

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN DESTINASI PARIWISATA DAERAH KABUPATEN PANGANDARAN

Merdiana Megantari Gartiwi¹, R. Ira Irawati² & Nina Karlina³

¹Program Pascasarjana Kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Padjadjaran

^{2,3}Departemen Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Padjadjaran

merdiana20001@mail.unpad.ac.id

Submitted: 04-08-2022; Accepted: 09-10-2022; Published : 12-10-2022

ABSTRAK

Kebijakan Pembangunan destinasi pariwisata Kab. Pangandaran diatur dalam Perda No. 7 Tahun 2018 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah (RIPPARDA) Kab. Pangandaran. Selama 4 (empat) tahun sejak ditetapkan kebijakan ini, pelaksanaannya belum efektif. Adapun tujuan dari ditulisnya artikel ini yaitu untuk menjelaskan faktor dominan yang mempengaruhi implementasi kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata Daerah Kabupaten Pangandaran. Masalah pada penelitian ini difokuskan pada implementasi kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata Daerah Kabupaten Pangandaran. Untuk menyelesaikan permasalahan dalam penelitian ini digunakan model implementasi dari teori (Grindle, 1980) yang menyatakan bahwa proses implementasi kebijakan dipengaruhi variabel konten kebijakan (*policy content*) dan konteks implementasi (*policy context*). Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif. Data sekunder dan data primer dikumpulkan melalui studi literatur dan wawancara. Penelitian ini menghasilkan simpulan bahwa belum efektifnya implementasi kebijakan pembangunan destinasi pariwisata daerah Kabupaten Pangandaran dipengaruhi oleh faktor-faktor yang ada dalam konten kebijakan (*Content Policy*).

Kata kunci: Pembangunan Destinasi Pariwisata; Kebijakan Pariwisata; Implementasi Kebijakan.

ABSTRACT

The development policy for tourism destinations in Pangandaran Regency is regulated in Regional Regulation No. 7 of 2018 concerning the Regional Tourism Development Master Plan (RIPPARDA) of Pangandaran Regency. For 4 (four) years since the enactment of this policy, its implementation has not been effective. The purpose of writing this article is to explain the dominant factors that influence the implementation of the Regional Tourism Destination Development policy of the Pangandaran Regency. The problems in this study are focused on implementing the Regional Tourism Destination Development policy of Pangandaran Regency. To solve the problems in this study, an implementation model from the theory (Grindle, 1980) was used which stated that the policy implementation process was influenced by policy content variables and implementation context (policy context). The research method used is a qualitative method. Secondary data and primary data are collected through literature studies and interviews. This research resulted in the conclusion that the ineffective implementation of policies for the development of regional tourism destinations in Pangandaran Regency was influenced by factors in the content of the policy (Content Policy).

Key word: Tourism Destination Development; Tourism Policy; Policy Implementation.

PENDAHULUAN

Kebijakan Pembangunan destinasi pariwisata Kab. Pangandaran diatur dalam Perda No. 7 Tahun 2018 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah (RIPPARDA) Kab. Pangandaran. Selama 4 (empat) tahun sejak ditetapkan kebijakan ini, pelaksanaannya belum efektif. Hal ini dapat dilihat dari belum tercapainya tujuan pembangunan destinasi pariwisata Kab. Pangandaran Tahun 2018-2025 yang tertera dalam pasal 8 Peraturan Daerah Kab. Pangandaran No. 7 tahun 2018 diantaranya:

1. Pembangunan destinasi pariwisata bertujuan untuk meningkatkan keragaman daya tarik wisata serta terwujudnya perkembangan pariwisata secara merata sesuai daya dukung, namun kenyataannya dari 232 daya tarik wisata Kab. Pangandaran yang tercantum dalam pasal 27 Peraturan Daerah Kab. Pangandaran No.7 Tahun 2018, Pemerintah Daerah Kab. Pangandaran hanya baru mengelola 5 (lima) daya tarik wisata. Hal tersebut terlihat dari jumlah daya tarik wisata yang dikelola Pemerintah Daerah Kab. Pangandaran dalam Perbub No. 28 Tahun 2017 pada Pasal 6, diantaranya Pantai Karapyak, Pangandaran, Batuhiu, Batu Karas, dan Green Canyon/ Cukang Taneuh.
2. Pembangunan destinasi pariwisata bertujuan untuk meningkatkan kualitas sumberdaya alam, budaya, dan lingkungan melalui pengembangan pariwisata yang berkelanjutan, namun pada kenyataannya pengembangan pariwisata yang terjadi masih bersifat masal sehingga berpotensi menurunkan kualitas kualitas sumberdaya alam, budaya, dan lingkungan. Hal ini terlihat dari permasalahan dalam pembangunan pariwisata di Kab. Pangandaran yang tercantum dalam Dokumen Renstra Disparbud Kab. Pangandaran, dimana terdapatnya kecenderungan apabila destinasi wisata ramai kunjungan, maka kegiatan ekonomi informal cenderung meningkat di destinasi wisata tersebut, yang kemudian akan berdampak pada peningkatan jumlah sampah karena hingga saat ini cakupan pelayanan sampah regular di Kabupaten

Pangandaran saja cakupannya baru 26,9% (Bappenda Kab. Pangandaran, 2022), sehingga pada akhirnya berpotensi mengurangi kualitas lingkungan di destinasi wisata tersebut.

3. Pembangunan destinasi pariwisata bertujuan untuk meningkatkan aksesibilitas antar kawasan dan daya dukung kawasan, namun kenyataannya aksesibilitas menuju daya tarik wisata belum optimal. Hal tersebut tercantum dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Disparbud Kab. Pangandaran Tahun 2021 bahwa salah satu faktor penghambat dalam pelayanan Disparbud Kab. Pangandaran adalah aksesibilitas menuju Kab. Pangandaran dan menuju daya tarik wisata yang masih sangat terbatas.
4. Pembangunan destinasi pariwisata bertujuan untuk mengimplementasikan panduan dan standar pengembangan pada setiap kawasan pembangunan, namun pada kenyataannya belum ada standar pengembangan pada setiap kawasan pembangunan kepariwisataan. Hal tersebut tercantum dalam permasalahan dalam pelayanan pembangunan destinasi wisata dalam Renstra Disparbud Kab. Pangandaran.

Belum tercapainya tujuan arahan kebijakan pembangunan destinasi pariwisata daerah Kab. Pangandaran yang didukung oleh data di atas menjadi indikator adanya permasalahan pada implementasi kebijakan pembangunan kepariwisataan Kab. Pangandaran. Hal tersebut senada dengan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan (Grindle, 1980), yang berbunyi “jika sebuah kebijakan keberhasilannya diukur berdasarkan hasil akhirnya (*outcomes*), yaitu melihat pada tercapainya atau tidak tercapainya tujuan dari kebijakan tersebut”.

Dalam teori (Grindle, 1980) dijelaskan jika proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 2 (dua) variabel utama yaitu variabel konten kebijakan yang terdiri dari 6 (enam) faktor dan konteks implementasi yang terdiri 3 (tiga) faktor. Teori tersebut peneliti gunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian “Faktor apa yang dominan mempengaruhi implementasi kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata Kab. Pangandaran?”. Sehingga dilakukannya penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan faktor dominan yang mempengaruhi

implementasi kebijakan pembangunan destinasi pariwisata daerah Kabupaten Pangandaran.

Penelitian ini perlu dilakukan mengingat adanya visi pembangunan dari Kabupaten Pangandaran yang ingin menjadikan Pangandaran Juara Menuju Wisata Berkelas Dunia yang Berpijak pada Nilai Karakter Bangsa. Maka implementasi dari kebijakan pembangunan destinasi pariwisata Kabupaten Pangandaran ini menjadi salah satu strategi dalam mencapai visi tersebut. Apabila kondisi pelaksanaan atau implementasi kebijakan pembangunan destinasi pariwisata Kabupaten Pangandaran yang saat ini belum efektif dibiarkan, maka pencapaian misi pembangunan Kabupaten Pangandaran dikhawatirkan sulit untuk dicapai.

TINJAUAN PUSTAKA

Kebijakan Publik

Kebijakan publik disusun dalam bentuk respon dari pemerintah. Baik berupa langkah dengan bentuk melaksanakan maupun tidak melaksanakan sesuatu atas dasar untuk mencapai tujuan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat. (Anggara, 2014)

Studi kebijakan publik memiliki lingkup yang amat luas karena melingkupi beragam aspek diantaranya politik, ekonomi, budaya, sosial, hukum, dan sektor lainnya. (Taufiqurohman, 2014)

Implementasi Kebijakan

Implementasi adalah proses administratif yang memungkinkan untuk dikaji pada level program tertentu, yang prosesnya dilakukan pada saat tujuan dan sasaran sudah dikukuhkan, kemudian program dari kegiatan sudah ditetapkan serta anggaran untuk kegiatan tersebut sudah siap serta sudah dapat disalurkan untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan (Grindle, 1980). Selanjutnya (Hill & Hupe, 2002) mengartikan jika implementasi kebijakan merupakan sesuatu dari hasil terjadinya rencana kebijakan dengan capaian kebijakan. Implementasi ialah apapun yang dilaksanakan berlandaskan pada ketetapan yang telah diputuskan. Pada situasi ini, ada dua kelompok yang bertindak, diantaranya penyusun keputusan (formulator) dan pihak pelaksana (implementator). Selain itu adapun definisi lain yang menyatakan implementasi kebijakan merupakan proses administratif yang dilaksanakan selepas ditetapkan sebuah

kebijakan. Proses berada antara tahap perumusan dan evaluasi kebijakan (Tachjan, 2006).

Pada implementasi kebijakan tingkat keberhasilannya bisa dilihat pada tercapai atau tidaknya tujuan dari kebijakan tersebut (*outcomes*) (Grindle, Marilee, S: 1980).

Proses implementasi kebijakan dapat dipengaruhi oleh variabel konten kebijakan (*policy content*) dan konteks implementasi (*policy context*) (Grindle, 1980). Adapun elemen-elemen dari *policy content* dan *policy context*:

1. *Policy Content* (Konten Kebijakan)
 - a. kepentingan yang terpengaruh;
 - b. jenis manfaat yang dihasilkan;
 - c. derajat perubahan yang ingin dicapai;
 - d. kedudukan pengambil keputusan;
 - e. implementor program; dan
 - f. sumber daya yang dialokasikan.
2. *Policy Context* (Konteks Implementasi)
 - a. kekuatan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat;
 - b. karakteristik rezim dan institusi; dan
 - c. kepatuhan dan responsivitas.

Secara umum model implementasi Grindle memiliki kesamaan dengan model implementasi lain yang dalam proses implementasi kebijakannya dipengaruhi oleh elemen lingkungan kebijakan (Pranoto, 2012). Namun, yang menjadi pembeda dan dinilai menjadi kelebihan dari model Grindel yaitu cenderung menekankan pada politik para pelaku kebijakan.

Faktor politik dari para pelaku kebijakan erat kaitannya dalam pembangunan kepariwisataan hal tersebut dikemukakan oleh (Eddyono, 2021), dimana dalam pembangunan pariwisata keterlibatan dan dukungan politik yang kuat dari semua pemangku kepentingan terkait diperlukan untuk memastikan partisipasi yang luas dan pembangunan konsensus. Selain itu merujuk pada faktor yang mempengaruhi ketidaktercapaian jumlah kunjungan dan jumlah PAD dari sektor pariwisata pada poin 5 (lima) juga berkaitan dengan faktor politik dalam pariwisata, karena berbagai macam bencana juga ancaman secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi pariwisata. Salah satunya tsunami mengakibatkan kematian penduduk sekitar dan wisatawan di tempat tujuan wisata. Kejadian tersebut sering diiringi larangan perjalanan dari berbagai negara (*travel*

warning), yang mempengaruhi keputusan kunjungan wisatawan dan mendorong wisatawan untuk mengatur ulang bahkan membatalkan kunjungan mereka dan menetapkan tujuan wisata lain yang keamanannya lebih terjamin. Oleh karenanya ketika menentukan daerah tujuan wisata, keselamatan serta keamanan menjadi aspek utama yang pertimbangan oleh wisatawan (Eddyono, 2021). Sama hal nya dengan kondisi pandemi saat ini dimana pemerintah sempat terjadi pelarangan masuknya WNA ke Indonesia, hal tersebut berdampak pada jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ke Kab. Pangandaran. Sebelum pandemi covid-19 selalu ada kunjungan dari wisatawan mancanegara, salah satu tujuan wisata favorit wisatawan mancanegara adalah Pantai Batu Karas. Namun akibat adanya pembelakuan PSBB dan PPKM pada masa pandemi kunjungan wisatawan mancanegara menjadi 0%.

Pada penelitian ini penulis menggunakan teori implementasi Grindle, karena penulis menilai bahwa model grindle dapat digunakan dalam memecahkan masalah yang terjadi dalam implementasi kebijakan pembangunan destinasi pariwisata daerah Kabupaten Pangandaran mengingat sifat dari sektor pariwisata yang dinamis dan multisektoral, sehingga lingkungan sosial, ekonomi, dan politik akan sangat berpengaruh dalam perkembangan pembangunannya.

Pada penelitian terdahulu yang dilakukan oleh (Liana & Santoso, 2019) menghasilkan simpulan bahwa implementasi kebijakan lebih dominan dipengaruhi oleh faktor-faktor dalam konten kebijakan. Hal tersebut menjadi salah satu dasar teori yang dijadikan dasar proposisi dalam penelitian ini.

Proposisi Penelitian

Proposisi merupakan asumsi sementara dari sebuah riset terhadap fenomena yang terjadi (Yulianti, 2017). Merujuk pada kerangka penelitian maka proposisi penelitian ini adalah *“Faktor content policy lebih dominan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan pembangunan destinasi pariwisata Kabupaten Pangandaran dibandingkan dengan faktor context policy”*

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan untuk menemukan fakta di lapangan dan menyelidiki fenomena dan gejala yang berkaitan dengan kenyataan berdasarkan data dan informasi yang ada. Maka penulis memilih pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif yang merujuk kepada karakteristik pendekatan kualitatif yang dikemukakan oleh (Wekke, 2019) pada penelitian ini.

Wawancara dilakukan guna mendapatkan data primer dan studi literatur dilakukan guna mendapatkan data sekunder dengan menginventarisir berbagai referensi yang berkaitan dengan topik penelitian.

Data sekunder pada penelitian ini diantaranya adalah buku-buku ilmiah yang berkaitan dengan topik penelitian, artikel-artikel ilmiah dari para peneliti terdahulu dan artikel berita yang berkaitan dengan topik penelitian, Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati Kab. Pangandaran, dokumen strategis dari instansi terkait, serta dokumen lainnya yang berkaitan dengan topik penelitian yang bersumber dari instansi terkait. Dan data primer yang bersumber dari hasil wawancara dengan informan. Informan dalam penelitian ini ditentukan berdasarkan kriteria sebagai berikut:

- a. Merupakan pihak yang terlibat dalam aktivitas wisata di Kab. Pangandaran;
- b. Merupakan pihak yang berkaitan dengan kebijakan pembangunan kepariwisataan Kab. Pangandaran;
- c. Memiliki otoritas dalam mengimplementasikan pembangunan kepariwisataan Kab. Pangandaran.
- d. Memiliki waktu untuk dimintai informasi serta memberikan keterangan secara terbuka dan apa adanya mengenai pembangunan kepariwisataan Kab. Pangandaran.

Berdasarkan pada kriteria tersebut, maka peneliti memilih informan dalam penelitian ini, diantaranya:

- a. Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Pangandaran.
- b. Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kabupaten Pangandaran.
- c. Masyarakat yang terlibat dalam aktivitas pariwisata.

Dalam penelitian ini analisis data dilakukan terhadap data sekunder dari proses studi literatur dan data primer dari proses

wawancara dengan informan, yang kemudian data-data tersebut dianalisis melalui 3 (tiga) tahap analisis menurut Miles dan Huberman (1984) dalam (Wekke, 2019), diantaranya ialah:

- Data Reduction*
- Display Data*
- Conclusion drawing verification*

Data-data yang terkumpul kemudian diolah berdasarkan variabel dan indikator menurut model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh (Grindle, 1980).

ISI HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi kebijakan menurut model Grindle dipengaruhi oleh 2 variabel utama yaitu konten kebijakan (*policy content*) dan konteks implementasi (*policy context*) yang di dalamnya terdiri dari beberapa faktor. Berikut adalah hasil analisis dari implementasi kebijakan pembangunan destinasi pariwisata dalam RIPPARDA Kab. Pangandaran dengan model (Grindle, 1980).

Kepentingan yang Terpengaruh oleh Kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata

Bagi Disparbud Kab. Pangandaran sebagai *leading sector* dalam pelaksanaan Pembangunan Destinasi Pariwisata akan menjadikan perkembangan pariwisata di Kab. Pangandaran menjadi lebih maju dan terarah dengan tercapainya tujuan dari kebijakan pembangunan destinasi pariwisata Kab. Pangandaran. Sehingga pada akhirnya visi dari Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kab. Pangandaran “sebagai tujuan wisata berkelas dunia yang berbasis lingkungan, alam, dan budaya” dapat terwujud.

Namun demikian untuk mewujudkan kebijakan pembangunan destinasi pariwisata Kab. Pangandaran ini tidaklah mudah, karena terdapat hambatan dilapangan dari masyarakat yang merasa kepentingannya terganggu, dimana terjadi penolakan dari masyarakat di lingkungan kawasan daya tarik wisata dalam melakukan kerjasama pengelolaan. Penolakan dari masyarakat terhadap perjanjian kerjasama dengan pemerintah daerah dikarenakan adanya kekhawatiran menurunnya pendapatan mereka karna adanya pungutan retribusi yang harus diserahkan kepada pemerintah daerah dan rasa ketidakpercayaan masyarakat terhadap inkonsistensi pemerintah daerah, seperti hanya membangun fasilitas pada masa awal perjanjian

tanpa ada keberlanjutan untuk pembangunan serta pengadaan sarana dan fasilitas lainnya. Oleh sebab itu dari 232 daya tarik wisata yang ada di Kab. Pangandaran, baru 5 daya tarik wisata yang dikelola pemerintah daerah. Hal tersebut tentunya berpengaruh terhadap target capaian kunjungan wisatawan, dimana setelah berlakunya kebijakan ini di tahun 2018 sampai dengan 2021 realisasi kunjungan wisatawan Kabupaten Pangandaran belum bisa mencapai target yang ditetapkan.

Pengelolaan jumlah daya tarik wisata yang oleh Pemerintah Daerah yang masih minim, selain berpengaruh terhadap jumlah kunjungan wisatawan, juga mempengaruhi capaian target PAD dari sektor pariwisata. Hal tersebut terlihat dari pertumbuhan jumlah PAD sektor pariwisata yang fluktuatif serta realisasi PAD dari sektor pariwisata yang tidak mencapai 100% sejak berlakunya RIPPARDA Kab. Pangandaran. Untuk rincian data realisasi PAD dari sektor pariwisata dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 11
Data Realisasi PAD Kab. Pangandaran dari Sektor Pariwisata

Tahun	Target	Realisasi	Capaian (%)
2020	27,5 Milyar	13.786.568.250	50,13
2021	30 Milyar	16.755.027.000	55,85

Sumber: *Lakip Disparbud Kab. Pangandaran, 2020-2021*

Di sisi lain apabila Pemerintah Daerah khususnya Disparbud Kab. Pangandaran dapat melaksanakan setiap program dalam kebijakan pembangunan destinasi pariwisata dan masyarakat sekitar daya tarik wisata dapat lebih terbuka terhadap Pemerintah Daerah maka masyarakat akan merasakan dampak positif dari terwujudnya pembangunan kepariwisataan di Kabupaten Pangandaran, karena yang menjadi kelompok sasaran dari pelaksanaan kebijakan ini adalah masyarakat.

Bagi para pihak swasta dengan implementasi kebijakan pembangunan destinasi wisata akan memberikan regulasi yang jelas mengenai pedoman investasi.

Jenis Manfaat yang Dihasilkan

Bagi Pemerintah Daerah Kab. Pangandaran implementasi pembangunan destinasi pariwisata akan menjadikan destinasi

wisata lebih tertata, keragaman daya tarik wisata semakin beragam, sarana dan fasilitas wisata semakin lengkap dan merata, aksesibilitas menuju Kab. Pangandaran dan aksesibilitas antar daya tarik wisata menjadi lebih mudah dan lebih cepat dijangkau. Dengan begitu akan berpengaruh terhadap jumlah kunjungan wisata akan meningkat hingga mencapai target dan investasi dari sektor swasta meningkat, sehingga pada akhirnya akan meningkatkan PAD dan PDRB dari sektor pariwisata terhadap pertumbuhan ekonomi daerah akan semakin besar.

Bagi masyarakat, apabila kebijakan pembangunan destinasi pariwisata ini dapat diimplementasikan dengan baik oleh pemerintah daerah, maka permasalahan dari kelompok masyarakat yang memiliki stigma negatif terhadap pemerintah daerah akan terselesaikan, sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan perekonomian masyarakat yaitu dengan bertambahnya lapangan pekerjaan serta menciptakan peluang usaha, dan membantu menjaga kelestarian budaya dan lingkungan hidup. Hal tersebut merujuk pada prinsip pembangunan pariwisata berkelanjutan dengan konsep ekowisata yang salah satu prinsip pembangunannya berbasis masyarakat yang dikemukakan oleh (Hijriati & Mardiana, 2015). Bagi para pihak swasta dengan implementasi kebijakan pembangunan destinasi wisata akan memberikan peluang usaha dan investasi.

Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai

Derajat perubahan yang ingin dicapai dari kebijakan pembangunan destinasi pariwisata Kabupaten Pangandaran tercantum dalam tujuan dan sasaran diantaranya:

a. Tujuan

- 1) Meningkatnya keragaman daya tarik wisata serta terwujudnya perkembangan pariwisata secara merata sesuai daya dukung
Potensi daya tarik wisata yang dimiliki Kab. Pangandaran berdasarkan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Kab. Pangandaran ini berjumlah 232, terbagi ke dalam 3 (tiga) jenis yaitu daya tarik wisata alam, budaya, dan buatan. Namun hingga saat ini berdasarkan data laporan kinerja akuntabilitas instansi pemerintah Disparbud Kab. Pangandaran Tahun 2021 jumlah daya tarik wisata yang dikelola oleh pemerintah daerah sejak tahun 2017 baru berjumlah 5

(lima) daya tarik wisata, yang terdiri dari wisata alam berupa pantai dan sungai. Hal ini menjadi bukti bahwa keragaman daya tarik wisata masih belum meningkat dan perkembangan pariwisata secara merata sesuai daya dukung belum terwujud.

- 2) Meningkatnya kualitas sumberdaya alam, budaya, dan lingkungan melalui pengembangan pariwisata yang berkelanjutan

Peningkatan kualitas sumber daya alam, budaya, serta lingkungan dengan menggunakan prinsip pengembangan sustainable tourism (pariwisata berkelanjutan) belum berjalan optimal, hal ini terlihat dari capaian persentase pemenuhan GSTC (*Global Sustainable Tourism Council*)-D sektor pariwisata baru mencapai 63,41% dari target 100% di tahun 2021. GSTC-D sektor pariwisata ini dibuat untuk mencapai pemahaman bersama tentang pariwisata berkelanjutan. Menurut UNWTO (*World Tourism Organization*) dalam (Kristiningrum & Isharyadi, 2018) untuk mewujudkan *sustainable tourism*, destinasi harus mengadopsi pendekatan interdisipliner, holistik dan terintegrasi yang mencakup destinasi utama:

- a) Memperagakan manajemen destinasi berkelanjutan;
- b) Mengoptimalkan keuntungan masyarakat setempat dari sektor ekonomi dan meminimalisir dampak negatif;
- c) Mengoptimalkan keuntungan bagi masyarakat, wisatawan dan budaya, serta meminimalisir dampak negatif;
- d) Mengoptimalkan manfaat bagi lingkungan dan meminimalkan dampak negatif.

- 3) Meningkatnya aksesibilitas antar kawasan dan daya dukung kawasan

Aksesibilitas menjadi salah satu aspek penting dari sebuah destinasi wisata. Aksesibilitas yang baik akan mempermudah wisatawan dalam mencapai destinasi wisata dan juga mempermudah wisatawan dalam melakukan aktivitas wisata dari daya tarik yang satu dengan daya tarik wisata lainnya. Adapun kondisi aksesibilitas antar daerah tujuan wisata yang ada di Kab. Pangandaran berdasarkan pada data yang bersumber dari Disparbud Kab. Pangandaran dikategorikan masih belum optimal. Karena hingga saat ini

akses menuju daerah tujuan wisata yang ada di Kab. Pangandaran hanya tersedia 2 (dua) akses diantaranya akses darat dan udara, dengan kondisi untuk jalur udara maskapai dan jam terbang sangat terbatas dan akses untuk menuju daya tarik wisata pun masih terbatas dimana tidak semua daya tarik wisata yang ada di Pangandaran bisa ditempuh dengan kedaraan umum, pembangunan atau ketersediaan sarana dan prasarana pendukung aktivitas pariwisata belum menyeluruh sehingga hal itu dapat mengganggu kenyamanan wisatawan yang akan berkunjung. Adapun rencana pembangunan terkait aksesibilitas menuju Kab. Pangandaran diantaranya pembangunan tol, reaktivasi jalur kereta api, revitalisasi Bandara Nusawiru dengan menambah rute penerbangan, dan pengembangan pelabuhan penumpang. Dengan pembangunan aksesibilitas tersebut diharapkan pariwisata Kab. Pangandaran semakin berkembang dan kunjungan wisatawan nusantara maupun mancanegara akan lebih meningkat.

- 4) Terimplementasinya panduan dan standar pengembangan pada setiap kawasan pembangunan.

Berdasarkan data yang bersumber dari Disparbud Kab. Pangandaran, setiap kawasan pembangunan pariwisata yang ada di Kab. Pangandaran belum memiliki panduan dan standar pengembangan. Karena sampai dengan saat ini belum ada kajian mengenai penyusunan dokumen teknis terkait kawasan pengembangan pariwisata, sebagai tindak lanjut dari pembentukan Kawasan Strategis Pariwisata Daerah (KSPD) maupun Kawasan Pembangunan Pariwisata Daerah (KPPD).

b. Sasaran

- 1) Peningkatan jumlah kunjungan wisatawan
Jumlah kunjungan wisatawan ke Kab. Pangandaran mulai dari diterbitkannya Perda No.7 Tahun 2018 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Kab. Pangandaran Tahun 2018-2025 menunjukkan tren yang fluktuatif, sempat mengalami peningkatan di tahun 2018 sekaligus menjadi jumlah kunjungan wisatawan tertinggi dengan capaian 4.045.704 wisatawan namun kembali mengalami penurunan di tahun 2019 menjadi 3.775.273.

Pada tahun 2020 terjadi pandemi covid-19, dimana pada tahun tersebut diberlakukan kebijakan PSBB yang berdampak pada penutupan destinasi wisata diseluruh Indonesia, termasuk di Kab. Pangandaran. Setelah beberapa bulan berjalan, akhirnya pemerintah membuat kebijakan pariwisata *new normal* dimana aktivitas wisata diruang terbuka diperbolehkan kembali dengan melaksanakan protokol kesehatan yang ketat. Hingga pada akhir tahun 2020 jumlah kunjungan wisata ke Kab. Pangandaran mencapai 2.842.022 wisatawan. Memasuki tahun 2021 setelah pandemi terkendali aktivitas pariwisata di Kab. Pangandaran kembali diperbolehkan dengan beberapa persyaratan dan tetap menjaga protokol kesehatan, hingga akhir tahun 2021 jumlah kunjungan wisata yang masuk ke Kab. Pangandaran mengalami peningkatan dari kunjungan wisata di tahun 2020, yaitu mencapai 3.461.384 wisatawan.

Berdasarkan pada data kunjungan tersebut terlihat sudah terjadi peningkatan dari kunjungan di tahun 2020 ke tahun 2021. Meskipun begitu peningkatan jumlah kunjungan yang terjadi belum bisa mencapai sasaran yang ditetapkan, sehingga masih perlu dilakukan tindakan untuk terus mempertahankan peningkatan jumlah kunjungan hingga akhirnya dapat mencapai target yang ditetapkan dari tahun ke tahun.

- 2) Peningkatan lama tinggal wisatawan
Data mengenai lama tinggal wisatawan baru didapatkan oleh Disparbud Kab. Pangandaran pada tahun 2021 melalui riset sederhana. Adapun hasil dari riset tersebut menunjukkan bahwa wisatawan yang tinggal di Kab. Pangandaran rata-rata menghabiskan waktu selama 1,88 hari, sedangkan target rata-rata lama tinggal yang ditetapkan untuk tahun 2021 adalah 1,17 hari. Hal tersebut menunjukan capaian peningkatan lama tinggal wisatawan tercapai, bahkan jumlah rata-rata lama tinggal pada tahun 2021 sudah melampaui target akhir yang tercantum pada Renstra perubahan Disparbud Kab. Pangandaran pada tahun 2026, yaitu 1,80 hari.
- 3) Peningkatan jumlah pengeluaran wisatawan
Target jumlah rata-rata pengeluaran wisatawan di Kab. Pangandaran berdasarkan data Lakip Disparbud Kab. Pangandaran

tahun 2021 adalah sebesar Rp.600.000. Adapun realisasi capaian target jumlah rata-rata pengeluaran wisatawan di Kabupaten Pangandaran di Tahun 2021 mencapai Rp. 2.215.286 bahkan melampaui target akhir rata-rata pengeluaran wisatawan diakhir Renstra Disparbud Kab. Pangandaran di tahun 2026 yaitu sebesar Rp.750.000, hal tersebut menunjukkan bahwa realisasinya sangat baik.

- 4) Terwujudnya keseimbangan dan pengembangan kepariwisataan
Pengembangan kepariwisataan di Kab. Pangandaran masih belum merata, hal ini terlihat dari belum meratanya pengembangan daerah tujuan wisata, kemudian pengembangan fasilitas wisata di destinasi wisata seperti ketersediaan dan variasi akomodasi juga masih berpusat di Kawasan Pantai Pangandaran, sehingga menimbulkan penumpukan wisatawan di kawasan tersebut.

Kunjungan wisatawan di Kawasan Pantai Pangandaran sudah melebihi kapasitas daya tampung, hal ini terlihat pada saat ramai kunjungan akan terjadi penumpukan wisatawan di area pantai dan kemacetan di dalam kawasan karena keterbatasan lahan parkir hingga menyebabkan terjadinya penumpukan antrian di pintu masuk kawasan.

- 5) Pengembangan kepariwisataan melalui wisata perdesaan, agrowisata, ekowisata dan wisata jenis lainnya yang berbasis alam perdesaan dan pertanian.
Pengembangan kepariwisataan di Kab. Pangandaran masih berfokus pada pengembangan pariwisata alam berbasis pantai, hal ini terlihat dari 5 daya tarik wisata yang dikelola oleh pemerintah daerah diantaranya Pantai Pangandaran, Pantai Batu Hiu, Pantai Karapyak, Pantai Batukaras, dan Green Canyon/Cukang Taneuh. Sehingga potensi daya tarik wisata lain yang sudah terdata dalam rencana induk pembangunan kepariwisataan Kab. Pangandaran belum dikembangkan. Padahal potensi agrowisata, ekowisata, dan desa wisata yang ada di Kab. Pangandaran tersebar di seluruh kecamatan.

Berdasarkan pada kondisi capaian tujuan dan sasaran maka dapat disimpulkan jika derajat perubahan yang ingin dicapai dari implementasi kebijakan pembangunan destinasi

pariwisata di Kab. Pangandaran ini belum optimal.

Kedudukan Pengambil Keputusan

Dalam implementasi kebijakan pembangunan pariwisata Kab. Pangandaran Disparbud menjadi implementor dari mayoritas program dan kegiatan yang ada. Tetapi untuk melaksanakan program dan kegiatan yang sudah disusun perlu melalui pembahasan terlebih dahulu mengenai program dan kegiatan yang prioritas Bersama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) bersama SKPD lainnya yang ada di Kab. Pangandaran.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kab. Pangandaran menjadi instansi yang memiliki kewenangan untuk memutuskan program dan kegiatan apa saja yang menjadi prioritas untuk dilaksanakan berdasarkan usulan dari SKPD yang ada di Kab. Pangandaran yang salah satunya adalah Disparbud, setelah melalui pembahasan di tingkat legislatif mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Berdasarkan pada putusan di tingkat legislatif pokok-pokok pikiran yang menjadi prioritas dalam pembangunan pada tahun 2022, diantaranya:

- a. Peningkatan layanan kesehatan dan ketertiban pada sektor destinasi Pariwisata.
- b. Peningkatan promosi sarana dan prasarana destinasi Pariwisata.
- c. Pemberian subsidi dan bantuan kepada pelaku usaha yang mendukung Pariwisata.
- d. Peningkatan akses pendidikan yang merata dan berkeadilan.
- e. Gerakan membangun desa wisata.
- f. Optimalisasi Destinasi Wisata Unggulan.

Pokok-pokok pikiran yang telah ditetapkan sebagai prioritas pembangunan pada tahun 2022 menunjukkan bahwa pembangunan di sektor pariwisata menjadi prioritas, karena dari 6 poin prioritas pembangunan 5 diantaranya terkait dengan pembangunan di sektor pariwisata. Sehingga semestinya Disparbud Kab. Pangandaran dapat meningkatkan capaian implementasi kebijakan pembangunan pariwisata Kab. Pangandaran di masa depan.

Implementor Program

Disparbud Kab. Pangandaran sebagai *leading sector* menjadi pelaksana dari mayoritas program yang ada dalam Kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata.

Sebagai instansi yang menjadi

pelaksana program terkait kebijakan pembangunan destinasi pariwisata sudah semestinya, memiliki keahlian dibidang yang pariwisata. Namun pada kondisi saat ini, jumlah aparatur yang memiliki latarbelakang pendidikan di bidang Pariwisata di lingkungan Disparbud Kab. Pangandaran masih minim. Sehingga pelaksanaan program terkait kebijakan pembangunan destinasi pariwisata di Kab. Pangandaran menjadi tidak optimal.

Sumber Daya yang Dialokasikan

Sumber daya manusia dalam lingkup Disparbud Kab. Pangandaran saat ini masih belum optimal pendaayagunaannya, hal ini dikarenakan kualitas dan kuantitas aparatur dalam Disparbud masih belum optimal. Hingga tahun 2021 jumlah aparatur di Disparbud Kab. Pangandaran hanya berjumlah 34 orang dengan mayoritas tingkat pendidikan terakhir di tingkat SMA yang mencapai 54% pegawai, sedangkan untuk lulusan Sarjana/Diploma IV mencapai 38%, dan untuk lulusan pascasarjana baru mencapai 9%. Selain itu aparatur Disparbud Kab. Pangandaran mayoritas bukan berlatar belakang pendidikan pariwisata, hanya Sebagian kecil saja aparatur Disparbud yang berlatar belakang pendidikan pariwisata di Bidang Pariwisata. Hal tersebut merupakan salah satu diantara faktor lainnya yang menghambat implementasi kebijakan pembangunan destinasi pariwisata.

Sebagai potensi wisata Kab. Pangandaran sumber daya alam dan budaya tersebar di seluruh kecamatan, dan sudah terdata sebanyak 232 daya tarik wisata yang terbagi ke dalam daya tarik wisata alam, budaya, dan buatan dalam Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kab. Pangandaran Tahun 2018-2025. Hanya saja dengan terbatasnya sumber daya manusia yang ada di Lingkungan Disparbud Kab. Pangandaran, maka program terkait pembangunan destinasi pariwisata juga menjadi tidak optimal.

Sumber daya finansial menjadi salah satu sumber yang paling menentukan dalam implementasi sebuah kebijakan, begitupun dengan pelaksanaan kebijakan pembangunan destinasi pariwisata Kab. Pangandaran. Dimana sumber daya finansial yang dialokasikan pemerintah daerah untuk pembangunan destinasi pariwisata Kab. Pangandaran ini masih terbatas, sehingga tidak semua rencana program dan

kegiatan yang terkait dengan kebijakan pembangunan destinasi pariwisata di Kab. Pangandaran dapat terlaksana.

Berdasarkan pada kondisi sumber daya manusia, sumber daya pariwisata, dan sumber daya finansial dapat disimpulkan jika faktor sumber daya yang dialokasikan menjadi salah satu faktor yang menyebabkan implementasi dari Kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata dalam Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kab. Pangandaran belum terlaksana dengan optimal.

Kekuatan, Kepentingan, dan Strategi Aktor yang Terlibat

Sektor pariwisata menjadi sektor yang menjadi andalan bagi pembangunan daerah Kab. Pangandaran, hal tersebut terlihat dari visi dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kab. Pangandaran dan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kab. Pangandaran. Dengan adanya visi tersebut menjadi kekuatan bagi Disparbud Kab. Pangandaran dalam mengimplementasikan kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata Daerah.

Bagi pemerintah daerah khususnya Disparbud Kab. Pangandaran sebagai *leading sector* berkepentingan mengimplementasikan kebijakan pembangunan destinasi wisata dalam upaya mewujudkan tujuan dari Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kab. Pangandaran, yaitu dengan menjalankan strategi yang dituangkan dalam Rencana Strategis Disparbud Kab. Pangandaran yang mengacu pada visi, misi, tujuan, dan sasaran yang ada dalam RIPPARDA Kab. Pangandaran.

Karakteristik Rezim dan Institusi

Konsistensi dari Disparbud Kab. Pangandaran menjadi faktor kunci dalam implementasi kebijakan pembangunan destinasi pariwisata mengingat Disparbud Kab. Pangandaran adalah *leading sector* dalam pembangunan destinasi pariwisata sehingga konsisten dalam melaksanakan setiap program serta kegiatan pada Perda Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Kab. Pangandaran untuk mencapai tujuan dan sasaran. Adanya dukungan di tingkat legislatif daerah Kab. Pangandaran terhadap pembangunan pariwisata akan mempermudah langkah Disparbud Kab. Pangandaran dalam

mengoptimalkan implementasi kebijakan pembangunan destinasi pariwisata Kab. Pangandaran.

Kepatuhan dan Responsivitas

Kepatuhan Disparbud terlihat dari adanya rencana strategis yang disusun sebagai strategi untuk menindaklanjuti arahan kebijakan pembangunan destinasi pariwisata Kab. Pangandaran Tahun 2018 sampai 2025 yang tertuang dalam Renstra Disparbud Kab. Pangandaran Tahun 2021-2026. Selain menyusun Renstra, Disparbud Kab. Pangandaran juga menyusun rencana kerja yang berisikan program serta kegiatan yang akan dilaksanakan sebagai tindak lanjut dalam mencapai tujuan dan sasaran dalam Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Kab. Pangandaran.

Sebagai bentuk responsivitas sebagai implementor, Disparbud Kab. Pangandaran melaksanakan evaluasi pada setiap akhir tahun untuk melihat realisasi dari target-target yang telah ditetapkan dalam upaya mencapai tujuan serta sasaran yang telah diamanatkan dalam RIPPARDA Kab. Pangandaran.

SIMPULAN

Penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa belum efektifnya implementasi kebijakan dipengaruhi oleh faktor-faktor yang ada dalam konten kebijakan (*Content Policy*). Adapun faktor-faktor yang ditemukan pada penelitian ini, diantaranya sebagai berikut:

1. Adanya kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan pembangunan destinasi pariwisata
2. Upaya yang dilakukan untuk mencapai target derajat perubahan belum optimal
3. Implementor program
4. Sumber daya yang dialokasikan

Hasil lainnya yang dapat disimpulkan dalam penelitian ini, ditinjau dari sisi faktor lainnya yang terdapat dalam konteks implementasi sudah berjalan dengan baik. Faktor dalam konteks implementasi tersebut dapat menjadi peluang agar implementasi kebijakan pembangunan destinasi pariwisata daerah Kab. Pangandaran dapat berjalan secara efektif dimasa depan. Faktor dalam konteks implementasi seperti kekuatan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat; karakteristik rezim dan institusi; serta kepatuhan dan responsivitas tidak dapat dikesampingkan mengingat pada

model implementasi (Grindle, 1980) implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 2 (dua) variabel, diantaranya konten kebijakan dan konteks implementasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggara, S. (2014). *Kebijakan Publik* (1st ed.). CV. Pustaka Setia.
- Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Pangandaran. Kajian Retribusi Persampahan Tahun 2022.
- Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Pangandaran. Laporan Akuntabilitas Tahun 2020
- Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Pangandaran. Laporan Akuntabilitas Tahun 2021
- Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Pangandaran. Rencana Strategis Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Pangandaran Tahun 2021-2026
- Eddyono, F. (2021). *Pengelolaan Destinasi Pariwisata* (1st ed.). Uwais Inspirasi Indonesia.
<https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=OTQhEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA37&dq=digitalisasi+surat+menyurat&ots=6aq1OMfILU&sig=rbfjbnBzHIpbY9vn1s-IdKqvsI>
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and Policy Implementation in Third World*. Princeton University Press.
- Handoyo, E. (2012). Kebijakan Publik. In Mustrose (Ed.), *Widya Karya* (1st ed.). Widya Karya.
- Hijriati, E., & Mardiana, R. (2015). Pengaruh Ekowisata Berbasis Masyarakat terhadap Perubahan Kondisi Ekologi, Sosial dan Ekonomi di Kampung Batusuhunan, Sukabumi. *Sodality: Jurnal Sosiologi Pedesaan*, 2(3), 146–159.
<https://doi.org/10.22500/sodality.v2i3.9422>
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). Implementing Public Policy. In *Sage Publications* (1st ed.). Sage Publications.
- Kristiningrum, E., & Isharyadi, F. (2018). Pemenuhan Persyaratan Standar Pengelolaan Wisata Selam Rekreasi. *Jurnal Standarisasi*, 20(1), 33–48.
- Liana, D. A., & Santoso, R. S. (2019). Implementasi Kebijakan Retribusi Pelayanan Pasar di Kabupaten Blora (Studi

- Kasus Pasar Blora Kota). *Journal Of Public Policy And Management Review*, 8(2), 527–545.
<https://doi.org/10.14710/jppmr.v8i2.23700>
- Pranoto, W. (2012). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan E-Pembelajaran di Sekolah: Studi Kasus di SMK Negeri 2 Pati. *Masters Thesis, Program Pascasarjana Undip*.
- Santoso, P. (2010). Analisis Kebijakan Publik. In *Research Center for Politics and Government* (1st ed.). Research Center For Politics and Government Jurusan Politik dan Pemerintahan Universitas Gajah Mada. www.jpp.fisipol.ugm.ac.id
- Tachjan. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik* (D. Mariana & C. Paskarina (eds.); 1st ed.). API.
- Taufiqurohman. (2014). Kebijakan Publik. In *Kebijakan Publik* (1st ed.). Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama.
- Wekke, I. S. (2019). *Metode Penelitian Sosial* (I. Fitria (ed.); 1st ed.). Gawe Buku.
- Yulianti, N. I. (2017). Analisis Penilaian Kerja Dalam Menunjang Kinerja Karyawan Pada Call Center Halopos 161 Bandung. *Skripsi(S1) Thesis*.
<http://repository.unpas.ac.id/33787/>