

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pariwisata merupakan satu diantara banyak sektor yang dapat memberikan peningkatan pendapatan daerah. Pengelolaan yang baik dalam sektor pariwisata akan meningkatkan pendapatan daerah serta dapat menjadi pemicu dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam suatu daerah tersebut. Sejak hadirnya regulasi mengenai otonomi daerah seperti yang dijelaskan dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Regulasi ini menyebutkan bahwa pemerintah daerah dapat mengurus sendiri urusan pemerintahannya dengan berpedoman pada asas yang berlaku serta tugas pembantuan. Pemberian kewenangan tersebut dilakukan guna peningkatan kehidupan masyarakat dapat dengan cepat dicapai dengan memperbaiki kualitas pelayanan dan adanya partisipasi aktif dari masyarakat.

Kodyat dalam Kurniansah (2014) menjelas pariwisata sebagai perpindahan dari suatu tempat ke tempat yang lain, dilakukan dalam tempo waktu yang sementara, individu maupun kelompok, sebagai suatu upaya untuk mendapatkan keseimbangan

dan kebahagiaan diri dengan lingkungan dalam dimensi kebudayaan, alam, kehidupan sosial, dan ilmu. Sedangkan menurut Burkart dan Medlik dalam Wulansari (2017) mendefinisikan pariwisata sebagai sebuah transformasi individu dalam waktu yang sementara dan pendek ke tujuan-tujuan di luar domisili mereka hidup atau bekerja, dan aktivitas-aktivitas mereka selama tinggal di lingkungan baru tersebut.

Pemerintah juga menjelaskan mengenai sektor kepariwisataan yang tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata, dijelaskan bahwa kepariwisataan berfungsi untuk memenuhi kebutuhan jasmani, rohani, dan intelektual setiap wisatawan dengan rekreasi dan perjalanan serta meningkatkan pendapatan negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Dari beberapa penjelasan mengenai pariwisata, dapat ditafsirkan bahwa pariwisata ialah segala aktivitas yang dilakukan untuk melepaskan diri dari pekerjaan sejenak dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan jasmani maupun rohani.

Pariwisata di Indonesia cukup beragam, hal ini dikarenakan Indonesia merupakan salah satu negara yang dianugerahi potensi kekayaan alam yang berlimpah yang dapat dieksplorasi menjadi objek wisata yang dapat menarik wisatawan baik itu mancanegara maupun wisatawan domestik. Salah satu provinsi di Indonesia yang mempunyai potensi wisata yang cukup terkenal dan beragam adalah Provinsi Jawa Tengah. Pemerintah Daerah melalui Dinas Kebudayaan dan Pariwisata bersama-sama membangun dan mengembangkan potensi wisata di daerah tersebut agar dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 73 Tahun 2016 menjelaskan bahwa tugas dari Dinas Kebudayaan dan

Pariwisata adalah melaksanakan segala kepentingan pemerintah daerah dalam cakupan kebudayaan dan pariwisata yang didasarkan pada fungsi otonomi daerah serta tugas pembantuan. Pemerintah Jawa Tengah melakukan kolaborasi serta kerjasama dengan Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah dalam mengurus segala urusan di bidang pariwisata di Jawa Tengah.

Pengelolaan pariwisata di Provinsi Jawa Tengah menjadi tanggung jawab Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah yang dibentuk berdasarkan dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Jawa Tengah. Dinas ini merupakan gabungan dari dua dinas, yakni Dinas Pemuda dan Olahraga Provinsi Jawa Tengah serta Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah. Tujuan dilakukan penggabungan adalah untuk meningkatkan kinerja serta pelayanan secara operasional.

Pemerintah Jawa Tengah berkolaborasi dengan Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata bersama-sama melakukan pembangunan pariwisata di Jawa Tengah dengan memanfaatkan potensi daerah yang ada. Berdasarkan data yang didapatkan dari Badan Pusat Statistik (2019) menggambarkan bahwa wisatawan yang mengunjungi Provinsi Jawa Tengah tiap tahunnya terus mengalami peningkatan baik itu wisatawan domestik maupun wisatawan mancanegara. Peningkatan jumlah kunjungan wisatawan ini disebabkan karena Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dengan serius melakukan upaya untuk mengoptimalkan potensi wisata yang ada sehingga nantinya akan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat Jawa Tengah.

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Wisatawan Provinsi Jawa Tengah 2014-2020**

Tahun	Wisatawan Mancanegara	Wisatawan Lokal	Jumlah
2014	419.584	29.852.095	30.271.679
2015	421.191	33.030.843	33.452.034
2016	578.924	36.899.776	37.471.979
2017	782.107	40.118.470	40.900.577
2018	677.168	49.943.607	50.620.775
2019	691.699	57.900.863	58.592.562
2020	78.290	22.629.085	22.707.375

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah (2020)

Satu diantara banyak daya tarik wisata yang menarik wisatawan adalah desa wisata. Desa wisata didefinisikan oleh Hadiwijoyo (2012) sebagai suatu lingkungan pedesaan yang menyajikan segala aspek atmosfer yang menggambarkan keadaan sebenarnya dari pedesaan baik dari kehidupan ekonomi, kebudayaan, adat yang ada, keseharian, mempunyai model bangunan dan bentuk tata ruang desa yang khas, atau kegiatan perekonomian yang unik dan menarik serta mempunyai potensi untuk dikembangkannya berbagai komponen kepariwisataan, misalnya atraksi, akomodasi, makanan-minuman, cinderamata, dan kebutuhan wisata lainnya.

Inovasi peningkatan potensi pariwisata di Provinsi Jawa Tengah yakni pemerintah memberikan perhatian lebih terhadap pemberdayaan desa wisata. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah mulai tahun 2019 melakukan inovasi dengan lebih

berfokus terhadap pengembangan potensi desa wisata dalam peningkatan sektor wisata di Provinsi Jawa Tengah. Berpedoman pada Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pemberdayaan Desa Wisata di Provinsi Jawa Tengah, pemerintah mendorong agar desa wisata menjadi salah satu daya tarik dan juga upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Menurut PP Nomor 51 Tahun 2019 disebutkan bahwa Provinsi Jawa Tengah memiliki empat destinasi pariwisata nasional yang salah satunya adalah destinasi kawasan Borobudur - Yogyakarta dan sekitarnya. Dalam kawasan Borobudur sendiri terdapat sekitar 20 desa wisata yang terus diupayakan menjadi destinasi alternatif selingan dari Candi Borobudur sendiri.

Ada beberapa ketentuan yang harus terpenuhi agar suatu desa dapat dikategorikan sebagai sebuah desa wisata, diantaranya adalah sebagai berikut (Priasukmana & Mulyadin, 2001) :

1. Aksesibilitasnya baik, sehingga akan memudahkan wisatawan untuk berkunjung dengan menggunakan berbagai jenis kendaraan
2. Mempunyai objek-objek menarik berupa alam, seni budaya, legenda, makanan lokal, dan sebagainya untuk dikembangkan sebagai objek wisata
3. Adanya partisipasi masyarakat desa terhadap kegiatan kepariwisataan dan menerima dengan terbuka para wisatawan
4. Terjaminnya keamanan wisatawan ketika berkunjung
5. Ada jaringan komunikasi, tenaga kerja, dan penginapan yang memadai
6. Mempunyai kondisi cuaca yang sejuk

7. Berkaitan dengan objek wisata lain yang sudah dikenal oleh masyarakat luas

Manfaat yang muncul dari pembangunan desa wisata yang dilakukan tidak hanya berkaitan dengan sektor pariwisata saja, tetapi menjangkau segala aspek dalam kehidupan sehari-hari (Priasukmana & Mulyadin, 2001):

1. Bidang ekonomi, dapat meningkatkan perekonomian masyarakat baik di tingkat lokal maupun nasional
2. Bidang sosial, terciptanya lapangan kerja baru untuk masyarakat dapat melakukan berbagai jenis usaha
3. Bidang politik, dari sisi internasional adalah dapat menjadi penghubung perdamaian antar bangsa di dunia dan dari sisi nasional untuk menguatkan persatuan bangsa dan mengatasi disintegrasi
4. Pendidikan, hadirnya desa wisata dapat memberikan pembelajaran baru bagi masyarakat mengenai kehidupan di lingkungan pedesaan
5. Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK), meningkatkan ilmu dan teknologi bidang kepariwisataan
6. Sosial budaya, beberapa kebudayaan asli yang sudah dilupakan dapat menjadi hidup kembali karena hadirnya desa wisata
7. Lingkungan, membuat masyarakat menjadi lebih sadar dan peduli untuk melestarikan dan memelihara lingkungan untuk kehidupan yang akan datang

Implementasi kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah mengenai pemberdayaan desa wisata ini dilakukan oleh Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata dengan mendorong pengembangan yang lebih terhadap desa wisata yang

ada di Jawa Tengah guna menarik wisatawan dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di sekitar desa wisata tersebut. Berbagai program telah dirancang dan diimplementasikan oleh Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah seperti yang ada dalam Arah Pengembangan Kawasan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah. Pengimplementasian Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pemberdayaan Desa Wisata di Provinsi Jawa Tengah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah dengan Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah memberikan dampak yang mengarah kepada peningkatan potensi serta daya tarik wisatawan dalam maupun wisatawan manca negara.

Pengembangan serta pembangunan desa wisata dilakukan bersama dengan kelompok sadar wisata (pokdarwis) di desa-desa yang akan diberdayakan untuk menjadi sebuah desa wisata. Kelompok ini adalah kelompok yang menjadi penggerak pariwisata di tingkat pedesaan. Koordinasi dan sinkronisasi program antar pemilik kepentingan yang ada dan adanya partisipasi yang aktif dari berbagai pihak seperti pemerintah, sektor swasta, industri pariwisata, serta masyarakat setempat yang terkait adalah inti dari penyelenggaraan wisata yang baik. Dengan menggandeng kelompok sadar wisata diharapkan bahwa implementasi dari kebijakan dalam peningkatan pemberdayaan desa wisata di Provinsi Jawa Tengah akan terlaksana dengan dioptimalkan sehingga akan membuat terciptanya destinasi wisata alternatif baru dan masyarakat sekitar desa wisata tersebut akan menjadi lebih sejahtera.

Penelitian mengenai implementasi kebijakan pengembangan pariwisata oleh dinas pariwisata sebelumnya sudah banyak dilakukan, salah satunya oleh Novalisa, Paturusi & Prasiasa (2017) dalam penelitiannya yang berjudul "Implementasi Kebijakan Pembangunan Pariwisata Kabupaten Katingan, Provinsi Kalimantan Tengah". Dalam penelitian tersebut, penulis membahas mengenai proses pembuatan kebijakan pembangunan pariwisata di Kabupaten Katingan, menganalisis pelaksanaan/implementasi kebijakan pembangunan pariwisata serta merangkai model kebijakan alternatif sebagai alternative pilihan guna mendorong pembangunan berkelanjutan di Kabupaten Katingan. Temuan dalam penelitian ini adalah kebijakan yang sudah disusun ternyata belum dapat mendorong pelaksanaan pembangunan pariwisata daerah selain hanya dijadikan sebagai salah satu pedoman bagi penyusunan aktivitas atau program dinas terkait.

Dari penjelasan serta latar belakang yang sudah dijelaskan pada bagian awal, hal tersebutlah yang melatarbelakangi penulis dalam melakukan penelitian terhadap upaya dan peran yang ada pada Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah dalam pelaksanaan implementasi Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pemberdayaan Desa Wisata di Provinsi Jawa Tengah yang kemudian dituangkan dalam penelitian berjudul "***Pemberdayaan Desa Wisata Sebagai Upaya Pengembangan Pariwisata Jawa Tengah (Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pemberdayaan Desa Wisata di Provinsi Jawa Tengah)***".



## **1.2 Rumusan Masalah**

Dari latar belakang yang telah diuraikan oleh penulis pada bagian awal, maka didapatkan rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah pelaksanaan implementasi Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pemberdayaan Desa Wisata di Provinsi Jawa Tengah yang dilaksanakan oleh Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui serta menganalisis bagaimana pengimplementasian Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2019 yang dilakukan oleh Dinas Kepemudaan, Olahraga, dan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah serta kendala yang dijumpai

## **1.4 Kegunaan Penelitian**

### **1. Secara Teoritis**

Bagi kepentingan akademis, hasil dari penelitian ini adalah mampu memberikan informasi bagi pembaca dan memberikan saran dalam peningkatan ilmu pengetahuan lebih spesifik lagi dalam ranah Ilmu

Pemerintahan dalam kaitannya dengan pengimplementasian Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pemberdayaan Desa Wisata di Provinsi Jawa Tengah yang dilaksanakan oleh Dinas Kebudayaan, Olahraga, dan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah.

## **2. Secara Praktis**

### **a. Bagi Instansi**

Memberikan kontribusi pemikiran kepada Dinas Kebudayaan, Olahraga, dan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah dalam pengimplementasian kebijakan pemberdayaan desa wisata sebagai upaya peningkatan pariwisata Provinsi Jawa Tengah.

### **b. Bagi Peneliti**

Dapat memberikan tambahan informasi serta pengalaman yang sebenarnya dalam hal implementasi kebijakan pemberdayaan desa wisata di Provinsi Jawa Tengah oleh Dinas Kebudayaan, Olahraga, dan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pemberdayaan Desa Wisata di Provinsi Jawa Tengah.

## **1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis**

### **1.5.1 Pemberdayaan Masyarakat**

Pemberdayaan dapat diartikan sebagai sebuah proses untuk mengarah kepada suatu keberdayaan atau memberikan daya/kemampuan kepada pihak yang belum berdaya atau yang diberikan dari pihak yang memiliki daya. Pemberdayaan masyarakat pada dasarnya dilandaskan adanya sebuah target atau tujuan bahwa masyarakat harus dapat bertanggung jawab dalam memenuhi kebutuhan mereka sendiri, mengupayakan peningkatan kesejahteraan, mengelola sumber daya serta dapat merealisasikan tujuan hidup mereka. Arah dari pemberdayaan masyarakat adalah agar terciptanya *supportive communities*, yakni sebuah susunan di masyarakat yang keberlangsungan hidupnya didasarkan pada pemerataan pembagian sumber daya dan melibatkan adanya hubungan sosial, partisipasi serta adanya dukungan yang diberikan oleh masyarakat.

Soeharto (2006) menjelaskan bahwa pemberdayaan masyarakat adalah usaha untuk membuat masyarakat menjadi lebih mandiri serta meningkatkan kapasitas yang ada pada masyarakat. Di dalam sebuah pemberdayaan masyarakat senantiasa melibatkan dua kelompok masyarakat dimana yang satu adalah masyarakat yang menjadi sasaran pemberdayaan dan juga masyarakat yang memberikan perhatian atau sumber daya mereka untuk menciptakan pemberdayaan tersebut.

Sedangkan menurut Eko (2004) pemberdayaan masyarakat adalah serangkaian tindakan serta upaya yang terus berlanjut untuk mengembangkan potensi, meningkatkan partisipasi masyarakat, membangun kebudayaan dan menumbuhkan kemandirian dalam diri masyarakat. Pemberdayaan masyarakat dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa sebagai sebuah upaya yang dilakukan untuk membuat kesejahteraan dan kemandirian masyarakat menjadi lebih berkembang dengan mengembangkan pengetahuan, kebiasaan, keterampilan, keahlian serta kepekaan masyarakat. Makna dari pemberdayaan masyarakat dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa yakni ditujukan guna memajukan kesejahteraan serta taraf hidup masyarakat dengan menggunakan penentuan kebijakan dan pelaksanaan program serta kegiatan yang tepat dengan tujuan dan kebutuhan masyarakat yang utama.

Kegiatan pemberdayaan masyarakat memiliki fokus pada upaya untuk membantu kelompok masyarakat yang belum kuat yang mempunyai ketertarikan dalam melakukan kerja berkelompok, melakukan pemahaman terhadap kebutuhan serta melakukan usaha-usaha yang dapat dilakukan guna mencukupi kebutuhan mereka tersebut. Implementasi pemberdayaan masyarakat sering kali dilakukan dalam beberapa ragam kegiatan. Pertama, usaha-usaha pemberdayaan yang dapat membuat peluang bagi masyarakat untuk mendapatkan dukungan guna mencukupi kebutuhan mereka. Kedua, adanya kegiatan promosi atau gerakan sosial yang nantinya akan menarik

simpati dan perhatian dari masyarakat yang memiliki sumber daya untuk memberikan bantuan kepada masyarakat yang belum berdaya tersebut.

Segala kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan mempunyai tujuan guna terbentuknya sebuah susunan masyarakat yang dapat memberikan gambaran lahir dan berkembangnya partisipasi dan swadaya dalam masyarakat. Pemberdayaan masyarakat tidak hanya berfokus pada pengembangan perekonomian, tetapi lebih berfokus pada tumbuh dan meningkatnya hubungan kemanusiaan dalam kelompok masyarakat. Kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan dengan berfokus pada pemecahan masalah dalam masyarakat akan memberikan dampak yang lebih dapat dirasakan. Masyarakat diharapkan akan dapat menangani secara mandiri kebutuhan mereka, tidak diinginkan bahwa kegiatan pemberdayaan yang dilaksanakan justru akan membuat masyarakat menjadi ketergantungan kepada kelompok masyarakat yang melakukan pemberdayaan.

#### **1.5.1.1 Prinsip Pemberdayaan Masyarakat**

Dalam melakukan pemberdayaan masyarakat perlu untuk memperhatikan beberapa hal dalam pelaksanaannya. Prinsip ini dapat digunakan sebagai pedoman pokok yang benar selama pelaksanaan kegiatan tersebut. Najati (2005) menyebutkan ada empat prinsip yang paling sering diperhatikan dalam melaksanakan kegiatan pemberdayaan masyarakat. Pertama, kesejajaran. Pola hubungan yang ada antara masyarakat dengan kelompok masyarakat pelaksana

pemberdayaan harus sejajar. Mekanisme hubungan yang sejajar ini dikembangkan melakukan peningkatan pengetahuan, keahlian, serta pengalaman satu dengan yang lain.

Kedua, keterlibatan masyarakat. Salah satu hal penting dalam pemberdayaan masyarakat adalah terciptanya masyarakat yang mandiri dalam mencukupi kebutuhan mereka. Keterlibatan masyarakat menjadi penting dalam kesuksesan kegiatan pemberdayaan yang dilakukan karena target dari kegiatan ini adalah masyarakat tersebut. Program-program yang dilakukan adalah program yang bersifat memberikan stimulant untuk menumbuhkan rasa kepekaan dalam masyarakat terkait.

Ketiga, keswadayaan. Kelompok masyarakat yang memberikan kegiatan pemberdayaan masyarakat memandang bahwa kelompok sasaran mereka sebenarnya adalah masyarakat yang mampu dan mandiri tetapi belum dapat memaksimalkan kemampuan mereka. Pemberdayaan masyarakat yang dilakukan mempunyai maksud untuk menjadi pemacu agar masyarakat sasaran dapat memaksimalkan keahlian yang sudah ada pada diri mereka.

Keempat, berkesinambungan. Segala upaya pemberdayaan yang dilakukan harus direncanakan sebagai sebuah kegiatan yang berkelanjutan. Memang pada awalnya kegiatan yang dilaksanakan kebanyakan bersifat pendampingan dan kelompok pelaksana lebih dominan. Namun, seiring berjalannya waktu dan masyarakat sudah mulai mandiri, maka peran pelaksana pemberdayaan sudah tidak begitu dominan. Masyarakat dibiarkan melakukan

usaha sendiri tetapi masih ada pengawasan yang dilaksanakan. Selain itu, kegiatan pemberdayaan tersebut juga masih harus terus berlanjut.

### **1.5.2 Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan cara yang dilakukan guna mencapai target yang telah ditentukan sebelumnya. Implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai bagian utama untuk mewujudkan kebijakan publik dengan nyata. Pada bagian ini akan dijelaskan tentang pengertian dan konsep implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh beberapa ahli.

Cleaves (Waluyo, 2007) menjelaskan implementasi kebijakan publik sebagai sebuah proses aktivitas administrasi dan politik (*a process of moving toward a policy objective by mean administrative and political steps*).

Menurut Mulyadi (2015), implementasi kebijakan ialah sebuah peralihan atau transformasi yang memiliki sifat multi organisasi, perubahan dihasilkan dalam implementasi kebijakan yang dilakukan dapat menghubungkan berbagai tingkatan masyarakat.

Lalu menurut Wibawa (Tahir, 2014) menjabarkan maksud dari implementasi kebijakan adalah untuk menentukan arah supaya target dari kebijakan publik dapat diwujudkan secara nyata sebagai hasil dari aktivitas pemerintah. Proses penentuan kebijakan baru bisa dilakukan jika sasaran serta target yang sebelumnya belum rinci sudah diperinci, rencana kegiatan sudah

ada, serta alokasi dana sudah dilakukan guna merealisasikan target dan tujuan-tujuan yang telah ditentukan tersebut.

Menurut Soenarko (Syahida, 2014), kebijakan publik merupakan sebuah tindakan dimana pejabat pemerintahan yang memiliki kewenangan melakukan pengambilan keputusan, dimana kepentingan rakyat merupakan gabungan dari pendapat, usulan serta keinginan yang diutarakan oleh masyarakat.

Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (Pratama, 2013) mengungkapkan sejatinya implementasi kebijakan berfokus pada sebuah perbuatan, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah, secara individu ataupun pihak swasta yang dilakukan dengan maksud untuk mencapai target yang telah ditentukan sebelumnya pada sebuah keputusan kebijakan. Dalam tindakan pengimplementasian ini, pelaksana kebijakan berusaha menyalurkan keputusan-keputusan ke dalam pola-pola operasional serta melanjutkan upaya-upaya tersebut agar terciptanya sebuah perubahan, baik perubahan besar maupun kecil seperti yang sudah ditetapkan pada keputusan kebijakan sebelumnya.

Lester dan Stewart (Nastia, 2014) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan sebuah metode dan hasil (*output*) kesuksesan sebuah pengimplementasian kebijakan kemudian proses serta hasil pencapaian dari tujuan hasil akhir yakni adalah tujuan yang ingin diraih dapat terwujud atau tidak dan menjadi suatu aspek yang dapat diukur.

Beberapa uraian mengenai implementasi kebijakan yang telah dijelaskan sebelumnya, dapat ditarik sebuah pengertian bahwa implementasi merupakan



suatu upaya yang dilakukan oleh pemerintah guna merealisasikan program kebijakan yang telah diputuskan sebelumnya dengan tujuan untuk kepentingan masyarakatnya. Implementasi ini dilaksanakan oleh aktor pelaksana implementasi kebijakan dengan tujuan agar target yang telah ditargetkan sebelumnya dapat dicapai dengan maksimal.

### **1.5.3 Model Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle**

Salah satu model implementasi kebijakan yang terkenal dan banyak dijadikan acuan dalam melakukan analisis kebijakan adalah model kebijakan yang dibawa oleh Merilee S. Grindle. Ia mengemukakan bahwa tugas dari implementasi ialah menentukan sebuah rangkaian yang membolehkan arah kebijakan public untuk diwujudkan sebagai sebuah hasil dari kegiatan pemerintahan. Kebijakan pemerintah yang telah dirumuskan sebelumnya diterjemahkan menjadi program-program dengan tujuan untuk mencapai target dari kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya.

Grindle membawa model implementasi kebijakan sebagai suatu proses politik dan administrasi. Konsep ini menjelaskan bahwa sistem pemungutan keputusan yang dilaksanakan oleh beberapa aktor yang terlibat, dimana keputusan yang dihasilkan diputuskan oleh isi program yang sudah diraih ataupun dengan hubungan dari aktor-aktor yang terlibat untuk memutuskan sebuah keputusan dalam kerangka politik administratif. Pada model implementasi kebijakan Grindle, ia menyebutkan bahwa terdapat dua variabel

besar yang mempengaruhi implementasi yang sedang dilakukan, yakni isi dari kebijakan serta lingkungan (konteks) implementasi. Kedua faktor tersebut harus didorong dengan program nyata serta program perorangan yang dirancang dan didanai sesuai dengan target dari kebijakan. Hal ini dimaksudkan agar sasaran kebijakan yakni masyarakat dapat merasakan dampak baik yang ditimbulkan serta perubahan yang dicapai dapat dirasakan.

Isi kebijakan (*content of policy*) yang dimaksudkan ialah kepentingan yang dipengaruhi (*interest affected*), ragam manfaat yang didapat (*type of benefit*), tingkatan perubahan yang diharapkan (*exten of change envisioned*), kedudukan perumus kebijakan (*site of decision making*), pelaksana program (*program implementor*), serta sumber daya yang dikeluarkan (*resource commited*). Kemudian yang dimaksudkan dengan konteks implementasi (*contex of implementation*) yakni kekuasaan dan strategi aktor yang terlibat (*interest strategi of actors involved*), karakteristik lembaga dan pemimpin (*institution and regime characteristics*), serta ketaatan dan daya respon pelaksana (*compliance and responsiveness*).

Grindle juga menyebutkan bahwa kebijakan yang memiliki cakupan yang luas dan melibatkan banyak kepentingan di dalamnya akan lebih sulit untuk diimplementasikan bila dibandingkan dengan kebijakan yang memiliki cakupan yang lebih sempit dan tidak melibatkan banyak kepentingan dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, isi kebijakan merupakan satu diantara faktor penting yang perlu diberikan perhatian khusus dalam merencanakan sebuah

kebijakan serta kerangka kebijakan memberikan pengaruh dalam pelaksanaan implementasi. Yang dimaksudkan dengan konten dalam model kebijakan ini adalah bahwa kebijakan yang akan diputuskan dipengaruhi oleh:

- 1) Kepentingan yang dipengaruhi, sejatinya kebijakan yang diambil merupakan hasil dari aktivitas politik. Tentu di dalamnya terdapat pertentangan, penolakan maupun perebutan untuk mendapatkan keuntungan dari sebuah kebijakan. Sejalan dengan kepentingan yang terpengaruh, maka keputusan yang diambil dalam sebuah perumusan kebijakan memberikan pengaruh apakah implementasi dapat berjalan dengan lancar atau tidak. Kebijakan yang diimplementasikan tersebut memunculkan perubahan dalam dinamika hubungan politik, ekonomi, dan sosial diantara pihak-pihak yang memiliki kepentingan.
- 2) Ragam manfaat yang didapatkan, dalam implementasi kebijakan dipengaruhi berbagai macam tujuan yang ingin diraih serta sejalan dengan apa yang sudah ditargetkan pada saat proses perumusan sebelumnya. Upaya yang dilakukan untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan yang menghasilkan manfaat kolektif (collective goods) akan memperoleh dukungan pada saat proses pengimplementasiannya.
- 3) Tingkatan perubahan yang diharapkan, disebutkan sebelumnya bahwa sebuah kebijakan dengan cakupan yang lebih sempit akan lebih mudah untuk diimplementasikan. Suatu kebijakan yang menginginkan adanya perubahan yang kecil pada tingkah laku masyarakat akan lebih mudah pula untuk

diimplementasikan, tetapi berbeda ketika suatu kebijakan tersebut diarahkan untuk mencapai perubahan yang mendasar dan dalam jangka waktu yang panjang. Tingkatan perubahan berhubungan dengan adaptasi tingkah laku serta keikutsertaan dari masyarakat penerima kebijakan.

- 4) Kedudukan perumus kebijakan, pembuatan kebijakan selalu terkait dengan wewenang dan kedudukan yang dimiliki dalam proses pengambilan keputusan. Grindle menyebutkan bahwa segala keputusan yang diambil semisal pada tingkatan departemen (pemerintah pusat), tingkatan dinas (pemerintah daerah) akan memberikan dampak bagi pelaksanaan kebijakan tersebut. Semakin luas cakupan dari kebijakan yang diambil maka akan semakin banyak melibatkan aktor pelaksana yang akan memberikan pengaruh pelaksanaan kebijakan akan semakin sulit.
- 5) Pelaksana program, kualitas dari aktor pelaksana program kebijakan cukup memberikan pengaruh akan kesuksesan implementasi tersebut. Semakin baik kualitas dari implementor, maka akan memberikan kemungkinan bahwa target dari diambilnya kebijakan tersebut dapat tercapai dengan maksimal. Cakupan target kebijakan juga memberikan pengaruh, dimana semakin luas cakupan dari kebijakan yang akan diimplementasikan artinya semakin banyak pula melibatkan aktor pelaksana.
- 6) Sumber daya yang dikeluarkan, setiap kebijakan yang dikeluarkan akan membutuhkan pemenuhan sumber daya untuk melaksanakan implementasi dengan maksimal. Grindle menyebutkan bahwa keberhasilan sebuah

implementasi program diakibatkan karena adanya perbedaan kapasitas birokrasi dalam mengelola program agar mencapai target yang telah ditentukan sebelumnya.

Konteks implementasi kebijakan dipengaruhi dengan beberapa hal sebagai berikut:

- a) Kekuasaan dan strategi aktor, dalam sebuah implementasi kebijakan melibatkan tidak sedikit aktor di dalamnya. Individu yang terlibat sebagai pelaksana kebijakan mungkin tidak secara aktif berperan di dalamnya, semua tergantung pada program implementasi yang akan dilaksanakan. Dikatakan oleh Grindle bahwa setiap aktor yang terlibat mempunyai kepentingan dan tugas masing-masing dalam program implementasi dengan membuat permohonan atas pembagian prosedur-prosedur. Terkadang dijumpai tujuan yang dibawa aktor pelaksana berbanding terbalik dengan aktor pelaksana lainnya.
- b) Karakteristik lembaga dan pemimpin, tempat pelaksanaan kebijakan memberikan pengaruh terhadap capaian yang akan dihasilkan. Budaya lembaga pemerintahan yang melakukan kegiatan implementasi memberikan pengaruh dimana jika budaya yang ada pada lembaga tersebut baik maka pelaksanaan implementasi akan berjalan lebih lancar serta dapat meraih target yang sudah ditetapkan sebelumnya.

- c) Ketaatan dan daya respon pelaksana, dalam pelaksanaan program kebijakan terdapat permasalahan interaksi yang berhubungan dengan masyarakat sasaran ataupun aktor pelaksana. Birokrat sebagai aktor pelaksana implementasi dituntut untuk taat pada pedoman pelaksanaan implementasi juga dapat memberikan respon atas masukan atau saran-saran yang masuk.

## **1.6 Metode Penelitian**

### **1.6.1. Jenis dan Lokasi Penelitian**

Penelitian ini adalah dengan menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Metode deskriptif kualitatif menurut (Sugiyono, 2017) ialah sebuah metode yang didasari pada filsafat *positivism* serta digunakan meneliti objek yang alamiah (berlawanan dengan konsep eksperimen) peneliti pada penelitian ini memegang peran sebagai elemen kunci dalam penyatuan informasi yang dilaksanakan dengan metode triangulasi (gabungan), analisis data bersifat kualitatif/induktif, serta makna lebih ditekankan daripada generalisasi pada hasil penelitian implementasi kebijakan dan hambatan dalam pelaksanaannya.

Melalui penelitian ini, peneliti berusaha untuk mendapatkan data serta informasi terkait pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pemberdayaan Desa

Wisata di Jawa Tengah. Pelaksanaan kebijakan tersebut dilakukan oleh Dinas Kepemudaan, Olahraga, dan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah lebih spesifik lagi dilaksanakan oleh Seksi Pengembangan Daya Tarik Wisata (DTW).

Lokasi penelitian ini dilakukan di Kantor Dinas Kepemudaan, Olahraga, dan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah yang beralamat di Jalan Ki Mangunsarkoro Nomor 12, Kota Semarang dengan melakukan pengambilan data dari pelaksana program kebijakan.

#### **1.6.2. Subjek Penelitian**

Subjek penelitian dijelaskan sebagai tempat dimana data untuk variabel penelitian diperoleh (Arikunto, 2010). Dari pengertian tersebut, subjek pada penelitian ini adalah aktor pelaksana dari kebijakan pengembangan desa wisata di Provinsi Jawa Tengah yakni Dinas Kepemudaan, Olahraga, dan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah. Adapun lebih spesifik yakni pelaksana implementasi secara langsung ialah para staf di Seksi Pengembangan Daya Tarik Wisata (DTW).

#### **1.6.3. Sumber dan Jenis Data Penelitian**

Penelitian ini menggunakan data kualitatif, yakni data yang didapatkan berupa teks, ungkapan-ungkapan tertulis, kalimat maupun bentuk yang menggambarkan orang-orang, perbuatan dan fenomena dalam

kehidupan sosial. Jenis data yang ada dalam penelitian ini berasal dari data primer dan data sekunder.

#### **1.6.3.1. Data Primer**

Penjelasan tentang data primer yakni data yang diperoleh secara langsung oleh orang yang sedang melakukan penelitian di lapangan (Hasan, 2002). Data primer yang didapatkan oleh peneliti ialah berupa wawancara dengan informan dalam hal ini adalah Kepala Seksi Pengembangan Daya Tarik Wisata (DTW) serta staff Seksi Pengembangan Daya Tarik Wisata (DTW), selain itu juga berasal dari observasi yang dilakukan oleh peneliti ketika melakukan penelitian selama 30 hari di Seksi Pengembangan Destinasi Wisata, Dinas Kepemudaan, Olahraga, dan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah.

#### **1.6.3.2. Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang didapatkan atau dikumpulkan oleh peneliti dari sumber-sumber yang sudah ada (Hasan, 2002). Data sekunder ini digunakan untuk memperkuat data primer yang telah didapatkan. Sumber data sekunder didapatkan peneliti dari berbagai sumber seperti bahan pustaka, kajian literatur, penelitian terdahulu, laman resmi instansi terkait, dan lain sebagainya.



#### **1.6.4. Teknik Pengumpulan data**

Hal penting yang harus diperhatikan dalam melakukan pengumpulan data yakni teknik pengumpulan data tersebut. Djaman Satori dan Aan Komariah (2011) menjelaskan bahwa teknik pengumpulan data ialah kegiatan yang dilakukan secara sistematis guna memperoleh data yang diperlukan dalam sebuah penelitian. Teknik yang digunakan peneliti pada penelitian ini adalah menggunakan teknik pengumpulan data berupa observasi, wawancara dengan informan, dan studi pustaka.

##### **1.6.4.1. Observasi**

Observasi adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan melakukan pengamatan pada objek maupun subjek penelitian. Menurut Hasan (2002) observasi adalah penentuan, pengarsipan, pengodean, perubahan sejumlah tindakan serta suasana yang berkaitan dengan lembaga, sesuai dengan target penelitian yang ingin dicapai. Observasi yang dilakukan peneliti dalam penelitian ini adalah dengan melakukan kegiatan magang selama 30 hari di Seksi Pengembangan Daya Tarik Wisata (DTW) sehingga dapat mengamati dan ikut terjun langsung dalam pengimplementasian kebijakan.

##### **1.6.4.2. Wawancara**

Ialah teknik pengumpulan data dengan memberikan beberapa pertanyaan langsung kepada responden, dan dilakukan pencatatan atas jawaban responden tersebut (Hasan, 2002). Kegunaan wawancara pada

penelitian ini adalah untuk mengetahui proses implementasi dari Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2019 dan kendala-kendala yang ditemui. Adapun informan yang diwawancarai adalah Bapak Riyadi Kurniawan, S.S selaku Kepala Seksi Pengembangan Daya Tarik Wisata (DTW) serta staff seksi pengembangan daya tarik wisata selaku pelaksana kebijakan ini. Wawancara yang dilakukan yaitu wawancara terbuka, dimana wawancara yang arah pertanyaannya memberikan kesempatan bagi narasumber untuk mengutarakan argumen serta tidak membatasi narasumber hanya menjawab iya atau tidak saja. Peneliti menggunakan wawancara terbuka yang berfungsi untuk menggali data yang lebih objektif dari informan atas pandangan, argumen, serta ide yang diberikan oleh informan terkait.

#### **1.6.4.3. Studi Pustaka**

Untuk mendapatkan lebih banyak informasi yang berkaitan dengan berbagai konsep yang akan dipakai sebagai pedoman dalam penelitian adalah dengan menggunakan pencarian data menggunakan metode studi pustaka (Martono, 2011). Data sekunder pada penelitian ini diperoleh dengan menggunakan studi pustaka yang digunakan untuk mempermudah proses penelitian, yakni dengan menggabungkan berbagai data yang berasal dari artikel surat kabar, buku, artikel jurnal, ataupun karya ilmiah lain.

### **1.6.5. Analisis Data**

Analisis data yang dilakukan oleh peneliti melalui beberapa tahapan, yaitu:

#### **1.6.5.1. Reduksi Data**

Data yang didapatkan dalam penelitian cukup banyak dan masih beragam sehingga diperlukan pencatatan secara rinci dan cermat. Mereduksi data dapat diartikan sebagai menyingkat data-data yang telah diperoleh sebelumnya, memilih informasi-informasi penting, memfokuskan kepada hal-hal penting, serta dicari pola dan temanya. Sehingga data hasil reduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas serta memudahkan peneliti dalam menulis kesimpulan (Sugiyono, 2017).

#### **1.6.5.2. Penyajian Data**

Langkah berikutnya yang dilakukan setelah data diperoleh adalah menyajikan data hasil penelitian. Penyajian data akan membantu untuk mendalami apa yang terjadi serta menyusun langkah kerja berikutnya sesuai dengan apa yang telah dipahami tersebut (Sugiyono, 2017). Tujuan dari penyajian data yakni untuk memudahkan peneliti dalam menjelaskan data sehingga implementasi kebijakan pemberdayaan desa yang dilakukan oleh Dinas Kepemudaan, Olahraga, dan Pariwisata Jawa Tengah yang diteliti dapat lebih mudah dipahami.

### **1.6.5.3. Penarikan Kesimpulan**

Tahapan akhir dari pengolahan data ialah penarikan kesimpulan. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat tidak tetap dan akan berubah bila tidak dijumpai bukti yang menuatkan pada tahap pengumpulan data berikutnya (Sugiyono, 2017).

### **1.6.6. Kualitas Data**

Peneliti menggunakan teknik pengumpulan data triangulasi dalam melakukan penelitian ini. Triangulasi dibagi menjadi 3 yaitu triangulasi teknik, triangulasi sumber, dan triangulasi waktu. Pada penelitian ini termasuk triangulasi teknik karena dilakukan pengambilan data dengan menggunakan 3 teknik yakni observasi, wawancara, serta studi pustaka. Penggunaan triangulasi dilakukan guna pengecekan kebenaran atas data maupun informasi yang diperoleh.