikan spot wisata dan fasilitas juga kerap dilakukan dan telah melakukan branding di media sosial Instagram. Fakta tersebut menunjukkan gap pada implementasi pembangunan di destinasi wisata Bukit Tangkeban.

Peneliti meyakini bahwa melalui penelitian ini nantinya dapat mengetahui kendala apa yang terjadi, serta faktor apa yang mungkin menghambat jalannya implementasi begitu juga faktor yang mendukung berjalannya implementasi

kebijakan tersebut. Dengan demikian, hasil dan temuan penelitian ini dapat digunakan untuk evaluasi bagi implementor maupun pembuat kebijakan untuk melakukan optimalisasi pelaksanaan kebijakan dan melakukan perbaikan terhadap kebijakan tersebut bila perlu

Secara konseptual, peneliti menganalisis hasil penelitian dengan mengacu pada peraturan daerah Nomor 19 Tahun 2016 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Pemalang Tahun 2017–2025. Selain itu, peneliti menggunakan konsep teori George Edwards III untuk mengevaluasi faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan Bukit Tangkeban, Kabupaten Pemalang. Dengan demikian, peneliti dapat memberikan rekomendasi atau saran sesuai dengan hasil penelitian yang diperoleh.

## **1.9. Metode Penelitian**

### **1.9.1 Tipe Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian kualitatif menggambarkan fakta dan keterangan lapangan (Best, 1982:119 dalam Muri 2017:118). Penelitian deskriptif menggambarkan subjek atau objek penelitian sebagaimana adanya. I Made Winartha (2006: 155) mengatakan bahwa metode analisis deskriptif kualitatif adalah untuk menganalisis, menggambarkan, dan meringkas berbagai kondisi dan situasi dari berbagai data yang dikumpulkan dari wawancara atau pengamatan tentang masalah yang diteliti yang terjadi di lapangan. Dalam kasus ini, ini

adalah tentang implementasi kebijakan pembangunan pariwisata di Destinasi Wisata Bukit Tangkeban, Kabupaten Pemalang.

### **1.9.2 Lokus dan Fokus Penelitian**

Lokus penelitian merujuk pada lokasi penelitian. Lokasi penelitian ini yaitu destinasi wisata Bukit Tangkeban, Kabupaten Pemalang. Peneliti tertarik untuk menjadikan destinasi wisata Bukit Tangkeban, Kabupaten Pemalang sebagai lokus penelitian. Apa yang akan diteliti menjadi fokus penelitian ini. Fokus penelitian ini mengenai implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan di destinasi wisata Bukit Tangkeban beserta faktor pendorong dan penghambatnya.

### **1.9.3 Subjek Penelitian**

Subjek penelitian terdiri dari objek atau individu, lokasi variabel penelitian berada dan posisi subjek penelitian ialah masalah pada penelitian ini (Samsu, 2017:92). Penelitian ini menggunakan teknik *sampling purposive* dan teknik *snowball*. Menurut Kuswarno (2013:60-61), beberapa kriteria pemilihan informan adalah 1) Informan mengalami langsung fenomena yang berkaitan dengan topik penelitian; 2) Informan mampu menggambarkan dan mendeskripsikan kembali fenomena yang dialami; 3) Bersedia untuk diwawancara dan direkam aktivitasnya selama penelitian berlangsung. Dalam penelitian ini, informan utama adalah Dinas Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga (Disparpora) Kabupaten Pemalang dan pengelola wisata, yang dianggap sebagai implementor yang paling memahami implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan Bukit Tangkeban Kabupaten Pemalang.

Disparpora merupakan implementor kebijakan di tingkat daerah yang sedikit banyak terlibat pada proses formulasi kebijakan dan dianggap lebih memahami isi kebijakan tersebut. Selain itu Disparpora menginformasikan kebijakan pembangunan kepariwisataan kepada implementor kebijakan yang lain. Adapun pengelola wisata merupakan implementor kebijakan yang sedari awal berperan dari masa rintisan destinasi wisata Bukit Tangkeban sehingga dianggap memahami pembangunan dan perkembangan wisata tersebut. Informan pendukung adalah komunitas di sekitar destinasi wisata Bukit Tangkeban dan masyarakat setempat.

#### **1.9.4 Jenis Data**

Dua jenis data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer berasal dari wawancara yang dilakukan oleh peneliti dengan subjek penelitian yang telah ditentukan. Sementara itu, data sekunder berasal dari studi dokumentasi, seperti catatan, buku, artikel ilmiah, dan teori yang relevan dengan penelitian ini.

#### **1.9.5 Sumber Data**

Setiap bentuk data yang diperoleh disebut sebagai sumber data. Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan sekunder. Data primer berasal dari pelaksana kebijakan pembangunan kepariwisataan di destinasi wisata Bukit Tangkeban, Kabupaten Pematang Jaya, yang disurvei dan diwawancarai secara langsung. Data sekunder berasal dari objek atau subjek penelitian secara tidak langsung. Data sekunder dapat berasal dari sumber yang terkait, seperti situs web Bukit Tangkeban dan akun sosial media

resminya, situs web Dinas Pariwisata Kabupaten Pemalang, dan media cetak ataupun media *online*.

#### **1.9.6 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data digunakan untuk mendapatkan data yang diperlukan untuk penelitian. Penelitian ini menggunakan observasi, wawancara, dokumentasi, dan studi kepustakaan untuk mengumpulkan data. Metode pengumpulan data yang dikenal sebagai observasi melibatkan pengamatan langsung di lokasi penelitian. Fokus observasi adalah pelaksanaan kebijakan pembangunan kepariwisataan di destinasi wisata Bukit Tangkeban. Wawancara adalah dialog dimana pewawancara berbicara dengan orang yang diwawancarai untuk mendapatkan informasi (Arikunto, 1993 dalam Samsu 2017:96). Informan yang terlibat dalam penelitian ini yakni Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Pemalang, perangkat Desa Nyalembeng, terutama kepala desa, pengelola wisata, pokdarwis, dan masyarakat sekitar. Diharapkan dengan melakukan wawancara, peneliti dapat mendapatkan lebih banyak informasi, yang kemudian akan diolah dan dianalisis. Hasil dari kegiatan observasi di lapangan, seperti foto, video, dan rekaman suara, digunakan sebagai teknik pengumpulan data ketiga yaitu dokumentasi. Peneliti menggunakan informasi dari berbagai sumber tertulis dan elektronik, seperti buku, jurnal, laporan kinerja, data statistik, dokumen, dan lain-lain yang relevan dengan subjek penelitian.

#### **1.9.7 Teknik Analisis Data**

Analisis data ialah suatu proses pengumpulan, klasifikasi, reduksi dan ringkasan data dari lapangan dilakukan secara sistematis untuk memudahkan peneliti dalam menarik kesimpulan dan mengomunikasikan hasil penelitian dengan menggunakan alat analisis. Menurut Fred M. Kerlinger (1998) dalam Samsu (2017:103) Analisis data adalah proses kategorisasi, penataan, manipulasi, dan peringkasan data untuk menemukan jawaban atas pertanyaan penelitian. Model Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2013) digunakan sebagai teknik analisis data pada penelitian ini:

a. Pengumpulan Data

Dilakukan dengan observasi, wawancara, dokumentasi, dan studi pustaka.

b. Reduksi Data

Reduksi berarti pengurangan, pemotongan (KBBI). Reduksi data adalah proses memilih, mengklasifikasikan, memfokuskan, dan menyederhanakan data untuk menemukan polanya, yang mengarah pada kesimpulan.

c. Penyajian Data

Data dipresentasikan atau disajikan setelah data direduksi. Data disajikan dalam bentuk yang mudah dipahami. Data dapat disajikan dalam teks naratif, tabel, bagan, atau grafik. Dalam hal ini, peneliti menyajikan data dalam bentuk teks naratif.

d. Analisis Data

Pada tahap ini, alat analisis digunakan untuk menganalisis data yang telah disajikan dalam bentuk bagan, tabel, atau teks naratif. Alat analisis bantuan yang digunakan adalah software Atlas.ti. Software ini dapat menganalisis sejumlah besar data kualitatif yang terdiri dari teks, bagan, grafik, dan audio. Ini membantu peneliti menemukan fenomena yang kompleks dalam data.

#### e. Penarikan Kesimpulan/Verifikasi

Tahap akhir dari analisis data adalah penarikan kesimpulan dari hasil analisis data yang dilakukan menggunakan Atlas.ti, yang sekaligus memberikan jawaban atas masalah penelitian.

### **1.9.8 Kualitas Data/Keabsahan Data**

Uji Triangulasi digunakan untuk menilai kualitas data penelitian ini. Triangulasi adalah metode pemeriksaan keabsahan data yang menggunakan sesuatu yang berbeda dari data untuk pengecekan atau sebagai perbandingan dengan data. Metode triangulasi sumber digunakan oleh peneliti untuk membandingkan data dari berbagai sumber dan menganalisisnya (Wiliam Wiersma, 1986 dalam Sugiyono, 2013:273-274). Peneliti membuat *interview guide* yang berisi daftar pertanyaan yang diajukan kepada sejumlah informan berdasarkan hasil teknik *purposive* dan *snowball*. Peneliti melakukan *checking* ke informan lain mengenai hal-hal yang sudah dipertanyakan dengan informan sebelumnya guna mendapatkan konfirmasi data apakah terdapat perbedaan atau kesamaan atau ditemukan informasi baru.