BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian sebelumnya digunakan penulis sebagai acuan agar teori yang dipakai dalam mengkaji penelitian ini menjadi lebih kaya. Berikut beberapa penelitian yang dijadikan referensi tambahan. Berikut merupakan penelitian terdahulu yang penulis ambil diantaranya :

1. Kariman Sinaga & Amri Nasution (2021) Berjudul Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Berbasis Pemberdayaan Masyarakat bertujuan menganalisis implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Kecamatan Pantai Cermin, Kabupaten Serdang Bedagai. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan belum optimal karena lemahnya koordinasi, komunikasi, dan disposisi antarinstansi, serta pemberdayaan masyarakat yang belum sesuai dengan kondisi lokal sehingga partisipasi masyarakat masih rendah. Penelitian menyimpulkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan memerlukan sinergi antarpemangku kepentingan, koordinasi yang baik, dan pemberdayaan masyarakat berbasis potensi lokal.
2. Gunawan (2024) Berjudul Peran Modal Sosial dalam Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan di Pantai Zakat Kota Bengkulu bertujuan menganalisis peran modal sosial dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan di Pantai Jakat Kota Bengkulu. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui

wawancara, observasi, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa modal sosial berupa jaringan, kepercayaan, norma, dan kerja sama antara masyarakat dengan Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis) berperan penting dalam pengembangan dan promosi Pantai Jakat. Penelitian ini menyimpulkan bahwa keterlibatan masyarakat dan pemanfaatan modal sosial menjadi faktor penting dalam mendukung pengembangan pariwisata yang berkelanjutan serta meningkatkan perekonomian masyarakat sekitar.

3. Sasmito (2026) Berjudul Implementasi Kebijakan Pengembangan Wisata (Pada Desa Pero Konda Kecamatan Kodi Kabupaten Sumba Barat Daya) bertujuan menganalisis implementasi kebijakan pengembangan wisata di Desa Pero Konda. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Analisis penelitian difokuskan pada implementasi kebijakan, faktor pendukung, faktor penghambat, dan dampak implementasi kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan telah mendorong partisipasi masyarakat dan pemanfaatan potensi lokal, namun masih terkendala oleh keterbatasan infrastruktur, pendanaan, dan pengelolaan destinasi wisata.
4. Surya Negara (2024) Penelitian berjudul "Evaluasi Peluang dan Hambatan Pengelolaan Destinasi Wisata Pantai Medewi". Penelitian ini menemukan bahwa partisipasi masyarakat lokal berkontribusi signifikan terhadap keberlanjutan pengembangan destinasi wisata, dan menekankan pentingnya kolaborasi antara pemerintah daerah, pelaku usaha, dan masyarakat lokal.

Penelitian mengidentifikasi peluang pengembangan meliputi potensi pasar pariwisata, keunikan ekosistem pesisir dan budaya lokal, serta dukungan regulasi dari pemerintah. Hambatan pengelolaan mencakup degradasi lingkungan pesisir, konflik kepentingan antara konservasi dan pengembangan ekonomi, keterbatasan kapasitas kelembagaan, dan akses terbatas masyarakat terhadap manfaat ekonomi. Indikator penelitian meliputi tingkat partisipasi masyarakat, kualitas kolaborasi stakeholder, keberlanjutan ekonomi dan lingkungan, serta peluang dan hambatan pengelolaan destinasi wisata.

Berdasarkan penelitian terdahulu menunjukkan bahwa pengembangan kawasan wisata pantai melibatkan berbagai dimensi, mulai dari faktor-faktor implementasi kebijakan, kesiapan masyarakat, hambatan implementasi, hingga pengelolaan dan keberlanjutan destinasi. Meskipun penelitian-penelitian tersebut telah memberikan kontribusi penting, masih terdapat celah penelitian yang signifikan. Penelitian saat ini mengisi celah tersebut dengan menganalisis mekanisme implementasi kebijakan dari perspektif pemerintah daerah pada konteks spesifik Pantai Jakat Kota Bengkulu, mencakup analisis terhadap aktor pelaksana, diskresi pengambilan keputusan, interaksi jaringan stakeholder, adaptasi terhadap konteks lokal, dan partisipasi masyarakat dalam proses implementasi kebijakan pengembangan kawasan wisata pantai.

2.2 Kerangka Konsep dan Landasan Teori

2.2.1 Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan bisa dipahami sebagai hasil tindakan seseorang atau sekelompok orang, yang dijalankan lewat serangkaian kegiatan atau program yang disusun secara terencana demi mencapai tujuan tertentu. Bila dilihat sebagai suatu sistem, kebijakan terdiri dari tiga unsur yang saling berkaitan, yaitu masukan (input), proses, dan keluaran output (Desrinelti et al., 2021) Yang dimaksud input di sini adalah agenda pemerintah dan berbagai isu yang muncul di tengah masyarakat. Sementara proses meliputi tahap perumusan sampai pelaksanaan kebijakan yang melibatkan pihak-pihak berkepentingan, seperti elit politik atau kelompok penekan. Adapun output kebijakan bisa dilihat dari kinerja atau hasil yang muncul, sehingga sifat kebijakan itu tidak kaku, bisa berubah menyesuaikan kebutuhan dan persoalan yang dihadapi masyarakat.

Kebijakan publik bisa diartikan sebagai tindakan yang dilakukan dengan sengaja, sudah direncanakan, dan diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu bukan sekadar tindakan yang muncul secara kebetulan. Tindakan-tindakan dalam kebijakan tersebut saling terkait satu sama lain dan dijalankan oleh pemerintah selaku pemegang kewenangan publik. Kebijakan publik juga berperan sebagai pedoman bagi pemerintah dalam menangani suatu persoalan, baik dengan mengambil tindakan tertentu maupun memilih untuk tidak bertindak, demi mencapai tujuan yang sudah ditetapkan (Jann dan Wegrich, 2007 dalam (Desrinelti et al., 2021))

Munculnya kebijakan publik pada dasarnya didorong oleh kebutuhan untuk mengatasi masalah di masyarakat. Kebijakan ini ditetapkan oleh berbagai pihak yang berkepentingan, terutama pemerintah, dengan tujuan memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Kebijakan publik ditetapkan oleh para pihak (stakeholders), terutama pemerintah yang diorientasikan pada pemenuhan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Pelaksanaan kebijakan publik pada intinya merupakan hubungan yang membuka jalan bagi tercapainya tujuan atau sasaran, sebagai hasil akhir dari kegiatan yang dijalankan pemerintah. Kekurangan atau kesalahan dari suatu kebijakan publik biasanya baru terlihat setelah kebijakan itu dijalankan. Berhasil atau tidaknya pelaksanaan kebijakan pun bisa dinilai dari dampak yang ditimbulkan, sebagai bagian dari hasil evaluasi kebijakan tersebut (Andayaningsih Hernaman, 2018) dalam (Mansur, 2021).

Secara singkat, pelaksanaan kebijakan bisa diartikan sebagai proses penerapan kebijakan itu sendiri, yang berupa aktivitas, tindakan, atau mekanisme yang berjalan dalam suatu sistem tertentu. Pelaksanaan kebijakan merupakan kegiatan yang direncanakan dan dijalankan secara sungguh-sungguh, dengan berpedoman pada norma tertentu, guna mencapai tujuan yang sudah ditetapkan (Warjio Afandi.2015) dalam (Mansur, 2021).

Pelaksanaan kebijakan tidak sebatas berkaitan dengan perilaku lembaga administratif yang menjalankan program, tapi juga melibatkan partisipasi masyarakat serta dinamika politik, ekonomi, dan sosial dari berbagai pihak. Bila kebijakan dijalankan tepat sasaran dan efektif,

permasalahan yang ada akan bisa terpecahkan dengan baik. Semakin rumit persoalan yang dihadapi dan semakin dalam analisis yang dipakai, maka semakin dibutuhkan pula teori yang kuat untuk menjelaskan ketepatan pelaksanaan kebijakan tersebut (Andayaningsih Hernaman, 2018) dalam (Mansur, 2021). Analisa kebijakan perlu dilakukan, tertutama berkenaan dengan dampak yang dihasilkannya. Kajian pelaksanaan kebijakan bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dan merugikan kepentingan masyarakat.

Thomas R. Dye (1992) menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah cara pemerintah bertindak, dengan dasar pemikiran bahwa tindakan tersebut membawa manfaat bagi kehidupan secara menyeluruh dan tidak merugikan warganya.(Delila Anggelina Nahak Seran, 2023)

Kebijakan publik juga bisa dipahami sebagai bentuk upaya pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan, yang kemudian dituangkan ke dalam suatu keputusan atau peraturan resmi. Setiap keputusan publik pada dasarnya lahir dari proses politik yang panjang, melalui beberapa tahap tertentu, dan tidak lepas dari peran birokrasi di dalamnya. Yang menjadi fokus utamanya adalah pelayanan publik yang bertujuan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Negara menjalankan peran ini antara lain melalui pemungutan pajak dan retribusi, sebagai upaya memenuhi amanat konstitusi.(Delila Anggelina Nahak Seran, 2023)

2.2.2 Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan termasuk tahap yang rumit dalam proses kebijakan publik, sebab pada pelaksanaannya sering muncul berbagai hambatan, terutama yang berkaitan dengan perbedaan kepentingan antar tingkat pemerintahan, misalnya antara pemerintah kabupaten/kota dengan provinsi. Pada intinya, implementasi kebijakan bertujuan mewujudkan tujuan yang sudah ditetapkan, baik dengan cara langsung melalui program konkret, maupun dengan menurunkannya lagi ke dalam kebijakan-kebijakan turunan. Prosesnya berjalan bertahap: dimulai dari perumusan program, lalu diterjemahkan ke dalam bentuk proyek, dan akhirnya direalisasikan melalui kegiatan nyata yang dijalankan pemerintah, masyarakat, atau kolaborasi keduanya, dengan mengikuti pola manajemen sektor publik (Jenifer Aprilia Entjaurau, Ismail Sumampow, 2021)

Menurut Abdul Wahab (dalam Tahir, 2014), implementasi kebijakan pada dasarnya adalah pelaksanaan dari keputusan kebijakan dasar biasanya berbentuk undang-undang, tetapi bisa juga berupa perintah eksekutif atau keputusan lembaga peradilan. Keputusan tersebut umumnya memuat masalah yang hendak diatasi, tujuan atau sasaran yang jelas, serta cara-cara yang digunakan untuk mengatur jalannya implementasi(Wardiana et al., 2021)

Sementara itu, Hill & Hupe, (2014) dalam buku An Introduction to the Study of Operational Governance' (2014) mengartikan implementasi kebijakan sebagai proses saling memengaruhi antara tujuan yang

ditetapkan dan tindakan nyata untuk mewujudkan tujuan itu. Keduanya menegaskan bahwa implementasi bukan sekadar proses yang sederhana dan berjalan lurus, melainkan proses politik sekaligus administratif yang cukup rumit karena melibatkan banyak pihak dari berbagai tingkatan.

Dalam edisi terbaru bukunya Hill & Hupe, (2021)berpendapat bahwa implementasi kebijakan terjadi dalam konteks multi-level governance di mana kebijakan bergerak dari tingkat pusat ke daerah melalui berbagai lapisan birokrasi. Dalam implementasi kebijakan terdapat beberapa kriteria yang digunakan sebagai ukuran, yaitu:

1. Aktor Pelaksana, yaitu individu atau organisasi yang bertugas melaksanakan kebijakan, seperti pegawai pemerintah, birokrat, dan lembaga terkait. Fokus pada siapa yang melaksanakan dan bagaimana kapasitas serta komitmen mereka.
2. Diskresi, yaitu kewenangan pelaksana untuk membuat keputusan dan menyesuaikan kebijakan sesuai kondisi lapangan yang tidak sepenuhnya diatur dalam aturan formal. Memberikan fleksibilitas dalam implementasi.
3. Interaksi jaringan, yakni bagaimana pola hubungan dan koordinasi terjalin antar pihak yang terlibat dalam implementasi, baik antar level pemerintahan maupun antar organisasi, sekaligus menjadi tolok ukur kualitas komunikasi dan kerja sama yang terbangun.
4. Konteks Lokal, yaitu kondisi spesifik daerah tempat kebijakan dilaksanakan, meliputi faktor sosial, ekonomi, budaya, dan politik setempat yang mempengaruhi hasil implementasi.

5. Partisipasi Masyarakat, keterlibatan masyarakat dalam proses implementasi kebijakan, baik sebagai penerima manfaat, pemberi masukan, maupun pengawas. Meningkatkan legitimasi dan efektivitas kebijakan.

2.2.3 Konsep Pengembangan Kawasan Wisata

Ketika mengembangkan sebuah destinasi wisata, pendapat dan karakteristik pengunjung menjadi hal yang penting untuk dipertimbangkan pengelola, baik dalam proses pengelolaan maupun evaluasi destinasi tersebut. Secara lebih rinci, pendapat pengunjung bisa dipakai sebagai dasar dalam menyusun strategi pemasaran destinasi, bahan evaluasi maupun perbaikan fasilitas sesuai keinginan pengunjung, serta untuk melihat faktor apa saja yang membuat wisatawan puas terhadap suatu destinasi. Selain itu, pemahaman terhadap karakteristik pengunjung akan memudahkan pengelola destinasi wisata dalam menentukan strategi pemasaran yang tepat guna menjamin kepuasan pengunjung. Oleh karena itu, penelitian yang bertujuan untuk mengkaji pendapat dan karakteristik pengunjung suatu destinasi wisata perlu dilakukan sebagai upaya meningkatkan kualitas destinasi wisata.(Nugroho, 2022)

Selain itu, pengembangan destinasi wisata bisa juga mengacu pada prinsip 6A, yang terdiri dari atraksi, aksesibilitas, fasilitas pendukung, fasilitas tambahan, dan aktivitas. Prinsip 6A banyak digunakan sebagai landasan dalam pengembangan destinasi wisata karena mampu menggambarkan komponen utama yang harus dipenuhi untuk

menciptakan kepuasan pengunjung. Sebelumnya, Cooper, Wanhill, memperkenalkan konsep 4A yang memandang destinasi wisata sebagai suatu produk yang harus memiliki atribut dasar, yaitu daya tarik wisata sebagai alasan utama kunjungan, aksesibilitas yang memadai, fasilitas pendukung seperti akomodasi dan restoran, serta fasilitas tambahan yang menunjang kenyamanan dan keamanan pengunjung. (Nugroho, 2022)

Objek wisata bisa diartikan sebagai tempat yang menjadi tujuan wisatawan berkunjung karena memiliki daya tarik tersendiri, entah itu alami maupun buatan manusia misalnya keindahan alam, pegunungan, pantai, flora fauna, kebun binatang, bangunan bersejarah, monumen, candi, tarian, hingga budaya khas lainnya. Baik-tidaknya suatu objek wisata bukan hanya dilihat dari kondisi fisiknya saja, melainkan juga harus mempertimbangkan fasilitas, pelayanan, jasa, pemasaran, dan kemudahan akses menuju objek wisata tersebut (Anantio, 2018) dalam (Indarti & Julilah, 2024

Kepariwisataan sendiri mencakup segala hal yang berkaitan dengan pariwisata (dalam bahasa Inggris disebut *tourism*). Di dalamnya dikenal istilah subjek wisata, yaitu orang yang melakukan perjalanan wisata, serta objek wisata yang menjadi tujuan dari perjalanan tersebut. Sebagai dasar untuk mengkaji dan memahami berbagai istilah kepariwisataan, berpedoman pada Bab I Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan yang menjelaskan sebagai berikut :

1. Wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh sebagian atas sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan diri.
2. Wisatawan adalah orang yang melakukan wisata.
3. Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah dan pemerintah daerah.
4. Kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, pemerintah, pemerintah daerah, dan pengusaha.
5. Daya tarik wisata adalah segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan.
6. Daerah Tujuan Pariwisata yang selanjutnya disebut destinasi pariwisata adalah kawasan geografis yang berada dalam suatu atau lebih wilayah administratif yang di dalamnya terdapat daya tarik wisata, fasilitas umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas serta masyarakat yang saling terkait dan melengkapi terwujudnya kepariwisataan.
7. Usaha pariwisata adalah usaha yang menyediakan barang/ jasa pemenuhan kebutuhan wisatawan dan penyelenggaraan pariwisata.

8. Pengusaha pariwisata adalah orang-orang atau sekelompok orang yang melakukan kegiatan usaha pariwisata.
9. Industri pariwisata adalah kumpulan usaha pariwisata yang terkait dalam rangka menghasilkan barang dan/jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan penyelenggaraan pariwisata.
10. Kawasan strategi pariwisata adalah kawasan yang memiliki fungsi utama pariwisata atau memiliki potensi untuk pengembangan pariwisata yang mempunyai pengaruh dalam suatu atau lebih aspek, seperti pertumbuhan ekonomi, sosial dan budaya, pemberdayaan sumber daya alam, daya dukung lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan. mengembangkan program/kegiatan pemasaran dan promosi secara profesional.

Dikeluarkannya Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, maka keberadaan Badan Promosi Pariwisata (baik di tingkat pusat maupun daerah) telah memiliki payung hukum bagi pembentukannya. Badan Promosi Pariwisata diatur secara khusus dalam Bab X Undang-Undang tersebut, dan khusus untuk Badan Promosi Pariwisata Daerah diatur dalam Pasal 43 – 49.Sesuai Undang-Undang tersebut, pembentukan Badan Promosi Pariwisata Daerah ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota (Fasilitas et al., 2021)

2.2.4 Implementasi Kebijakan dalam Pengembangan Kawasan Wisata Pantai

Pada dasarnya, kebijakan muncul sebagai tanggapan atas berbagai persoalan yang terjadi di masyarakat. Tanggapan ini bisa diarahkan untuk meredakan konflik antarpihak, sekaligus mendorong kerja sama lewat

pemberian insentif terhadap kegiatan bersama yang sebelumnya belum berjalan optimal. Kebijakan bisa dipahami sebagai cara untuk mencapai tujuan tertentu, sekaligus alat pemecah masalah lewat instrumen dan mekanisme yang sudah ditetapkan dalam kurun waktu tertentu. Umumnya, kebijakan bersifat mendasar karena hanya berupa arahan dan pedoman umum bagi para pelaksananya. Kebijakan dapat dirumuskan oleh individu maupun kelompok aktor, lalu diwujudkan dalam berbagai program, kegiatan, atau tindakan yang dilaksanakan oleh para pemangku kepentingan untuk menangani permasalahan tertentu. (Ramdhani & Ramdhani, 2014)

Dari sini bisa dipahami bahwa implementasi kebijakan bukan sekadar pelaksanaan teknis, melainkan proses menerjemahkan pedoman umum tersebut menjadi tindakan nyata di lapangan. Pendekatan implementasi kebijakan berfokus pada bagaimana para pelaksana menjalankan kebijakan tersebut sesuai kondisi dan dinamika yang terjadi di lapangan. Karena itu, pelaksana dituntut memahami isi kebijakan sekaligus mampu menghadapi berbagai tantangan yang muncul selama proses berlangsung.

Dalam pendekatan ini, kebijakan dipandang sebagai kerangka dasar yang membutuhkan peran aktif para pemangku kepentingan agar tujuan yang ditetapkan bisa tercapai. Keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh keterlibatan aktor, pola interaksi antar pihak, serta kemampuan pelaksana dalam mengelola hambatan yang muncul dalam proses pelaksanaan kebijakan.

Pengembangan pariwisata bisa diartikan sebagai rangkaian usaha untuk memadukan pemanfaatan berbagai sumber daya pariwisata dengan aspek-aspek lain di luar pariwisata yang saling berkaitan. Tujuannya untuk memajukan dan memperbaiki kondisi objek wisata sehingga makin ramai dikunjungi, memberi manfaat bagi masyarakat sekitar, dan pada akhirnya menjadi sumber pemasukan bagi pemerintah (Tapparan et al., 2022) dalam (Indarti & Darmi, 2025)

2.3 Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir dalam penelitian ini dibuat untuk menggambarkan keterkaitan antara kebijakan publik dan pelaksanaannya di lapangan. Perlu diingat bahwa berhasil-tidaknya suatu kebijakan tidak semata bergantung pada bagusnya rumusan kebijakan, tapi juga sangat dipengaruhi cara para pelaksana menjalankannya. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan dari Hill & Hope, (2014) yang memandang implementasi sebagai proses yang bersifat kompleks dan dinamis, khususnya melalui pendekatan bottom-up, di mana aktor pelaksana memiliki peran penting dalam menafsirkan dan menyesuaikan kebijakan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan di tingkat pelaksanaan.

Dalam penelitian ini, kerangka berpikir untuk menganalisis implementasi kebijakan mengacu pada indikator dari Hill dan Hupe (2014), yakni aktor pelaksana beserta perannya, koordinasi dan interaksi antar pihak, ketersediaan serta pemanfaatan sumber daya, dan konteks lingkungan kebijakan tersebut. Indikator-indikator tersebut digunakan untuk mengkaji

proses pelaksanaan kebijakan serta faktor-faktor yang memengaruhi tercapainya tujuan kebijakan. Melalui kerangka berpikir ini, penelitian diharapkan mampu memberikan pemahaman yang sistematis mengenai implementasi kebijakan yang diteliti.

Gambar 2.1 Kerangka Berpikir

