

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN KEPARIWISATAAN BUKIT
TANGKEBAN KABUPATEN PEMALANG** 

Shafa Tasya Kamila, Endang Larasati Setianingsih, Tri Yuniningsih

Departemen Administrasi Publik

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro

Jl. Prof. H. Soedarto, S.H. Tembalang, Semarang Kotak Pos 1269

Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405

Laman: <https://www.fisip.undip.ac.id> email: fisip@undip.ac.id

ABSTRAK

Pemerintah Kabupaten Pemalang menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Pemalang Tahun 2017-2025. Peraturan daerah tersebut merupakan kebijakan yang menjadi pedoman dalam melaksanakan kegiatan pariwisata di Bukit Tangkeban namun implementasi kebijakan tersebut belum optimal. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan di Bukit Tangkeban dan mengidentifikasi faktor pendukung dan faktor penghambatnya. Metode yang digunakan yaitu deskriptif kualitatif dengan pengumpulan data melalui kegiatan observasi, wawancara dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum pembangunan dan pengembangan Bukit Tangkeban sudah sesuai dengan isi kebijakan meskipun terdapat aspek-aspek yang belum optimal yaitu aspek ketepatan target dan ketepatan lingkungan. Faktor pendukung terdiri dari fleksibilitas komunikasi, derajat positif disposisi dan struktur birokrasi yang sudah tepat sedangkan faktor penghambat implementasi adalah sumber daya. Rekomendasi yang dapat diberikan adalah pelatihan SDM kepariwisataan yang lebih intensif dan massif, sosialisasi secara langsung dan berkala mengenai kebijakan pembangunan kepariwisataan (Ripparkab) dan sapta pesona, dan perlu merekonstruksi bagi hasil pendapatan wisata, agar postur anggaran untuk kebutuhan operasional lebih tercukupi guna peningkatan kualitas dan kuantitas destinasi wisata.

Kata kunci: Implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan, Bukit Tangkeban, pelaku wisata

ABSTRACT

The Pemalang Regency Government issued Pemalang Regency Regional Regulation Number 19 of 2016 concerning the Pemalang Regency Tourism Development Master Plan for 2017-2025. This regional regulation is a policy that serves as a guideline in carrying out tourism development and development on Tangkeban Hill, but the implementation of this policy is not yet optimal. This research aims to analyze the implementation of tourism development policies on Tangkeban Hill and identify supporting and inhibiting factors. The method used is descriptive qualitative with data collection through observation, interviews and documentation. The results of the research show that in general the construction and development of Tangkeban Hill is in accordance with the contents of the policy even though there are aspects that are not yet optimal, namely aspects of target accuracy and environmental accuracy. Supporting factors consist of communication flexibility, a positive degree of disposition and an appropriate bureaucratic structure, while factors inhibiting implementation are resources. Recommendations that can be given are more intensive and massive tourism human resource training, direct and regular socialization regarding tourism development policies (Ripparkab) and Sapta Pesona, and the need to reconstruct tourism revenue sharing, so that the budget posture for operational needs is more sufficient to improve quality. and quantity of tourist destinations.

Keywords: *Implementation of tourism development policies, Tangkeban Hill, tourism actors*

PENDAHULUAN

Tujuan Pembangunan Berkelanjutan/*Sustainable Development Goals* (SDGs) adalah komitmen global dan nasional untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dan mencakup 17 tujuan (Kementerian PPN/Bappenas, 2020). 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 implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan yang baik.

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 2019, pariwisata menjadi andalan penghasil devisa negara dan menjadi kekuatan utama devisa negara. Nilai devisa pariwisata mengalami peningkatan dari 0,52 miliar dolarAS di tahun 2021 menjadi 4,26 miliar dolar AS pada tahun 2022. Sektor pariwisata juga berkontribusi terhadap PDB (Produk Domestik Bruto) nasional. Kontribusi Pariwisata terhadap PDB tahun 2021 sebesar 2,4% meningkat menjadi 3,6% di tahun 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. 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).

Kabupaten Pemalang merupakan salah satu daerah di Jawa tengah yang mempunyai banyak daya Tarik wisata. 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.

Mayoritas penduduk Kabupaten Pemalang tinggal di daerah utara dan selatan. Ekonomi di bagian utara 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. 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 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 Pemalang).

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.

KAJIAN TEORI

A. 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 (Mustanir, dkk., 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 definisi di atas, 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.

B. Kebijakan Publik

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*) (Syafiie, 2010). Kebijakan publik adalah pemanfaatan strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik 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).

Berdasarkan beberapa definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan public 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.

C. 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 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).

D. Kebijakan Pembangunan Kepariwisata

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. 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 yaitu rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional (Ripparnas), rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi (Ripparda) dan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota (Ripparlab). Kebijakan pembangunan kepariwisataan yang dibahas dalam penelitian ini yaitu Perda Kabupaten Pemalang No. 19 Tahun 2016 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Pemalang

Tahun 2017-2025 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 Ripparkab tersebut, 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.

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.

E. Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat

Pada implementasi kebijakan terdapat 2 model yaitu pendekatan *top down* dan pendekatan *bottom up*. Pada penelitian ini, digunakan pendekatan *top down* dengan model implementasi kebijakan dari George Edwads III untuk menganalisis faktor pendukung dan faktor penghambat dalam implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan Bukit Tangkeban Kabupaten Pematang Jaya. Adapun Teori George Edwads III terdiri dari 4 (empat faktor) yaitu:

1. Komunikasi

Mencakup 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 antar pelaksana kebijakan, yang mana hal tersebut menunjukkan bagaimana pelaksana kebijakan memahami kebijakan pembangunan kepariwisataan.

2. Sumber daya

Sumber daya untuk mendukung implementasi kebijakan termasuk sumber daya manusia sebagai implementor kebijakan dan sumber daya tambahan seperti anggaran dan dokumen pedoman pelaksanaan kebijakan.

3. Disposisi

Kecenderungan dari implementor dalam bentuk respon terhadap kebijakan dan bentuk pertanggung jawaban dalam melaksanakan kebijakan tersebut.

4. Struktur birokrasi

Mencakup struktur birokrasi dan pelaksanaan SOP termasuk pengambilan keputusan dalam implementasi kebijakan.

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian yang digunakan yaitu deskriptif kualitatif. Situs penelitian di destinasi wisata Bukit Tangkeban Kabupaten Pemalang Jawa Tengah. Peneliti menggunakan sumber data primer dan sekunder dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Informan penelitian ditentukan menggunakan teknik *purposive sampling* dan *snowball sampling*. Analisis dan interpretasi data dilakukan secara deskriptif naratif melalui tahapan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan dengan alat bantu tambahan yaitu software ATLAS.ti. Kualitas data/keabsahan data dilakukan melalui triangulasi sumber.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Implementasi Kebijakan Pembangunan Kepariwisataan Bukit Tangkeban

1. Ketepatan Kebijakan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dipaparkan pada sub bab sebelumnya, kebijakan pembangunan kepariwisataan (Ripparkab) di Bukit Tangkeban sudah tepat karena para

implementor kebijakan sudah mengupayakan dan/atau melaksanakan program/aksi-aksi (yang tercermin pada pasal-pasal kebijakan) yang merupakan penjabaran dari tujuan kebijakan tersebut dan kebijakan tersebut juga dirumuskan sesuai dengan masalah yang ada. Masalah-masalah yang ada telah dirumuskan dalam kebijakan antara lain aksesibilitas pariwisata (Pasal 21 mengenai strategi penyediaan dan pengembangan sarana prasarana transportasi angkutan menuju daya tarik wisata meliputi peningkatan dan pengembangan ketersediaan moda transportasi; mengembangkan diversifikasi jenis moda transportasi; kenyamanan dan keamanan moda transportasi menuju destinasi wisata), sarana prasarana pariwisata (Pasal 25 dan Pasal 26), pemberdayaan masyarakat (Pasal 27 dan Pasal 28), akses jalan belum memadai, kapasitas SDM pariwisata masih minim (Pasal 59). Para implementor kebijakan juga telah berupaya memecahkan masalah yang ada dengan melakukan serangkaian program/aksi sesuai dengan pasal-pasal dalam kebijakan sebagaimana yang telah disebutkan. Kebijakan dibuat oleh

lembaga yang mempunyai kewenangan sesuai dengan karakter kebijakan. Kebijakan dalam penelitian ini ialah berbentuk perda yang mana dalam proses formulasi kebijakan dimulai dengan penyerapan aspirasi masyarakat oleh anggota dewan (DPRD Kab./Kota). Setiap anggota dewan menyerap aspirasi-aspirasi yang berisi masalah-masalah yang ada di tengah masyarakat untuk kemudian dibawa dalam forum/rapat. Dalam forum tersebut melibatkan berbagai pihak yang ahli di bidangnya dan melibatkan pemerintah yang relevan dengan bidang/ranah kebijakan yang akan dibuat yakni bidang pariwisata yang dalam hal ini ialah Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kab. Pemalang.

2. Ketepatan Pelaksana

Aktor yang terlibat dan berperan dalam implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan di Bukit Tangkeban yaitu Disparpora Kab. Pemalang, pemerintah desa Nyalembeng, BUMDes Nyalembeng, pengelolaan wisata, pokdarwis dan masyarakat. Implementor kebijakan sudah tepat karena Disparpora, pemerintah desa, BUMDes, pengelola wisata, pokdarwis

dan masyarakat terlibat langsung dalam implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan Bukit Tangkeban. Keterlibatan dan peran aktor serta adanya *monitoring* dan evaluasi (*monev*) berdampak pada terlaksananya beberapa program/aksi yang diamanatkan dalam pasal-pasal kebijakan (Ripparkab) yaitu terkait upaya dalam menggali, memperkenalkan, mendayagunakan dan meningkatkan mutu daya tarik wisata, pengembangan fasilitas pariwisata, perluasan kesempatan berusaha dan penciptaan lapangan kerja, kontribusi terhadap pendapatan desa untuk kesejahteraan rakyat, Pendayagunaan produksi lokal.

Setiap implementor kebijakan memiliki peran dan fungsi masing-masing dalam implementasi kebijakan namun mereka saling berkoordinasi dan bekerja sama sehingga tujuan-tujuan dari kebijakan dapat tercapai. Dinas Pariwisata Kab. Pemalang berperan menjadi Pembina, pengawas dan pendukung agar destinasi wisata Bukit Tangkeban senantiasa berkembang, memberi pelatihan SDM kepariwisataan kepada pengelola wisata, memperluas

kesempatan berusaha dan mendorong pendayagunaan produksi lokal dengan cara melakukan promosi di media sosial dan mengikutsertakan produk-produk lokal ke *event* tertentu seperti festival dan bazar. Pemerintah desa berperan dalam pengajuan pengukuhan pokdarwis ke pemerintah daerah dan menjadi penyambung lidah antara BUMDes, pengelola wisata dan masyarakat dengan Disparpora serta mengurus administrasi. BUMDes dan pengelola wisata berperan untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai kepariwisataan dan dampaknya, membuat inovasi-inovasi pengembangan pariwisata, dan melibatkan masyarakat dalam musyawarah desa. Pokdarwis berperan dari perintisan destinasi wisata Bukit Tangkeban sampai saat ini dengan menjadi pegiat wisata yang turut mendukung pembangunan dan pengembangan Bukit Tangkeban sesuai dengan kebijakan yang berlaku. Masyarakat turut berperan dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan dengan bersikap yang baik kepada wisatawan, melakukan promosi di media sosial.

3. Ketepatan Target

Ketepatan target dalam implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan sudah tepat, meskipun beberapa aspek masih perlu dioptimalkan kembali. Riant Nugroho (2021:52) menyatakan bahwa ketepatan target berkenaan dengan target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan dan kebijakan pengembangan pariwisata tidak tumpang tindih dengan kebijakan lainnya. Target yang diintervensi dalam kebijakan pengembangan pariwisata sesuai dengan Perda Nomor 19 Tahun 2016 tentang Rencana Induk Kepariwisata Kabupaten Pematang Jaya adalah pemerintah desa Nyalembeng, pengelolaan wisata, BUMDes dan masyarakat Nyalembeng. Kebijakan pembangunan pariwisata ini juga tidak ada tumpang tindih dengan kebijakan lain, karena kebijakan lain justru mendukung kebijakan pariwisata.

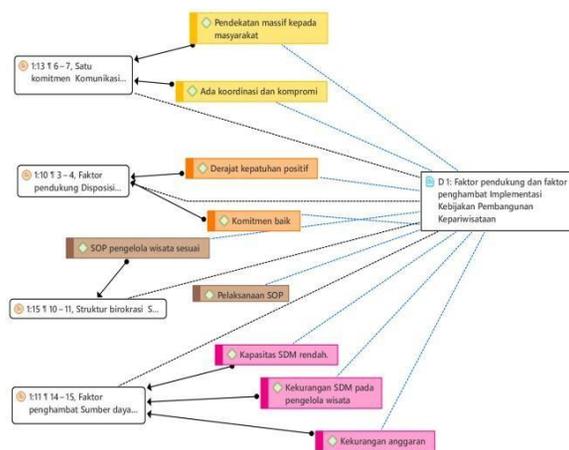
4. Ketepatan Lingkungan

Pada masa perintisan pembangunan destinasi wisata Bukit Tangkeban mendapat banyak penolakan dari sebagian besar masyarakat. Namun

dengan pendekatan secara kontinu dan prestasi Bukit Tangkeban yang dalam hal ini adalah kebermanfaatan pariwisata yang dirasakan oleh masyarakat maka melahirkan penerimaan dari masyarakat. Dari segi lingkungan eksternal kebijakan pembangunan kepariwisataan di Bukit Tangkeban terdapat persepsi yang berbeda antara pemda Pemalang yang dalam hal ini adalah Disparpora dengan masyarakat Nyalembeng. Pada akhirnya, kebijakan pembangunan kepariwisataan di Bukit Nyalembeng berpengaruh terhadap kondisi perekonomian pengelola wisata dan masyarakat yang diberdayakan serta perekonomian Desa Nyalembeng. Hal tersebut karena destinasi wisata Bukit Tangkeban berada dibawah naungan BUMDes yang mana pendapatan wisata Bukit Tangkeban masuk ke BUMDes dan kalkulasi serta peruntukannya sesuai dengan AD/ART BUMDes yang berlaku dimana 50% anggaran masuk ke PADes dan 20% untuk dana sosial dan kemasyarakatan seperti bantuan untuk masjid dan/atau musala, TPQ dan madrasah, santunan untuk anak yatim piatu dan kaum dhuafa, dan lain-lain.

B. Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat pada Implementasi Kebijakan Pembangunan Kepariwisataan Bukit Tangkeban

Pada implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan Bukit Tangkeban Kabupaten Pemalang terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi tersebut. Berdasarkan hasil analisis tambahan yang dilakukan oleh peneliti menggunakan ATLAS.ti, faktor pendukung dan faktor penghambat digambarkan seperti gambar di bawah ini.



Sumber: Data diolah menggunakan ATLAS.ti, 2023

Berdasarkan hasil analisis menggunakan ATLAS.ti dan teori yang digunakan oleh peneliti yaitu George Edwards III, faktor pendukung dan faktor penghambat implementasi kebijakan

pembangunan kepariwisataan Bukit Tangkeban sebagai berikut:

1. Faktor Pendukung

a. Komunikasi

Faktor pendorong yang pertama adalah komunikasi. Hubungan antar pelaksana kebijakan terjalin dengan baik. Komunikasi dan koordinasi dilakukan secara intensif baik secara langsung dan tidak langsung. Keberadaan teknologi semakin memudahkan komunikasi dan koordinasi antar pelaksana. Implementor kebijakan memanfaatkan teknologi dengan baik seperti dengan adanya grup *WhatsApp* untuk berkoordinasi maupun *by personal chat* juga telpon seluler. Selain menjalin komunikasi dan koordinasi dengan tiap-tiap pelaksana kebijakan setempat, pengelola wisata dan pemerintah desa juga harus menjalin komunikasi yang baik dengan pihak lain yang mungkin berperan dalam implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan di destinasi wisata Bukit Tangkeban.

Kendala komunikasi dan koordinasi terjadi dalam beberapa situasi dan kondisi. Pertama, ketika pandemi Covid-

19. Kebijakan yang berlaku antara dinas satu dengan dinas lainnya berbeda terkait kegiatan pariwisata ditambah kebijakan-kebijakan yang senantiasa berubah-ubah sehingga membuat pemerintah desa dan pengelola wisata bingung. Aturan atau kebijakan itu tumpang tindih. Namun, ketika pandemic Covid-19 sudah tidak ada maka hambatan tersebut juga tidak dialami. Kedua, realisasi belum sama dengan sesuatu yang dikomunikasikan. Pihak pengelola wisata sudah seringkali mengomunikasikan dengan pemerintah daerah terkait kemudahan aksesibilitas yaitu belum ada aksi lanjutan mengenai pelebaran jalan meskipun telah dilakukan pengukuran beberapa kali sejak tahun 2019. Selain itu, perbedaan pendapat juga terjadi ketika musyawarah desa namun hal itu dimaklumi menjadi sesuatu yang lumrah. Meskipun sempat terjadi beberapa hambatan, komunikasi dan koordinasi antar implementor kebijakan dapat dikategorikan sudah cukup baik karena hambatan yang dialami dapat segera ditemukan solusinya dan antar implementor kebijakan dapat saling berkompromi.

b. Disposisi

Implementor kebijakan menyatakan respon setuju dan mendukung kebijakan. Kebijakan pembangunan kepariwisataan yang dalam hal ini adalah Perda No. 19 Tahun 2016 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kab. Pematang Jaya Tahun 2017-2025 memudahkan implementor kebijakan dalam mengangkat potensi wisata dan mengarahkan gerak pariwisata. Pada masa rintisan wisata terdapat penolakan dari masyarakat Nyalembeng khususnya para sesepuh dimana masyarakat belum paham mengenai manfaat daripada pariwisata. Upaya yang dilakukan adalah dengan melakukan sosialisasi dan pendekatan secara intensif kepada masyarakat antara lain melalui kegiatan tahlil setiap malam Jumat, mengikutsertakan masyarakat dalam musyawarah desa dan mengundang masyarakat secara personal bila perlu. Saat ini mayoritas masyarakat Nyalembeng sudah bisa menerima wisata Bukit Tangkeban dikarenakan sudah ada *feedback* ke masyarakat. Pemerintah desa, BUM desa, pokdarwis, pengelola wisata telah memiliki satu pemahaman bahwa destinasi wisata Bukit Tangkeban merupakan milik bersama yang harus

dijaga dan dirawat untuk kemanfaatan dan kesejahteraan masyarakat. Satu pemahaman tersebut melahirkan suatu komitmen yang berdampak pada derajat positif disposisi. Disposisi yang baik berdampak positif pada pelaksanaan tugas dan fungsi serta optimalisasi peran para implementor kebijakan. Dengan demikian, disposisi dalam proses implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan di destinasi wisata Bukit Tangkeban tidak menjadi hambatan

c. Struktur birokrasi

Pengambilan keputusan mengenai pembangunan dan pengembangan destinasi wisata Bukit Tangkeban berada di tangan seluruh pihak yang terlibat dengan mempertimbangkan pandangan dari pihak yang lebih tinggi secara struktur birokrasi. Pengambilan keputusan melalui musyawarah desa yang melibatkan seluruh pihak pelaksana kebijakan yaitu pengelola wisata, pokdarwis, BUM desa, pemerintah desa, Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kab. Pematang Jaya dan masyarakat. Pengelola wisata yang lebih memahami permasalahan dan kebutuhan destinasi wisata Bukit Tangkeban melakukan

pengajuan di dalam forum lalu mendiskusikan secara bersama mengenai solusi terbaik berdasarkan musyawarah mufakat. Pertimbangan keputusan akhir didasarkan pada kemaslahatan masyarakat. Adanya pernyataan informan bahwa pengambilan keputusan berada di tangan pemerintah desa menunjukkan ketidak pahaman informan terhadap implementasi kebijakan kepariwisataan di destinasi wisata Bukit Tangkeban. Adapun kelalaian dalam melaksanakan SOP pernah terjadi. Namun Dinas Pariwisata Kabupaten Pematang Jaya meninjau SOP wisata Bukit tangkeban sudah sesuai dan memenuhi hak-hak pengunjung.

2. Faktor Penghambat

a. Sumber daya

Terdapat kekurangan sumber daya manusia dari segi kuantitas di Bukit Tangkeban ketika jumlah wisatawan meningkat tajam yaitu pada momen tertentu seperti tahun baru, libur hari raya dan hari besar lainnya. Sumber daya manusia di pemerintahan desa, BUMDes, kepengelolaan Bukit Tangkeban mayoritas lulusan SMP dan belum pernah ada yang bersentuhan dengan pariwisata sebelumnya sehingga perlu edukasi dan

adaptasi yang cukup tinggi untuk bisa bersaing dengan destinasi wisata lainnya. Masyarakat juga SDM pariwisata meskipun tidak begitu berperan banyak namun sudah seyogyanya masyarakat yang berada di sekitar destinasi wisata harus mampu bersikap adaptif. Apalagi ketika masa perintisan banyak yang kontra dengan pembangunan destinasi wisata Bukit Tangkeban. Sementara sumber daya manusia di Dinas Pariwisata sudah cukup dari segi tupoksi. Namun masih ada masalah terkait target kinerja dan pemahaman mengenai kebijakan pembangunan kepariwisataan atau Ripparkab Pematang Jaya tahun 2017-2019. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa terdapat permasalahan SDM dari segi kuantitas dan kualitas.

Sumber daya anggaran/sumber daya finansial dalam pembangunan dan pengembangan destinasi wisata Bukit Tangkeban berasal dari swadaya, perputaran pendapatan destinasi wisata dan bantuan pemerintah. Peningkatan kebutuhan operasional tidak akan menjadi masalah ketika pendapatan wisata juga memingkat begitu jugasebaliknya. Artinya implementor kebijakan

mengalami kendala ketika pendapatan wisata menurun. Bantuan dari pemerintah cukup membantu pembangunan destinasi wisata Bukit Tangkeban meskipun sifatnya tidak bisa dipastikan. Bantuan tersebut dapat berupa materi maupun properti. Dengan demikian, sumber daya finansial masih menjadi hambatan sejak masa perintisan pembangunan destinasi wisata Bukit Tangkeban. Jika seluruh masyarakat sudah memiliki rasa sadar wisata sejak dulu maka dana swadaya akan lebih banyak sehingga mempercepat pembangunan destinasi wisata Bukit Tangkeban. Hambatan yang sering dirasakan adalah kebutuhan lebih besar daripada penghasilan sementara anggaran utama untuk pengembangan destinasi wisata Bukit Tangkeban adalah pendapatan daripada destinasi wisata itu sendiri. Dana yang dianggarkan dari pemerintah daerah melalui Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga juga terbatas. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa sumber daya anggaran/finansial bermasalah. Dengan demikian, sumber daya menjadi faktor penghambat dalam implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan Bukit Tangkeban Kabupaten Pematang Siantar.

KESIMPULAN

Implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan Bukit Tangkeban sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku (UU Nomor 19 Tahun 2016) meskipun masih terdapat beberapa aktivitas dan aspek kepariwisataan yang belum optimal sesuai tujuan kebijakan yang dituangkan menjadi program-program yang terdapat pada pasal-pasal dalam kebijakan tersebut. Adapun aspek yang perlu dioptimalkan kembali adalah aspek target dan aspek lingkungan sementara aspek ketepatan kebijakan dan aspek ketepatan pelaksana sudah optimal. Kekurangan dari aspek target adalah seluruh implementor kebijakan belum menerapkan sapa pesona meskipun sudah dilakukan sosialisasi. Sosialisasi juga dilaksanakan secara tidak merata. Adapun pada aspek ketepatan lingkungan masih terdapat penolakan terhadap kebijakan pembangunan kepariwisataan yang diwujudkan dalam bentuk penolakan dukungan pembangunan destinasi wisata Bukit Tangkeban pada masa perintisan.

Faktor pendukung implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan Bukit Tangkeban meliputi komunikasi

baik yang didukung oleh koordinasi dan kompromi antar implementor kebijakan, derajat positif disposisi dan struktur birokrasi yang cukup baik sementara faktor penghambat yaitu kondisi sumber daya manusia dan sumber daya finansial/anggaran.

SARAN

1. Perlu pelatihan SDM kepariwisataan yang lebih intensif dan massif, agar kompetensi SDM di destinasi wisata Bukit Tangkeban dapat lebih bersaing dengan destinasi wisata lainnya. SDM kepariwisataan yang kompeten berdampak pada kenaikan jumlah wisatawan yang bermuara pada kemajuan destinasi wisata.
2. Perlu diversifikasi pelatihan ekraf secara intensif guna meningkatkan wawasan dan keterampilan dalam mendayagunakan produksi lokal. Pelaku wisata dan masyarakat yang berusaha masih kesulitan untuk menyetarakan kualitas produk di pasar sehingga kuantitas produksi hanya dalam jumlah sedikit untuk meminimalisir risiko kerugian.
3. Perlu sosialisasi secara langsung dan berkala mengenai kebijakan pembangunan kepariwisataan (Ripparkab) kepada pelaku wisata dan masyarakat guna menjadi dasar dan arah kebijakan kegiatan pariwisata. Terdapat kerancuan mengenai sosialisasi kebijakan pembangunan kepariwisataan sudah dilakukan atau belum.
4. Perlu merekonstruksi bagi hasil pendapatan wisata, agar postur anggaran untuk kebutuhan operasional lebih tercukupi guna peningkatan kualitas dan kuantitas destinasi wisata. Sebab yang sering terjadi adalah kebutuhan lebih tinggi daripada penghasilan.
5. Perlu menyelenggarakan promosi yang efektif secara kontinu, untuk meningkatkan jumlah wisatawan baik wisatawan dalam negeri maupun wisatawan luar negeri. Peneliti menyarankan seluruh pelaku wisata dan masyarakat memaksimalkan promosi di media sosial secara berkesinambungan dan menambahkan terjemahan ke Bahasa Inggris untuk mempermudah wisatawan mancanegara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Anggara, Sahya. (2018). *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustaka Setia.

Kadji, Y. (2015). *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi dalam Fakta Realistis*. Gorontalo: UNG Press Gorontalo.

Mustanir, A., Razak, M. Rais R., Koisin, E., Erfina, Fitrianto, M. R., Lestari, A., ... Baihaqi, M. R. (2022). *Pengantar Ilmu Administrasi Publik*. Bandung: Media Sains Indonesia.

Pasolong, Harbani. (2007). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.

Syafiie, Inu kencana. (2010). *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: PT Tresiana, Novita & Noverman Duadji. (2021). *Impkementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Suluh Media Rineka Cipta.

Tresiana, Novita & Noverman Duadji. (2021). *Impkementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Suluh Media.

Jurnal

Chandler & Plano. (2004). Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu dalam Yeremias T. Keban. Yogyakarta: Gava Media.

Nurwati, Dewi, dkk. (2020). Analisis Jejaring Pelaku Pariwisata di Kabupaten Bintan: Studi pada Event Ironman Bintan, *Jurnal Sosiohumaniora Kodepena Information Center for Indonesian Social Sciences*, 1 (2), 62-169.

Dokumen

Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Pemalang Tahun 2017-2025.

Peraturan Desa Nyalembeng Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Anggaran Dasar BUM Desa Mandiri Sejahtera.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata.