

**KEBIJAKAN PARIWISATA DALAM RANGKA  
MENINGKATKAN PENDAPATAN EKONOMI  
MASYARAKAT KABUPATEN SEMARANG**



**TESIS**

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum

Disusun oleh :

**TIMANG SETYORINI, SH**  
**NIM : B4A001080**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2004**

## **PENGESAHAN TESIS**

Nama Penyusun : Timang Setyorini  
Nomor Induk Mahasiswa : B4A00180  
Fakultas/Jurusan : Ilmu Hukum / Kajian H E T  
Judul Tesis : KEBIJAKAN PARIWISATA DALAM  
RANGKA MENINGKATKAN  
PENDAPATAN EKONOMI  
MASYARAKAT KABUPATEN  
SEMARANG  
  
Dosen Pembimbing : Prof. Dr. Moempoeni Martojo, SH

Semarang, 29 November 2005

Dosen Pembimbing,

Prof. Dr. Moempoeni M, SH

## *MOTTO DAN PERSEMBAHAN*

Motto :

“ Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman dan orang-orang yang  
berilmu pengetahuan beberapa derajat. Dan Allah Maha Mengetahui yang kamu  
kerjakan ( *Q.S, 58, Al Mujadila : 11* ) ”

Tesis ini dipersembahkan kepada :

1. Segenap civitas akademi dan almamater Universitas Diponegoro Semarang.
2. Suamiku dan Anak-anakku tersayang.
3. Sahabat dan teman-temanku.

## ABSTRACT

Tourism industry have important role in the effort development and development an area. Even at some area indicate that tourism industry can jack up the the area from situated behind and making it as source of especial earnings. Sub-Province of Semarang basically have many potency of wisata able to be developed as rekreatif wisata obyek.

Problem of arising out do Development of tourism representing long-range program and not get out of effort of is continuation of environment and nature and also local society culture. Thereby hence strategy development of tourism have to orient [at] effort entangle good society in course of planning, organizational, observation and execution which is on finally will be able to be realized by development of tourism capable to improve prosperity of local society.

Seen at growth of phenomenon and condition of sberbagai aspect which grow during the time, hence scenario to development of Sub-Province tourism of Semarang [is] range of time five year to the fore can be divided to become two especial scenario that is

1. Scenario of Progesif

By is optimal of strength had to support acceleration reach for opportunity of existing threat minimization and conducted strategy

2. Scenario of Penetratif :

With mendayagunakan result of attainment of opportunity of yangada for the menetralsir of threat which possible arise.

Seen various environmental analysis and existing eksternal, hence marginally the target of development of tourism of Kabupaaten Semarang can be formulated as follows : Form Sub-Province of Semarang as Area of is Target of Wisata ( DTW) which go forward, reliable and dynamic, to realize the target of diata hence needing the existence of the effort from government to increase and optimal and also exploiting of tourism potency to increase development of economics and development of region and also prosperity of society without neglecting concept of is continuation.

Key word : Policy, Tourism, Income, Economic Improve

## ABSTRAKSI

Industri pariwisata mempunyai peranan penting dalam upaya pembangunan dan pengembangan suatu daerah. Bahkan pada beberapa daerah menunjukkan bahwa industri pariwisata mampu mendongkrak daerah tersebut dari keterbelakangan menjadi sumber pendapatan utama. Kabupaten Semarang pada dasarnya memiliki banyak potensi wisata yang dapat dikembangkan sebagai obyek wisata rekreatif.

Persoalan yang timbul apakah Kebijakan Pariwisata Kabupaten Semarang dapat meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat dalam jangka panjang dengan tetap menjaga pelestarian alam dan lingkungan hidup serta budaya masyarakat setempat. Dengan demikian maka strategi pengembangan pariwisata harus berorientasi pada upaya melibatkan masyarakat, yang pada akhirnya dapat mewujudkan pengembangan pariwisata yang mampu meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat setempat.

Analisis Prospek keberhasilan penerapan manajemen partisipatif dengan melihat Kondisi Kunci (*Key Conditions*) serta perkembangan dan fenomena berbagai aspek yang tumbuh selama ini, maka skenario bagi pengembangan kepariwisataan Kabupaten Semarang dalam kurun waktu lima tahun kedepan dapat dibagi menjadi dua skenario utama yaitu :

1. Skenario Progesif :

Dengan mengoptimalkan kekuatan yang dimiliki untuk mendukung percepatan meraih peluang dan meminimalkan ancaman yang ada.

2. Skenario Penetratif :

Dengan mendayagunakan hasil pencapaian peluang yang ada untuk menetralsisir ancaman yang mungkin timbul.

Dengan menganalisis lingkungan yang ada, maka secara garis besar tujuan pengembangan pariwisata Kabupaten Semarang dapat dirumuskan sebagai berikut :

Terwujud Kabupaten Semarang sebagai Daerah Tujuan Wisata (DTW) yang maju, dinamis dan handal, sehingga untuk mewujudkan tujuan diatas maka perlu adanya usaha dari pemerintah untuk meningkatkan dan mengoptimalkan serta pemanfaatan potensi pariwisata agar dapat meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat dan pengembangan wilayah dengan tetap memperhatikan konsep pelestarian.

Kata Kunci : Kebijakan, Pariwisata, Pendapatan, Peningkatan Ekonomi, Masyarakat.

## KATA PENGANTAR

### **Bismillahirrahmanirrahiim,**

Segala puja dan puji, serta ucap syukur Alhamdulillah kepada Allah SWT. Karena berkat-Nya-lah, atas segala berkah dan rahmat-Nya yang telah memberikan jalan bagi penulis untuk menyelesaikan penulisan tesis dengan judul “Kebijakan Pariwisata Dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Ekonomi Masyarakat Kabupaten Semarang “, yang disusun untuk Memenuhi Persyaratan Program Magister Ilmu Hukum Universita Diponegoro, Selain itu yang telah memberikan rizki yang paling berharga berupa kesehatan dan penerangan pikiran hingga akhirnya penulis dapat menyelesaikan tesis ini, walaupun pada usia yang sudah tidak muda lagi dan harus melalui lika-liku serta usaha yang cukup panjang, semangat yang hampir pupus, namun karena Engkaulah hamba kuat.

Manusia tidak akan dapat menjalani hidup seorang diri, senantiasa ada ketergantungan atau pertolongan orang lain. Dalam penulisan tesis inipun penulis tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak yang telah memberikan motivasi, penjelasan, saran, kritik maupun sumbangan pemikiran. Karena itu penulis hanya dapat mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Bpk. Prof. Dr.Barda Nawawi Arief, SH. sebagai Ketua Program Pasca Sarjana
2. Prof. Dr. Moempoeni Martoyo, SH yang meluangkan waktunya untuk membimbing saya disela kesibukannya. Terima kasih atas penjelasan,

saran dan kritiknya, tanpa bimbingan ibu saya tidak akan mampu menyelesaikan tesis ini.

3. Semua dosen Universitas Diponegoro Semarang yang telah dengan ikhlas mentransfer ilmunya kepada penulis, dan semua karyawan yang telah banyak membantu sehingga bisa terselesaikannya tesis ini.
4. Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Semarang yang telah memberikan ijin kepada penulis untuk mengikuti perkuliahan hingga selesainya penulisan tesis ini.
5. Suamiku, anakku dan keluargaku yang begitu telaten untuk melayaniku berdiskusi tentang materi dalam penulisan ini.
6. Teman-teman kuliah yang pernah satu ruangan, baik yang satu angkatan dan adik angkatan.
7. Teman-teman kantor yang begitu banyak membantu mencari referensi untuk bahan tesis ini.
8. Semua pihak yang telah membantu penyelesaian tesis ini yang tak dapat disebutkan satu persatu.

Akhirya penulis menyadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangannya, Oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun agar tesis ini lebih baik lagi. Semoga karya ini bermanfaat bagi yang membutuhkan dan memberikan tambahan pengetahuan bagi pembaca, Amin.

Semarang, 29 November 2005

Penulis

## DAFTAR ISI

	Halaman
JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	iii
ABSTRAKSI .....	iv
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR .....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	11
C. Tujuan Penelitian Masalah .....	11
D. Manfaat Penelitian .....	12
E. Metode Penelitian .....	12
F. Metode Pengumpulan Data.....	16
G. Teknik Analisis .....	16
H. Kerangka Pemikiran Teoritis .....	18
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>22</b>
A. Landasan Teori .....	22
A1. Hukum dan Kebijakan .....	22
A.1.1. Kebijakan Publik .....	23
A.1.2. Implementasi Kebijakan .....	34
A.1.2.1. Komunikasi .....	36
A.1.2.2. Struktur Birokrasi .....	38
A.1.2.3. Sumber Daya .....	38
	viii

A.1.2.4. Partisipasi Masyarakat .....	40
A.1.3. Terminologi Kebijakan Publik .....	42
A.1.4. Hukum Dalam Masyarakat .....	42
A.1.5. Perumusan Kebijakan Publik .....	43
A.1.6. Implementasi Kebijakan Publik .....	44
A.2. Kebijakan Menurut Properda Kabupaten Semarang.....	44
A.3. Kebijakan Menurut RESTRADA Kabupaten Semarang.....	46
A.3.1 Kebijakan Pengembangan di Bidang INTANPARI .....	47
A.3.2 Program Pokok Pengembangan di Bidang Pariwisata...	47
A.4. Kebijakan Menurut RT/RW Kabupaten Semarang.....	49
A.4.1 Identitas Potensi dan Permasalahan Wilayah Kabupaten Semarang .....	49
A.4.2 Rencana Struktur Ruang .....	51
A.4.3 Rencana Alokasi Penggunaan Ruang .....	53
A.4.4 Perkembangan Penggunaan Lahan Untuk Kegiatan Pariwisata .....	54
A.4.5 Rencana Pengembangan Pada Kawasan Pariwisata .....	56
A.5. Interaksi Antara Wisatawan Dengan Masyarakat Lokal.....	58
A.5.1 Sifat Interaksi .....	58
A.5.2 Kewenangan Pemerintah .....	61
A.6. Konsep Pemberdayaan .....	79
A.7. Industri Pariwisata .....	82
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>87</b>
A. Data Penelitian.....	87
B. Data Temuan.....	89
C. Usaha Pemerintah Dalam Meningkatkan Pendapatan Ekonomi Masyarakat Di Kabupaten Semarang .....	90
D. Usaha mengembangkan kebijakan pariwisata agar Meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat.....	107

<b>BAB IV PENUTUP</b> .....	131
4.1 Simpulan .....	131
4.2. Saran-saran .....	134
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	137

## **DAFTAR TABEL**

Tabel 3.1. Akomodasi dan Saran .....	88
Tabel 3.2. Jumlah Pengunjung dan Pendapatan.....	89
Tabel 3.3. Matriks Kondisi SDM Sektor Perhotelan .....	100
Tabel 3.4. Matriks Kondisi SDM sektor Publik.....	104
Tabel 3.5. Matrik Analisa Swot Kepariwisataaan Kabupaten Semarang .....	108
Tabel 3.6. Matrik Analisa Swot Kepariwisataaan Kabupaten Semarang .....	109

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1. Proses Implementasi Kebijakan .....	30
Gambar 2.3. Konsep Implementasi Edward .....	31
Gambar 2.4. Visi, Misi dan Perencanaan Nasional Pengembangan Pariwisata .....	125

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Industri pariwisata mempunyai peranan penting dalam upaya pembangunan dan pengembangan suatu daerah. Bahkan pada beberapa daerah menunjukkan bahwa industri pariwisata mampu mendongkrak daerah tersebut dari keterbelakangan dan menjadikannya sebagai sumber pendapatan utama. Pentingnya industri pariwisata dalam pembangunan dan pengembangan suatu daerah, tidak terlepas dari kenyataan bahwa :

- a. Pariwisata merupakan sektor jasa yang inheren dengan kehidupan masyarakat modern. Semakin tinggi pendidikan dan ekonomi seseorang atau masyarakat, maka kebutuhan terhadap pariwisata akan semakin besar pula.
- b. Pariwisata mempunyai kekuatan sinergetik karena keterkaitan yang erat sekali dengan berbagai bidang dan sektor lainnya. Pariwisata akan berkembang seiring dengan perkembangan transportasi, telekomunikasi, sumberdaya manusia, lingkungan hidup dan lain sebagainya.
- c. Tumpuan pariwisata sebagai kekuatan daya saing terletak pada sumber daya yang terolah dengan baik<sup>1</sup>.

Perkembangan pariwisata yang pesat selama dasa warsa terakhir ternyata tidak lepas dari efek negatif yang ditimbulkannya. Disamping kemampuannya dalam memberikan sumbangan yang berarti dari segi ekonomi, pembangunan pariwisata yang hanya berorientasi pada segi ekonomi dan mengabaikan segi non ekonomi berupa lingkungan hidup dan budaya masyarakat telah mengakibatkan terjadinya banyak kerusakan berupa pencemaran lingkungan, budaya masyarakat, penggusuran, prostitusi dan terpinggirkannya masyarakat disekitar obyek wisata.

---

<sup>1</sup> Anonim, 2003, *Proposal Workshop Wisata Petualangan dan Ekoturisme* halaman 2

Pariwisata (*ecotourism*) merupakan salah satu bentuk industri pariwisata yang belakangan ini menjadi tujuan dari sebagian besar masyarakat. Pariwisata memberikan “suguhan” kepada wisatawan berupa keindahan alam seperti air terjun, lembah, sungai, panorama pegunungan, danau, keanekaragaman hayati dan pesona alami lainnya seperti terumbu karang, pantai yang indah dan lain sebagainya. Pertemuan Nasional Pariwisata (1996) mendefinisikan pariwisata sebagai suatu bentuk penyelenggaraan kegiatan wisata yang bertanggung jawab ditempat-tempat/daerah-daerah alami dan atau tempat-tempat/daerah-daerah yang dibuat berdasarkan kaidah alam yang mendukung upaya-upaya pelestarian/penyelamatan lingkungan (alam dan kebudayaannya) dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Berdasarkan definisi tersebut maka keberhasilan pembangunan pariwisata dapat dilihat dari kemampuannya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat.

Komponen utama dalam aktivitas pariwisata adalah obyek dan daya tarik wisata. Dalam Undang – Undang nomor 9 tahun 1990 tentang kepariwisataan, obyek dan daya tarik wisata meliputi keadaan alam, flora, fauna, serta hasil karya manusia. Oleh karena itu, aktivitas pariwisata juga merupakan usaha pemanfaatan berbagai bentuk sumber daya lingkungan, baik yang bersifat fisik biotis maupun budaya.

Kegiatan atau aktivitas pariwisata pada perkembangannya telah menjadi industri pariwisata dan merupakan salah satu sektor yang dapat memberikan keuntungan secara ekonomi. Di negara sedang berkembang

seperti Indonesia, sektor pariwisata dijadikan sebagai salah satu sumber devisa negara, lebih-lebih adanya pandangan bahwa pariwisata merupakan ekspor yang tidak kentara (*Invisible export*)<sup>2</sup> yang tidak mencemari lingkungan (*smokeless industries*)<sup>3</sup>, dan industri yang tidak akan pernah berakhir (*never ending industries*)<sup>4</sup> telah mendorong para pengambil keputusan guna lebih memberikan penekanan pada aspek keuntungan ekonomi daripada konsekuensi kelestarian lingkungan. Pertimbangan terhadap aspek kelestarian sering dikalahkan dengan alasan ekonomi<sup>5</sup>. Adanya paradigma demikian menyebabkan kecenderungan pengembangan pariwisata dilakukan dalam skala besar- besaran (*massive*) yang berdampak adanya degradasi lingkungan, baik fisik biotis maupun lingkungan sosial budaya.

Pariwisata ternyata tidak selalu menimbulkan dampak positif seperti : penghasil devisa, membuka lapangan kerja dan pertumbuhan ekonomi; akan tetapi secara bersamaan juga menimbulkan berbagai dampak negatif seperti nilai - nilai sosial budaya maupun pencemaran lingkungan fisik dan biotis<sup>6</sup>. Isu dampak negatif pariwisata ini mengakibatkan perubahan paradigma pembangunan pariwisata, dari model pariwisata massal (*mass tourism*) atau pariwisata konvensional ke model pariwisata alternatif (*alternative tourism*).

---

<sup>2</sup> Karyono, Pariwisata merupakan ekspor, 1997, h.165

<sup>3</sup> Kodyat, *Dampak Lingkungan Industri Pariwisata* 1995, h.23

<sup>4</sup> Nuryanti, *Aspek keuntungan Ekonomi*, 1997, h.45

<sup>5</sup> Gunawan, *Paradigma Pengembangan Pariwisata*, 1997, h.67

<sup>6</sup> Ibid 2

Dalam Konferensi Tingkat Tinggi Bumi di Rio de Janeiro tahun 1992, masalah dampak negatif pariwisata terhadap lingkungan secara khusus tidak disinggung. Akan tetapi, dengan semakin meningkatnya kesadaran masyarakat dunia terhadap masalah pencemaran dan kelestarian lingkungan maka paradigma pembangunan pariwisata mengalami pergeseran, dari pariwisata alternatif ke ekowisata ( ecotourism )<sup>7</sup>.

Wight ( 1993 )<sup>8</sup> memberikan batasan ekowisata sebagai berikut:

*Ecotourism is an enlightening nature travel experience that contributes to conservation of ecosystem, while respecting the integrity of host communities.*

Sementara itu, The Ecotourism Society's<sup>9</sup> memberikan batasan sebagai berikut:

*Ecotourism is responsible travel to natural areas which conserves the environment and improves welfare of local people.*

Lebih komprehensif lagi. Mc NeeIy; at al<sup>10</sup>

memberikan batasan sebagai berikut:

*Ecotourism is tourism that involves traveling to relatively undisturbed natural areas with spesific object of studying, admiring and enjoying the scenery and its wild plants and animal as well as any exiting cultural aspect ( both of the past and present) found in those areas.*

---

<sup>7</sup> Ibid 2

<sup>8</sup> Wight, *Contributes Ecotourism to conservation of ecosystem*, 1997,h.102

<sup>9</sup> Higgins, *The Ecotourism Society's*, 1996, h.89

<sup>10</sup> Tissdel, *Ecotourism*, 1999, h.74

Dari batasan tersebut; ekowisata merupakan perjalanan wisata yang memberikan pengalaman dan pencerahan ( pengetahuan ; kepada wisatawan tentang lingkungan alam, memberikan kontribusi terhadap kelestarian ekosistem, menghormati integritas masyarakat lokal sebagai tuan rumah, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal. Oleh karena itu, ekowisata terutama dilakukan dikawasan - kawasan alam, kawasan panorama indah, kawasan perlindungan burung dan satwa liar, situs arkeologi dan peninggalan sejarah<sup>11</sup>

Kabupaten Semarang pada dasarnya memiliki banyak potensi wisata yang dapat dikembangkan sebagai obyek wisata rekreatif. Namun keterbatasan dalam pengelolaan dan pengembangan lebih lanjut menyebabkan daya tarik pariwisata yang ada belum dapat ditangani secara serius. Namun secara bertahap, sesuai dengan kemampuan dan dana yang terbatas diusahakan untuk mewujudkan adanya suatu obyek wisata yang layak dan mampu menawarkan kenyamanan secara umum<sup>12</sup>.

Dilihat dari sisi produk wisata di Kabupaten Semarang mempunyai potensi yang baik diantaranya terdiri dari potensi alam, budaya dan buatan, selain daya tarik alam, budaya dan buatan diatas juga terdapat potensi atraksi budaya masyarakat yang berupa kesenian-kesenian rakyat, permainan rakyat, upacara adat, legenda/cerita rakyat yang dapat ditampilkan untuk memperkaya

---

<sup>11</sup> Ibid 2

<sup>12</sup> Laporan Antara, Penyusunan Rencana Induk Pengembangan Pariwisata (RIPP) Kab. Semarang, 2002, hal. 17

pengalaman wisatawan yang datang ke obyek dan daya tarik wisata di Kabupaten Semarang.

Daya tarik budaya masyarakat yang ada dapat dikelompokkan menjadi dua bagian yaitu Sarahnitra (Sejarah dan Nilai-nilai Tradisional) dan Muskala (Musium dan Kepurbakalaan). Daya tarik Sarahnitra berupa upacara adat, permainan rakyat dan legenda/cerita rakyat, sedangkan untuk Muskala berupa candi, monumen, prasasti, musium, yoni, lingga, patung, senjata dan barang-barang purbakala lainnya, Keanekaragaman daya tarik budaya dan peninggalan sejarah ini tersebar secara merata di hampir seluruh wilayah.

Legenda yang ada seperti Legenda Rawapening, Baruklinting (Banyubiru), Gunung Kalong (terjadinya Desa Susukan), Bambang Kertonadi (terjadinya Desa Nyatnyono), Joko Tingkir (Tengaran), dsb, merupakan potensi daya tarik wisata yang perlu dikemas sehingga dapat menarik minat wisatawan untuk berkunjung. Demikian pula kesenian-kesenian dan permainan rakyat yang banyak tersebar, dapat digunakan untuk memperkaya daya tarik wisata yang sudah ada, seperti halnya di Desa Kaliwungu yang potensial untuk dikembangkan sebagai desa-desa wisata budaya.

Dilihat dari obyek dan daya tarik yang ada, Kabupaten Semarang relatif memiliki jumlah obyek wisata yang lengkap, mulai dari obyek wisata alam, buatan dan obyek wisata budaya cukup tersedia. Daya tarik wisata alam terdiri dari wisata tirta, hutan wisata, serta panorama alam, sementara obyek wisata budaya terdiri dari museum, monumen, peninggalan purbakala, adat-istiadat, kesenian dan permainan rakyat serta obyek wisata buatan yang terdiri

dari taman rekreasi, pemancingan, gelanggang rcnang, dan sebagainya, terdapat di wilayah Kabupaten Semarang.<sup>13</sup>

Sebagai suatu Daerah Tujuan Wisata (DTW) yang sedang dalam taraf perkembangan, potensi kepariwisataan Kabupaten Semarang telah memiliki daya tarik cukup kuat bagi kunjungan wisatawan, baik wisatawan nusantara maupun wisatawan mancanegara.

Penurunan jumlah wisatawan dari tahun ke tahun, terutama wisatawan mancanegara dari tahun 1988, agaknya dipengaruhi oleh dampak krisis ekonomi dan politik yang pada akhirnya menjalar dalam beberapa aspek kehidupan masyarakat atau pemerintah sendiri serta kondisi keamanan dalam negeri. Hal ini seharusnya mampu menjadi bahan kebijakan pemerintah daerah pada khususnya, untuk memperbaiki dan membawa sektor pariwisata daerah pada tempat yang lebih baik.<sup>14</sup>

Seiring dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang secara tegas menyatakan adanya pengembangan otonomi daerah yang luas dari pemerintah pusat ke pemerintah propinsi dan kabupaten/kota menyebabkan terjadinya pengalokasian tugas, fungsi wewenang dan tanggung jawab pengelolaan lingkungan yang selama ini terkonsentrasi di pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dimana peran dan keterlibatan masyarakat akan semakin dominan.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Laporan Antara, Penyusunan Rencana Induk Pengembangan Pariwisata (RIPP) Kab. Semarang, 2002, hal. 26

<sup>14</sup> Laporan Antara, Penyusunan Rencana Induk Pengembangan Pariwisata (RIPP) Kab. Semarang, 2002, hal. 42

<sup>15</sup> Warah, 1997, halaman 7

Persoalan yang sering timbul dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah antara lain berkaitan dengan masalah keuangan, karena kemampuan keuangan sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah. Oleh karena itu, maka dalam menyelenggarakan otonomi daerah diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah untuk menggali potensi masing-masing, sehingga akan mendatangkan imbalan yang sesuai dengan daerahnya. Untuk itu diperlukan adanya kreatifitas, inovasi dan pemikiran yang dinamis untuk mendukung perimbangan pendapatan ini.

Salah satu usaha yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Semarang dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) adalah dengan menggali potensi wisata didaerahnya. Potensi obyek dan daya tarik wisata alam yang dimiliki oleh Kabupaten Semarang antara lain berupa keaneka ragaman hayati (hutan lindung), keunikan dan keaslian budaya tradisional, keindahan bentang alam (pantai, pegunungan, danau, air terjun) yang keseluruhan potensi tersebut merupakan sumberdaya yang memiliki nilai tinggi jika diolah dan dikelola secara maksimal.

Pembangunan pariwisata, khususnya pariwisata di Kabupaten Semarang belum dilakukan secara maksimal. Hal ini dapat dilihat dari masih banyaknya obyek pariwisata yang tidak berkembang dan bahkan terkesan terbengkalai.

Pengembangan pariwisata merupakan program jangka panjang dan tidak lepas dari upaya pelestarian alam dan lingkungan hidup serta budaya masyarakat setempat. Dengan demikian maka strategi pengembangan pariwisata harus berorientasi pada upaya melibatkan masyarakat baik dalam proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan yang pada akhirnya akan dapat diwujudkan pengembangan pariwisata yang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat.

Kurang suksesnya pengembangan pariwisata di Kabupaten Semarang selama ini tidak terlepas dari kurang tepatnya strategi kebijakan yang diterapkan. Kebijakan pemerintah Kabupaten Semarang selama ini hanya terfokus pada pemberian kemudahan dalam perijinan, pembangunan sarana dan prasarana masih kurang. Kebijakan tersebut hanya berpihak pada mereka yang memiliki dana (modal) tanpa memperhatikan keterlibatan masyarakat setempat. Tidak dilibatkannya masyarakat setempat sebagai agen-agen pengembangan pariwisata mengakibatkan munculnya berbagai permasalahan dan kendala yang mau atau tidak mau harus dihadapi oleh pemerintah Kabupaten Semarang. Masalah tersebut diantaranya adalah:

- a. Kurangnya frekuensi dan intensitas sosialisasi yang dilakukan oleh Pemerintah mengakibatkan program yang telah direncanakan tidak dipahami dan didukung oleh masyarakat setempat.
- b. Adanya perambahan dan perusakan hutan
- c. Tanah disekitar obyek pariwisata rawan longsor
- d. Adanya kesenjangan antara masyarakat lokal dan pendatang, sebagai akibat dari kebijakan yang meletakkan masyarakat lokal sebagai obyek dan bukan sebagai subyek pengembangan pariwisata.

Berawal dari masih kurang optimalnya pengembangan pariwisata di Kabupaten Semarang, maka penelitian ini akan menganalisis pengembangan

pariwisata melalui pendekatan manajemen partisipatif dimana pengembangan pariwisata tidak hanya menitik beratkan pada peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) tetapi juga pada pelestarian lingkungan hidup dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat.

## **B. Rumusan Masalah**

Kurang berhasilnya pengembangan pariwisata di Kabupaten Semarang tidak lepas dari penerapan kebijakan yang masih menggunakan pendekatan *top down* dan tidak dilibatkannya masyarakat dalam penyusunan kebijakan mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan. Dengan demikian, maka pertanyaan penelitian yang diajukan dalam penelitian ini adalah :

- a. Bagaimana usaha pemerintah dalam meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat di Kabupaten Semarang .
- b. Bagaimana mengembangkan kebijakan pariwisata agar meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat dan kebijakan pariwisata yang bagaimana yang dapat meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat di Kabupaten Semarang.

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

- a. Mengetahui usaha pemerintah dalam meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat di Kabupaten Semarang .

- b. Mengetahui kebijakan pemerintah dalam pengembangan pariwisata dalam meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat dan mengetahui seberapa jauh kebijakan pariwisata dalam meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat Kabupaten Semarang.

#### **D. Manfaat Penelitian**

- a. Mengetahui strategi kebijakan pengembangan pariwisata yang bertumpu pada peningkatan ekonomi masyarakat Kabupaten Semarang.
- b. Memberikan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Semarang pada umumnya dan Bapeda pada khususnya dalam menerapkan strategi untuk mencapai keberhasilan pengembangan pariwisata.

#### **E. Metode Penelitian**

##### **a. Tipe dan Jenis Penelitian**

Pada dasarnya tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Eksplanatory, bertujuan untuk mengetahui besar kecilnya hubungan dan pengaruh dari satu variabel terhadap variabel lainnya. Dalam penelitian ini digunakan tipe penelitian eksplanatory, karena dalam penelitian ini berusaha untuk mengetahui pengaruh antar variabel, dalam hal ini bisa dikatakan pengaruh dari kebijakan pariwisata terhadap pendapatan ekonomi masyarakat di kabupaten Semarang. Penelitian eksplanatory ditandai dengan adanya uji hipotesis, sehingga dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian yang bersifat kuantitatif

##### **b. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ini dilakukan di kabupaten Semarang dengan lebih menjurus kepada kecamatan-kecamatan yang ada obyek pariwisatanya diantaranya yaitu:

1. Kecamatan Ambarawa dengan obyek wisata :
  - a) Candi Gedong songo
  - b) Museum Kereta Api
  - c) Museum Palagan Ambarawa
  - d) Bandungan Indah
2. Kecamatan Banyubiru dengan obyek wisata :
  - a) Bukit Cinta
  - b) Pemandian Muncul
  - c) Langen Tirto
3. Kecamatan Ungaran dengan obyek wisata :
  - a) Wisata Penggaron
  - b) Air Terjun Semirang
  - c) Tirto Argo
4. Kecamatan Tuntang dengan obyek wisata :
  - a) Wisata Agro Tlogo
5. Kecamatan Getasan dengan obyek wisata :
  - a) Wisata Umbul Songo
  - b) Pemandian Kopeng
  - c) Air Terjun Kali Pancur
6. Kecamatan Tengaran dengan obyek wisata :

a) Senjoyo

**b. Jenis Dan Sumber Data**

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer dalam penelitian ini diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara dengan menggunakan daftar pertanyaan (kuesioner) yang telah dipersiapkan. Disamping itu didukung pula oleh data sekunder yang berasal dari instansi terkait seperti dinas pariwisata, bapeda, kecamatan, kelurahan maupun instansi lain yang terkait berupa kajian-kajian literatur, publikasi, laporan-laporan dan lain-lain yang relevan dengan penelitian ini.

**c. Populasi Dan Sampel**

Populasi adalah semua obyek, semua gejala dan semua kejadian atau peristiwa yang akan dipilih sesuai dengan masalah yang akan diteliti<sup>16</sup>. Sedangkan Singarimbun dan Effendi ( 1991) mendefinisikan populasi atau *universe* sebagai jumlah keseluruhan dari unit analisa yang ciri-cirinya akan diduga. Dengan demikian dalam penelitian ini yang menjadi populasi adalah *stakeholders* yang terkait dengan pengembangan pariwisata di Kabupaten Semarang

---

<sup>16</sup> Sutrisno Hadi, *Metode Penelitian*, 1993, h.75

Pengertian sampel adalah sebagian atau wakil populasi yang diteliti<sup>17</sup>. Pengambilan sampel dalam penelitian ini dilakukan dengan metode acak berstrata yang dibatasi jumlahnya (*quoted stratified random sampling*). Ada tiga syarat yang harus dipenuhi untuk dapat menggunakan metode pengambilan sampel acak distratifikasi, yaitu :

- 2) Harus ada kriteria yang jelas yang akan dipergunakan sebagai dasar untuk menstratifikasi populasi kedalam strata-strata.
- 3) Harus ada data pendahuluan dari populasi mengenai kriteria yang dipergunakan untuk menstratifikasi.
- 4) Harus diketahui dengan tepat jumlah satuan-satuan elementer dari tiap lapisan (*stratum*) dalam populasi itu.

Dalam penelitian ini, yang digunakan untuk menstratifikasi populasi adalah berdasarkan strata status responden yang terdiri dari :

- 1) Masyarakat yang tumbuh dan berkembang yang dipandang memahami permasalahan pengembangan ekowisata yang ada ditingkat bawah diharapkan memberikan informasi dan mendukung pembangunan pariwisata.yang selanjutnya disebut dengan *key persons*. Penentuan *key persons* diambil secara *purposive sampling*.
- 2) Pemerintah Daerah adalah institusi formal yang erat kaitannya dengan pemanfaatan dan pengembangan ekowisata. Pengambilan sampling pada sektor ini menggunakan *purposive sampling*. Oleh karena itu, institusi dari Pemerintah Daerah meliputi: Dinas Pariwisata, dan Dinas

---

<sup>17</sup> Ibid 16

Instansi terkait lainnya. Hal ini sesuai dengan prinsip awal bahwa Pemerintah Daerah tidak dominan dalam pengambilan keputusan tetapi hanya sebagai fasilitator.

## **F. Metode Pengumpulan Data**

Metode pengambilan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Wawancara, yaitu wawancara langsung dengan responden yang diambil sebagai sampel dengan panduan kuesioner yang telah distandarisasi.
2. Observasi, yaitu melakukan pengamatan langsung terhadap berbagai kegiatan yang ada kaitannya dengan penelitian ini di lokasi penelitian.
3. Dokumentasi dari berbagai publikasi, laporan buku literatur, majalah, jurnal dan makalah yang mendukung penelitian ini.

## **G. Teknik Analisis**

Berdasarkan pada uraian sebelumnya, kedua hipotesis dapat dibuktikan dengan melalui beberapa teknik analisa yaitu: Analisis pemetaan tingkat partisipasi masyarakat dan Analisis Prospek keberhasilan penerapan manajemen partisipatif dengan melihat Kondisi Kunci (*Key Conditions*). Adapun penjelasan dari teknik analisis tersebut akan dipaparkan melalui uraian berikut:

### **1. Analisis Perbandingan (*Comparative Analysis*)**

Teknik analisis perbandingan merupakan metode yang digunakan untuk membandingkan kondisi atau keadaan dari dua macam obyek

atau lebih<sup>18</sup>. Metode ini diaplikasikan untuk membandingkan atribut-atribut serta karakteristik kondisi sosial ekonomi di ketiga segmen wilayah studi. Untuk melakukan analisis perbandingan ini, sebelumnya data-data penelitian diolah dengan menggunakan statistik deskriptif dengan bantuan program SPSS (*Statistical Program for Social Science*).

## **2. Analisis Pemetaan Derajat Partisipasi Pemerintah-Masyarakat**

*Analisa* ini digunakan untuk mengidentifikasi peran, fungsi dan tingkat komitmen dari setiap subyek/*stakeholders* yang terlibat dalam setiap tahap pembangunan maupun tahapan manajemen (*planning, organizing, implementing, controlling*). Subyek yang dimaksud bisa berupa institusi formal maupun non formal. Peran dan fungsi dari subyek harus dideskripsikan berdasarkan hasil observasi di lapangan maupun wawancara dengan subyek yang bersangkutan. Untuk mendukung analisis ini digunakan metode pembobotan dengan skala likert, Dalam hal ini tingkat komitmen didefinisikan dengan skala yang ukurannya adalah sebagai berikut: 1 (sangat rendah); 2 (rendah); 3 (cukup), 4 (tinggi); 5 (sangat tinggi).

## **3. Analisis Prospek Keberhasilan Manajemen Partisipatif dengan Kondisi Kunci (*Key Conditions*)**

Analisis kondisi kunci merupakan analisis untuk mengetahui prospek penerapan manajemen partisipatif pada suatu wilayah. Dalam analisa ini harus diidentifikasi sampai sejauh mana kondisi-kondisi kunci

---

<sup>18</sup> Patton & Sawicki, *Research Method*, 1986,h.45

tertanam pada suatu sistem/ wilayah. Identifikasi hanya dapat dilakukan melalui pemahaman terhadap fenomena yang terjadi dilapangan, Sama seperti analisis sebelumnya, untuk mendukung tahap ini digunakan metode pembobotan dengan skala likert. Dalam hal ini prospek dari setiap kondisi kunci tersebut dinilai dengan skala likert yang ditentukan sebagai berikut: 1 (sangat kurang), 2 (kurang); 3 (cukup); 4 (baik); 5 (sangat baik).

#### **H. Kerangka Pemikiran Teoritis**

Pada saat ini pariwisata telah berkembang. Wisata tidak hanya sekedar untuk melakukan pengamatan burung, mengendarai kuda, penelusuran jejak dihutan belantara, tetapi telah terkait dengan konsep pelestarian hutan dari penduduk lokal, Pariwisata kemudian merupakan suatu perpaduan dari berbagai minat yang tumbuh dari keprihatinan terhadap lingkungan, ekonoini dan sosial, Pariwisata tidak dapat dipisahkan dengan konservasi. Oleh karenanya, pariwisata disebut sebagai bentuk perjalanan wisata bertanggungjawab.<sup>19</sup>

Pariwisata merupakan suatu bentuk wisata yang sangat erat dengan prinsip konservasi. Bahkan dalam strategi pengembangan pariwisata juga menggunakan strategi konservasi. Dengan deinikian pariwisata sangat tepat dan berdayaguna dalam mempertahankan keutuhan dan keaslian ekosistem di areal yang masih alanii. Bahkan dengan pariwisata pcelestarian alam dapat ditingkatkan kualitasnya karena desakan dan tuntutan dari para *eco-traveler*.

---

<sup>19</sup> Fandeli, 2000, halaman 15

## a. Pengertian Pariwisata

Pariwisata lebih populer dan banyak dipergunakan dibanding dengan terjemahan yang seharusnya dari istilah *tourism*, yaitu turisme. Terjemahan yang seharusnya dari *tourism* adalah wisata. Yayasan Alam Intra Indonesia (1995) membuat terjemahan *tourism* dengan turisme. Di dalam tulisan ini dipergunakan istilah pariwisata yang banyak digunakan oleh para rimbawan<sup>20</sup>, mempergunakan istilah pariwisata untuk menggambarkan adanya bentuk wisata yang baru muncul pada dekade delapan puluhan.

Pengertian tentang pariwisata mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Namun, pada hakekatnya, pengertian pariwisata adalah suatu bentuk wisata yang bertanggungjawab terhadap kelestarian area yang masih alami (*natural area*), memberi manfaat secara ekonomi dan mempertahankan keutuhan budaya bagi masyarakat setempat. Atas dasar pengertian ini, bentuk pariwisata pada dasarnya merupakan bentuk gerakan konservasi yang dilakukan oleh penduduk dunia. *Eco-traveler* ini pada hakekatnya konservasionis.

*The Ecotourism Society* (1990) mendefinisikan pariwisata sebagai berikut:

“Pariwisata adalah suatu bentuk perjalanan wisata ke area alami yang dilakukan dengan tujuan mengkonservasi lingkungan dan melestarikan kehidupan dan kesejahteraan penduduk setempat.”<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Nasikun (1999), halaman 16

<sup>21</sup> Ibid, halaman 17

Semula pariwisata dilakukan oleh wisatawan pecinta alam yang menginginkan di daerah tujuan wisata tetap utuh dan lestari, di samping budaya dan kesejahteraan masyarakatnya tetap terjaga. Namun dalam perkembangannya ternyata bentuk pariwisata ini berkembang karena banyak digemari oleh wisatawan. Pada tahun 1995 *The Tourism Society* kemudian mendefinisikan pariwisata sebagai bentuk baru dari kegiatan perjalanan wisata bertanggung jawab di daerah yang masih alami atau daerah-daerah yang dikelola dengan kaidah alam dimana tujuannya selain untuk menikmati keindahannya juga melibatkan unsur pendidikan, pemahaman dan dukungan terhadap usaha-usaha konservasi alam dan peningkatan pendapatan masyarakat setempat sekitar daerah tujuan pariwisata.<sup>22</sup>

Di beberapa wilayah berkembang suatu pemikiran baru yang berkait dengan pengertian pariwisata. Fenomena pendidikan diperlukan dalam bentuk wisata ini. Hal ini seperti yang didefinisikan oleh *Australian Department of Tourism* yang mendefinisikan pariwisata adalah wisata berbasis pada alam dengan mengikutkan aspek pendidikan dan interpretasi terhadap lingkungan alami dan budaya masyarakat dengan pengelolaan kelestarian ekologis<sup>23</sup>. Definisi ini memberi penegasan bahwa aspek yang terkait tidak hanya bisnis seperti halnya bentuk pariwisata lainnya, tetapi lebih dekat dengan pariwisata minat khusus, *alternatife tourism* atau *special interest tourism* dengan obyek dan daya tarik wisata alam.

---

<sup>22</sup> Sudarto, 1999, halaman 19

<sup>23</sup> Black, *Tourism*, 1999h.13

Berdasarkan definisi-definisi di atas, maka terdapat lima hal penting yang mendasari kegiatan pariwisata :

- 1) Perjalanan wisata yang bertanggung jawab, artinya bahwa semua pelaku kegiatan pariwisata harus bertanggung jawab terhadap dampak yang ditimbulkan dari kegiatan pariwisata terhadap lingkungan alam dan budaya
- 2) Kegiatan pariwisata dilakukan ke/di daerah-daerah yang masih alami (*nature made*) atau di/ke daerah-daerah yang dikelola berdasarkan kaidah alam.
- 3) Tujuannya selain untuk menikmati pesona alam, juga untuk mendapatkan tambahan pengetahuan dan pemahaman mengenai berbagai fenomena alam dan budaya.
- 4) Memberikan dukungan terhadap usaha-usaha konservasi alam.
- 5) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat

## **Bab II**

### **Tinjauan Pustaka**

#### **A.Landasan Teori**

##### **A.1 Hukum dan Kebijakan Publik**

Pengertian hukum sesuai dengan yang dikemukakan oleh Esmi

Warassih sebagai berikut :

Hukum merupakan suatu kebutuhan yang melekat pada kehidupan sosial itu sendiri yaitu melayani anggota masyarakat seperti mengalokasikan kekuasaan, mendistribusikan sumber daya dan melindungi kepentingan anggota masyarakat. Dalam konteks yang lebih spesifik, hukum banyak digunakan sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan publik. Dalam rangka merealisasi kebijakan, pembuat kebijakan menggunakan peraturan-peraturan hukum yang dibuat untuk mempengaruhi aktivitas pemegang peran<sup>24</sup>.

Sedangkan kebijakan publik pada hakekatnya merupakan suatu keputusan yang sudah mantap atau “ a standing decision “ menyangkut kepentingan umum, oleh pejabat-pejabat pemerintah dan instansi-instansi pemerintah dalam proses penyelenggaraan negara. Keputusan mana didasarkan pada pilhan-pilihan atau pertimbangan dalam rangka mewujudkan suatu tujuan tertentu dengan menggunakan sarana-sarana yang sesuai<sup>25</sup>.

Kebijakan publik merupakan arahan-arahan yang bersifat otoritatif untuk melaksanakan tindakan-tindakan pemerintah didalam yuridiksi nasional, regional, municipal, dan lokal. Namun satu hal yang pasti bahwa apapun isi rumusan kebijakan publik, semuanya bermuara pada satu tujuan yaitu demi memenuhi kepentingan publik<sup>26</sup>.

Untuk itu keberadaan hukum sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Hal ini dikemukakan oleh Esmi Warassih sebagai berikut:

Melalui penormaan tingkah laku, hukum memasuki semua segi kehidupan manusia, dan memberikan suatu kerangka bagi hubungan-hubungan yang dilakukan oleh anggota masyarakat satu terhadap yang lain<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Esmi Warassih, Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis, 2005,hal.129

<sup>25</sup> I. Nyoman Sumaryadi, Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, 2005, hal. 15

<sup>26</sup> Ibid, hal.16

<sup>27</sup> Ibid, hal. 129-130

Melalui hukum, kebijakan dapat diwujudkan sesuai dengan apa yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini disebabkan pemerintah dalam mengambil sebuah kebijakan harus selalu berpegang aturan hukum yang telah ditetapkan. Menurut Esmi Warassih sebagai berikut

Hukum dan Kebijakan publik merupakan variabel yang memiliki keterkaitan yang sangat erat, sehingga telaah tentang kebijakan pemerintah semakin dibutuhkan untuk dapat memahami peranan hukum saat ini. Kebutuhan tersebut semakin dirasakan berseiring dengan semakin meluasnya peranan pemerintah dalam memasuki bidang kehidupan manusia, dan semakin kompleksnya persoalan-persoalan ekonomi, sosial dan politik. Di samping itu, peraturan hukum juga berperan untuk membantu pemerintah dalam usaha menemukan alternatif kebijakan yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat<sup>27</sup>.

#### **A.1.1. Kebijakan Publik**

Ada tiga konsep utama yang harus dimengerti secara benar : Pertama, adalah konsep tentang implementasi kebijakan, kedua konsep tentang kebijakan publik dan ketiga konsep evaluasi kebijakan.

Untuk memahami apa yang dimaksud dengan implementasi kebijakan publik, terlebih dahulu perlu mengetahui makna yang terkandung di dalamnya. Banyak konsep kebijakan publik yang pernah dibahas para ahli. Istilah kebijakan atau policy ataupun kebijakan menurut Perserikatan Bangsa - Bangsa diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa *suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenal aktivitas - aktivitas tertentu atau suatu rencana*<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> United Nations, 1975

Salah satu contoh definisi kebijakan negara yang amat luas, ialah definisi yang sebagai dikutip oleh Jones berikut ini, yang menjelaskan bahwa *kebijakan negara adalah antar hubungan diantara unit pemerintahan tertentu dengan lingkungannya.*

Jenkins ( 1978 ) dan Udoji ( 1981 ) seperti dikutip Sholichin Abdul Wahab ( 2001 : 4 - 5 ) mendefinisikan kebijakan publik/ kebijakan negara sebagai berikut: W.I. Jenkins merumuskan kebijakan negara sebagai " *a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of there actors to achieve*". ( serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara - cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan - keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas - batas kewenangan kekuasaan dari cara aktor tersebut).

Chief J.O. Udoji mendefinisikan kebijakan negara sebagai "*an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large* ( suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat).

Dua pandangan Kebijakan Publik seperti dikemukakan Sholichin Abdul Wahab ( 1990 : 30 - 31):

- a. Pertama pendapat para ahli yang mengidentikkan kebijakan publik dengan tindakan - tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah. Para ahli yang berpendapat demikian cenderung beranggapan bahwa semua tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah pada dasarnya dapat disebut kebijakan publik.
- b. Kedua pendapat para ahli yang memusatkan perhatian pada implementasi kebijakan. Para ahli yang berpendapat demikian dapat dibagi dalam dua kutub yaitu mereka yang melihat kebijakan publik sebagai suatu keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan atau sasaran tertentu dan mereka yang beranggapan bahwa publik mempunyai akibat atau dampak yang dapat diramalkan atau dapat diantisipasi sebelumnya.

**Sebagaimana ditulis oleh M. Irfan Islamy dalam bukunya Prinsip - Prinsip Perumusan Kebijakan Negara (2.001) mengemukakan beberapa definisi kebijakan negara yang mempunyai beberapa persamaan sebagaimana disampaikan oleh Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan negara sebagai "is whatever governments choose to do or not to do" ( apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan ) (Islamy, 2001 : 18 ).**

Di sini Dye mengatakan jika pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya dan kebijakan negara harus meliputi semua " tindakan "pemerintah sehingga bukan semata - mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.

Sementara ada para ahli yang menitik beratkan kebijakan sebagai suatu serangkaian keputusan atau tindakan. Parker mendefinisikan kebijakan sebagai suatu tujuan tertentu atau serangkaian asas tertentu atau tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada waktu tertentu dalam kaitan dengan subyek atau sebagai respon terhadap suatu keadaan yang kritis.

Sedang pakar Nakamura Smallwood (dikutip dari Bambang Sunggono, 1994; 23 - 24) mempunyai pandangan kebijakan publik sebagai semua pilihan atau tindakan, dan melihat kebijakan publik dalam 3 lingkungan kebijakan yaitu :

1. Perumusan kebijakan
2. Pelaksanaan kebijakan
3. Penilaian kebijakan atau evaluasi kebijakan.

Dari pandangan Nakamura Smallwood ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud kebijakan publik adalah serangkaian perintah untuk melakukan suatu kegiatan yang dimulai dari perumusan, pelaksanaan dan penilaian atau evaluasi kebijakan.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas dapat dikatakan bahwa kebijakan industri pariwisata pada wilayah Kabupaten Semarang merupakan pelestarian atau pengawetan tempat bersejarah sebagai aset pariwisata budaya dan sejarah, yang perlu dibenahi sarana dan prasarana guna menyerap dan menampung wisatawan domestik maupun mancanegara untuk datang dan berkunjung.

Dengan adanya minat wisatawan untuk datang dan berkunjung akan berdampak pada perekonomian masyarakat, sehingga akan meningkatkan pendapatan masyarakat Kabupaten Semarang.

Konsep implementasi menurut Webster, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* ( mengimplementasikan ) berarti *to provide the means for carrying out* ( menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu ) *to give practical effect to* ( menimbulkan dampak/ akibat terhadap sesuatu ).

Di sini dapat diartikan bahwa implementasi kebijakan dapat dipandang suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan yang biasanya berbentuk Undang - Undang atau Peraturan Pemerintah.

Jadi implementasi dapat diartikan pelaksanaan atau melaksanakan. Seperti pendapat Udoji ( 1981) dalam Abdul Wahab ( 2001 : 59 ) mengatakan : "*the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policy will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented.*" (Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan - kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Sedangkan Daniel A. Mazmanian et al ( 1979 ; seperti dikutip Sholichin Abdul Wahab ( 2001 : 65 ) menjelaskan makna implementasi ini dengan menyatakan bahwa : *memahami apa yang sebenarnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berakut atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian - kejadian dan kegiatan - kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman - pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha - usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian - kejadian.*

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program serta

menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran tetapi menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat. Jadi pandangan yang dikemukakan Mazmanian bahwa perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan tidak dianggap sebagai suatu hal yang terpisah.

Implementasi kebijakan publik menurut Dunn ( 1999 : 80 ) adalah sebagai pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan sampai dicapainya hasil kebijakan.

*Jadi yang dimaksud implementasi adalah sebagai suatu proses pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Bambang Sunggono (1994 :139 ) mengatakan proses implementasi adalah suatu proses pencapaian tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan ( content) yang dapat digambarkan :*

**Gambar 1**  
**Proses Implementasi Kebijakan**



Namun menurut Quade (1984 : 310) proses Implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi ddari organisasi pengimplementasian, kelompok sasaran dan faktor-faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya suasana yang agak memanas (tension) dan kemudian diikuti indakan tawar menawar atau transaksi

Dari transaksi tersebut diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya.

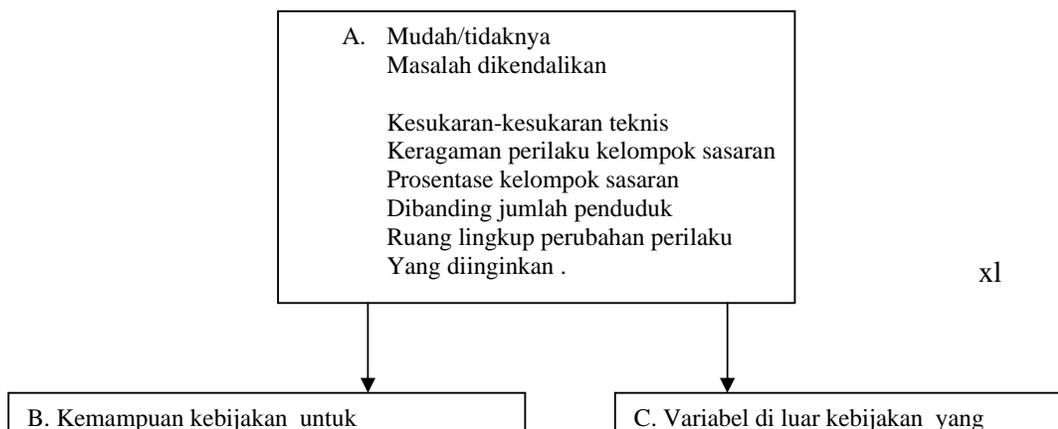
*Adapun untuk tercapainya tujuan formal pada keseluruhan proses*

*implementasi maka perlu adanya suatu tindakan untuk dapat didetifikasikan variabel-variabel seperti yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang dikutip Sholichin Abdul Wahab ( 2001 : 81 ).*

Variabel - variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) kategori besar yaitu :

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap atau dikendalikan.
2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya; dan
3. Pengaruh langsung pelbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

**Gambar 2**  
**Gambar : Proses Implementasi Kebijakan (hal 28)**



## II. Gambar 2

Adapun faktor - faktor yang mempengaruhi implemental menurut Grindle(1990 : 1.) menyebut :

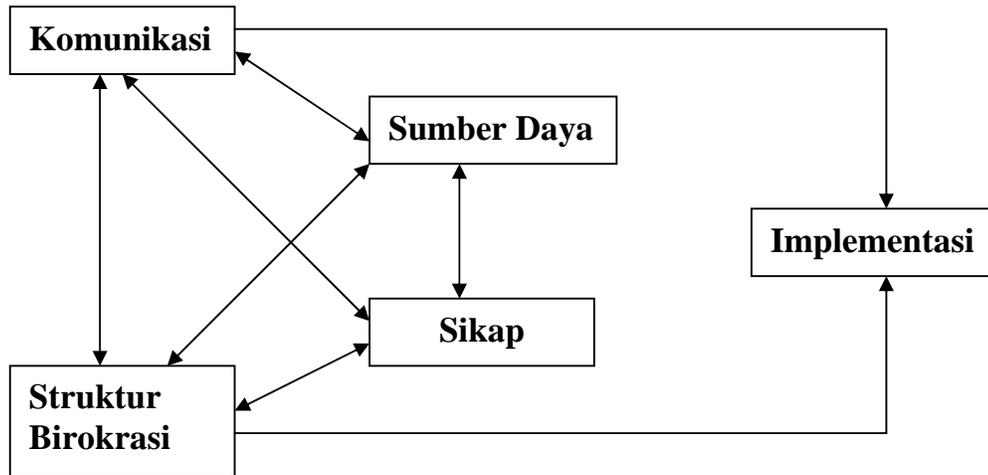
Pertama, isi kebijakan (policy contents) yang meliputi : (1) kepentingan yang terpengaruh kebijakan; (2) Jenis manfaat yang dihasilkan; (3) derajat perubahan yang diinginkan, (4) siapa pelaksana program dan; (5) sumber daya. Kedua, konteks kebijakan (policy context ) yang mencakup : (1) kewenangan kepentingan dan strategi aktor yang terlibat; (2) karakteristik lembaga dan penguasa; serta (3) kepatuhan dan tanggap pelaksana.

Tetapi dalam mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan ada empat variabel yang sangat berpengaruh seperti menurut pendapat Edward III ( 1980 : 9 - 10 ) menyebutkan empat variabel tersebut yakni : "(I) komunikasi ( communication ); (2) sumber daya ( resources ); (3) disposisi atau sikap - sikap ( disposition or attitude ); (4) struktur birokrasi ( bureaucracy structure )"

Keempat variabel tersebut dapat dilihat sebagaimana gambar dibawah ini:

### III. Gambar 3

Konsep implementasi Edward



Dari gambar tersebut di atas dapat diuraikan lebih lanjut bahwa ruang lingkup ke empat variabel yaitu ;

- a. Variabel komunikasi yaitu proses informasi mengenai kebijakan dari pelaksanaan tingkat atas kepada aparat pelaksana di tingkat bawah.
- b. Variabel struktur birokrasi mencakup bagaimana struktur pemerintah, bagian tugas yang ada dan koordinasi yang terjalin diantara bagian - bagian tersebut.
- c. Variabel sumber daya mencakup manusia, informasi dan sarana prasarana yang tersedia dalam pelaksanaan kebijakan.
- d. Variabel sikap atau disposisi aparat pelaksana, bisa berupa sikap positif dalam bentuk memberikan dukungan atau sikap negatif dalam bentuk apatis.

Dalam pelaksanaannya ada beberapa syarat yang harus dipenuhi agar pelaksanaan kebijakan negara tersebut menjadi sempurna. Syarat - syarat tersebut menurut Hogwood et.al ( dikutip dari Abdul Wahab, 1997 : 64 ) adalah sebagai berikut:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius.
2. Untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber- sumber yang memadai.
3. Perpaduan sumber - sumber yang diperlukan benar - benar tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
5. Hubungan kausalitas yang bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubung.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan dalam urutan yang tepat
8. Tugas - tugas diperinci lalu ditempatkan dalam urutan yang tepat
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
10. Pihak - pihak yang mempunyai wewenang dan kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepaluhan yang sempurna

Maka dan itu dapat disimpulkan bahwa untuk mengkonservasi bangunan bersejarah di Kabupaten Semarang, kondisi eksternal yang dapat diidentifikasi, adanya kepatuhan masyarakat untuk mendukung kebijakan. Sedang dan aparat pelaksana; masalah komunikasi dan koordinasi menempati posisi yang besar

karena banyaknya instansi yang terlibat. Oleh karena itu diperlukan pemahaman dan kesamaan persepsi tentang pengertian koordinasi diantara instansi terkait agar dapat tercapainya tujuan yang efektif.

Ada beberapa aspek yang terkait dalam proses implementasi :

1. Interpretasi adalah kegiatan menterjemahkan makna program ke dalam pengaturan yang dapat diterima dan dijalankan.
2. Organisasi adalah unit atau badan untuk menempatkan suatu program untuk mencapai suatu sasaran atau tujuan.
3. Aplikasi adalah perengkingan rutin bagi pelayanan, upah dan lain-lain.

Ketiga aspek tersebut di atas akan menjadi baik jika didukung oleh aparatur yang berkualitas yang artinya mampu mengidentifikasi dan mencari alternatif pemecahan masalah guna diterapkan dalam kegiatan selanjutnya.

Faktor - faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan seperti pendapat Anderson ( dikutip dari Irtan Islami, 1986 : 108) antara lain :

a. Faktor pendorong untuk melaksanakan kebijakan :

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas kebijakan badan atau lembaga pemerintah.
2. Terdapat kesadaran masyarakat untuk menerima kebijakan
3. Keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara konstitusional
4. Adanya kepentingan pribadi
5. Adanya sanksi hukum bagi yang tidak melaksanakan
6. Masalah waktu

b. Faktor yang menghambat pelaksanaan kebijakan

1. Kebijakan bertentangan dengan sistem nilai - nilai masyarakat
2. Keinginan untuk mencari kemitungan dengan cepat
3. Adanya ketidak pastian hukum

Dari uraian di atas, maka faktor - faktor tingkat keberhasilan implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Semarang adalah:

- a. Komunikasi yaitu dengan adanya respon dari masyarakat
- b. Adanya koordinasi diantara instansi terkait dalam implementasi kebijakan
- c. Adanya sumber daya yang tersedia guna implementasi kebijakan dengan merevitalisasi kota lama dengan kegiatan pariwisata
- d. Perlunya sikap dari semua pihak seperti Aparat, masyarakat dan dunia usaha yang lain seperti Asosiasi yang bergerak dibidang pariwisata.

#### **A.1.2. Implementasi Kebijakan**

Kebijakan sektor pariwisata merupakan kebijakan pembangunan yang tidak dapat dilepaskan dari isu kelestarian lingkungan hidup, pariwisata berkelanjutan, pemberdayaan dan partisipasi masyarakat lokal, dan otonomi daerah.

Pemberdayaan dan partisipasi masyarakat lokal dalam pengembangan pariwisata didasarkan dari konsep pariwisata berkelanjutan. Pada dasarnya pariwisata berkelanjutan adalah pariwisata yang dapat memuaskan kebutuhan wisatawan dan kawasan wisata pada saat ini serta melindungi sumber daya dan

meningkatkan peluang di masa depan<sup>29</sup>. Sumber daya alam dan sumber daya budaya yang dimanfaatkan untuk pariwisata pada saat ini tetap dilestarikan untuk generasi mendatang. Dalam perspektif demikian maka pengembangan pariwisata harus memperhatikan kepentingan masyarakat lokal, sehingga masyarakat lokal dapat memperoleh kesempatan untuk meningkatkan kesejahteraan<sup>30</sup>, lebih spesifik lagi pengembangan pariwisata dengan memperhatikan kepentingan masyarakat lokal diimplementasikan dengan model partisipasi masyarakat yang merupakan salah satu bentuk strategi perencanaan pariwisata<sup>31</sup>. Pengembangan pariwisata dengan model partisipasi masyarakat ini semakin terkukuhkan dengan kebijakan pariwisata Indonesia. tahun 2001, yaitu pariwisata Peduli Rakyat<sup>32</sup>.

Dalam skala nasional pembangunan sektor pariwisata telah dituangkan dalam berbagai kebijakan Pemerintah. Kebijakan pembangunan sektor pariwisata mulai dimasukkan dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah. Sektor pariwisata masih dijadikan sebagai salah satu sektor yang diharapkan dapat diandalkan untuk pengembangan ekonomi, untuk itu maka pengembangan pariwisata dilakukan dengan melalui pendekatan sistem yang utuh, terpadu, dan partisipatoris dengan menggunakan kriteria ekonomi, teknis, sosial budaya, hemat energi, melestarikan alam dan tidak merusak lingkungan.

Dalam Undang - Undang nomor 9 tahun 1990 Peran serta masyarakat dalam kegiatan kepariwisataan tersebut adatah (I) masyarakat memiliki

---

<sup>29</sup> Inskip, 1991; Manning, 1995

<sup>30</sup> Tjokrowinoto, *Pengembangan Pariwisata*, 1999, h. 142 )

<sup>31</sup> Ibid 4

<sup>32</sup> Ibid 1

kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan serta dalam penyelenggaraan kepariwisataan; dan (ii) dalam rangka proses pengambilan keputusan, Pemerintah dapat mengikutsertakan masyarakat melalui penyampaian saran, pendapat, dan pertimbangan.

Harapan dengan kebijakan konservasi yang bersinergi dengan pariwisata maka pemeliharaan bangunan kota lama dapat terpelihara dengan adanya kegiatan pariwisata yang memperoleh pemasukan ekonomi, dan dari kegiatan pariwisata juga pelestarian bangunan tetap terpelihara sebagai warisan yang perlu dilestarikan.

Implementasi kebijakan dapat diuraikan lebih lanjut dalam 4 aspek sebagai berikut :

#### **A.1.2.1.Komunikasi**

Komunikasi berperan dan berpengaruh terhadap kegiatan organisasi, karena tanpa komunikasi yang efektif, maka pencapaian tujuan organisasi akan rendah. Pada dasarnya komunikasi merupakan aktivitas dasar manusia.

Komunikasi seperti pendapat Ruben (1988) memberikan definisi sebagai berikut:

“Komunikasi manusia adalah suatu proses melalui mana individu dalam hubungannya, dalam kelompok, dalam organisasi dan dalam masyarakat menciptakan, mengirimkan, dan menggunakan informasi untuk mengkoordinasi lingkungannya dan orang lain.”

Faktor - faktor yang mempengaruhi komunikasi yang efektif menurut Moekijat ( 1990 ; 80 ) adalah :

(a)kemampuan orang untuk menyampaikan informasi; (b)pemilihan dengan seksama apa yang akan disampaikan oleh komunikator; (c) saluran komunikasi yang jelas dan langsung; (d) media yang memadai untuk

menyampaikan pesan; (e) penentuan waktu dan penggunaan media yang tepat; (f) tempat - tempat penyebaran yang memadai apabila diperlukan untuk memudahkan penyampaian pesan yang asli, tidak dikurangi, tidak diubah, dan dalam arah yang tepat.

Proses komunikasi organisasi yang terikat dalam struktur formal tersebut, pada hakikatnya dapat dibedakan dalam tiga dimensi<sup>33</sup> yaitu :

- a. Dimensi vertikal, yaitu dimensi komunikasi yang mengalir dari atas ke bawah dan sebaliknya dari bawah ke atas.
- b. Dimensi horizontal, yaitu pengiriman dan penerimaan berita atau informasi yang dilakukan antara berbagai pejabat yang mempunyai kedudukan yang sama.
- c. Dimensi luar organisasi yaitu dimensi komunikasi yang timbul sebagai akibat dari kenyataan bahwa suatu organisasi tidak dapat hidup sendirian tetapi merupakan bagian dari lingkungan.

Menurut Edward III ( 1980 : 25 ) menjelaskan bahwa persyaratan utama bagi implementasi yang efektif adalah :

“bahwa para pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan, keputusan kebijakan harus disalurkan ( transmission ) kepada orang-orang yang tepat, sehingga komunikasi harus akurat diterima oleh para pelaksana; kemudian jika kebijakan akan diterapkan, maka perintah kebijakan harus diterima dengan jelas ( clarity ) selain itu perintah penetapan harus konsisten ( consistency)“.

Dikaitkan dengan implementasi kebijakan konservasi maka proses komunikasi bagaimana instansi terkait melaksanakan kebijakan pimpinan atau instansi di atasnya, sehingga diharapkan implementasi dapat terlaksana dengan baik.

---

<sup>33</sup> Miftah Thoha, *Komunikasi*, 1983 : 184 )

### **A.1.2.2.Struktur Birokrasi**

Menurut Edward III (1980 : 35) menjelaskan ada dua karakteristik utama struktur birokrasi yaitu :

(a) prosedur – prosedur kerja ukuran – ukuran dasar (Standard Operating Procedures/SOP); (b) fragmentasi, atau dengan kata lain pada dasarnya suatu kebijakan seringkali melibatkan beberapa lembaga atau organisasi dalam proses implementasinya, sehingga memerlukan adanya koordinasi yang efektif diantara lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi yang efektif tidak mungkin diharapkan implementasi kebijakan berhasil dengan baik.

Struktur birokrasi merupakan mekanisme-mekanisme formal dimana organisasi dikelola. Di sini menunjukkan kerangka dan susunan perwujudan pola tetap hubungan – hubungan diantara fungsi – fungsi, bagian – bagian atau posisi, maupun orang – orang yang menunjukkan kedudukan, tugas wewenang dan tanggung jawab yang berbeda-beda dalam suatu organisasi.

Karena birokrasi tidak terlepas dari organisasi maka struktur organisasi mengandung spesialisasi kerja, standarisasi, koordinasi, sentralisasi atau desentralisasi dalam pembuatan keputusan dan besaran satuan kerja.

### **A.1.2.3.Sumber Daya**

Berbicara organisasi dalam birokrasi maka sumber daya merupakan faktor yang penting dalam organisasi karena merupakan faktor penggerak roda organisasi. Oleh karena itu diperlukan kemampuan yang handal bagi para tenaga pelaksana suatu program konservasi bangunan bersejarah bagi pengembangan pariwisata.

Pada era globalisasi dituntut adanya aparatur pelaksana yang memiliki pengetahuan serta ketrampilan dalam bidang yang menjadi tanggung jawabnya.

Kemampuan aparatur pemerintah sebagai pelaksana yang dihubungkan dengan pekerjaan dapat diartikan sebagai berikut:

Suatu keadaan pada diri seseorang yang secara penuh bersungguh-sungguh bekerja, berdaya guna untuk melaksanakan pekerjaan sehingga memungkinkan sesuatu tujuan yang akan tercapai.

Dari pengertian di atas ada tiga hal yang penting berkaitan dengan kemampuan aparat pelaksana yaitu kecakapan, fisik dan mental, yang ketiganya harus berperan secara padu.

Sedangkan Gibson ( 1990 : 21 ) mengemukakan bahwa kemampuan unsur pelaksana untuk dapat mencapai hasil secara efektif dan efisien adalah:

1. Kemampuan interaksi
2. Kemampuan konseptual
3. Kemampuan administrasi

Menurut Henry Simamora ( 1999 . 3 ) bahwa manajemen sumber daya manusia adalah :

Pendayagunaan, pengembangan, penilaian, pemberian balas jasa, dan pengelolaan individu anggota organisasi atau kelompok pekerja. Manajemen sumberdaya manusia yang efektif mengharuskan manajer menemukan cara terbaik dalam mengkaryakan orang - orang. agar mencapai tujuan perusahaan dan meningkatkan kinerja organisasi. Lebih lanjut dijelaskan ada 4 tipe sumber daya yaitu : (1) Finansial; (2) Fisik; (3) Manusia; (4) Kemampuan teknologi dan sistem.

Jadi sumber daya yang ada di sini ada dua yaitu sumber daya manusia dan sumber daya alam. Dikaitkan dengan kebijakan Pemerintah Kabupaten Semarang maka sumber daya manusia, bagaimana aparat mengimplementasikan kebijakan yang ada beserta sumberdaya alamnya adalah bangunan yang dikonservasi dan

mendasarkan pada keunggulan produk yang sudah ada, dengan ciri - ciri khususnya.

#### **A.1.2.4. Partisipasi masyarakat**

Dalam implementasi perlu adanya partisipasi dari masyarakat karena tanpa adanya partisipasi masyarakat maka pelaksanaan kebijakan tidak dapat berjalan. Dengan demikian maka keinginan untuk mewujudkan kawasan kota lama sebagai daerah tujuan wisata dapat terlaksana.

*Cohen dan Up Hoff* mendefinisikan partisipasi sebagai " keterlibatan orang-orang dalam proses pembuatan keputusan mengenai apa yang akan dilakukan dan bagaimana cara melakukannya"

*Participation is defined as, mental and emotional involvement of person in group situation that encourage them to contribute to group goals and share responsibility for them*<sup>34</sup>

Partisipasi secara formal dapat didefinisikan sebagai suatu turut sertanya seseorang baik secara mental ataupun emosional untuk memberikan sumbangan bagi proses pembuatan keputusan terutama mengenai persoalan - persoalan dimana keterlibatan orang - orang yang bersangkutan melaksanakan tanggung jawab untuk melakukan hal-hal tertentu.

Berdasarkan pendapat di atas maka partisipasi merupakan tindakan seseorang untuk terlibat dalam suatu kegiatan baik secara langsung maupun tidak langsung guna tercapainya tujuan. Dalam idealnya partisipasi merupakan kegiatan yang bersifat sukarela, sebagai keikutsertaan emosional dan mental seseorang dalam kehidupan bersama yang dalam hal ini pencapaian tujuan.

Empat aspek penting bahwa partisipasi masyarakat mutlak diperlukan dalam rangka partisipasi pembangunan antara lain :

---

<sup>34</sup> Dun Syainsy, 1986 : 114)

1. Terlibat dan ikut sertanya rakyat sesuai dengan mekanisme proses politik dalam suatu negara akan menentukan arah, strategi dan kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah.
2. Meningkatkan artikulasi ( kemampuan ) untuk merumuskan tujuan-tujuan dan terutama cara - cara dalam merencanakan tujuan yang sebaik-baiknya.
3. Partisipasi masyarakat dalam kegiatan - kegiatan nyata yang konsisten dengan arah, strategi dan rencana yang telah ditentukan dalam proses politik.
4. Adanya perumusan dan pelaksanaan program - program partisipasi dalam pembangunan berencana<sup>35</sup>.

Pokok pikiran dari Sondang P. Siagian yang menyatakan bahwa partisipasi masyarakat diperlukan agar terjadi perbaikan kondisi dan peningkatan taraf hidup masyarakat yaitu:

- a. Kebijakan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat yang faktual
- b. Merupakan simulasi terhadap masyarakat yang berfungsi memberikan dorongan timbulnya jawaban yang mereka kehendaki.
- c. Dapat membangkitkan motivasi terhadap masyarakat yang berfungsi membangkitkan tingkah laku.

Dari pendapat di atas disimpulkan bahwa yang dimaksud partisipasi adalah keterlibatan dan keikutsertaan individu atau masyarakat dalam aktivitas atau kegiatan secara fisik, mental maupun emosional, di mana aktivitas tersebut dilakukan secara sukarela baik sendiri maupun secara bersama - sama.

---

<sup>35</sup> Tjokroamidjojo, *Kebijakan Publik*, 1988, h.222 ).

### **A.1.3. Terminologi Kebijakan Publik**

Pengertian kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi pemerintah dalam memenuhi kepentingan publik, sehubungan dengan fungsi “regeren” pemerintah yaitu : menetapkan kebijakan-kebijakan dalam rangka memimpin kekuatan-kekuatan kemasyarakatan, menuju masyarakat yang dicita-citakan. Hal ini berkenaan dengan keberadaan pemerintah sebagai personifikasi dari negara dimana padanya melekat apa yang disebut sebagai “legitimate coercive power” atau kekuasaan yang absah, yang bertugas menyiapkan, menentukan dan menjalankan kebijakan atas nama dan untuk kesejahteraan seluruh masyarakat di daerah kekuasaannya<sup>36</sup>.

Dalam memberikan pendapat atau uraian setiap tokoh harus memberikan gambaran yang jelas dan terperinci arah dan tujuan, seperti yang dikemukakan oleh Esmi Warassih bahwa

Secara ideal, suatu keadaan yang diinginkan akan tampak pada tujuan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Namun demikian, penjabaran lebih konkrit dan jelas amat diperlukan. “Sarana” dalam konteks ini diartikan sebagai sesuatu yang dapat dipakai untuk mencapai sasaran/tujuan, termasuk juga sesuatu yang dapat dipakai untuk jangka pendek<sup>37</sup>.

### **A.1.4. Hukum Dalam Masyarakat**

Dalam masyarakat hukum biasanya dikaitkan dengan adat istiadat yang berlaku di daerah setempat, sehingga dalam masyarakat tertentu tidak mengacu pada peraturan pemerintah yang ada. Untuk menerapkan aturan hukum yang ada perlu adanya pendekatan antara pemerintah dengan masyarakat seperti yang dikemukakan oleh Esmi Warassih sebagai berikut

Untuk dapat menjelaskan keterkaitan antara kebijakan publik dengan hukum, maka perlu diketahui posisi hukum di dalam masyarakat. Berdasarkan pendekatan sosiologis, hukum bukan semata sebagai suatu lembaga yang otonom atau sebagai variabel yang independen, melainkan sebagai lembaga yang bekerja

---

<sup>36</sup> Ibid 25, hal 16

<sup>37</sup> Ibid 24, hal.132

untuk dan di dalam masyarakat. Pemahaman yang demikian memberikan suatu penjelasan bahwa hukum di samping dapat memberikan pengaruh juga sangat dipengaruhi oleh unsur-unsur yang lain yang ada di dalam masyarakat<sup>38</sup>.

Oleh sebab itu pemerintah harus bisa menjembatani hukum dengan masyarakat agar hukum dapat diterima dan dilaksanakan sebagaimana mestinya. Untuk itu Hukum harus memiliki ciri dan bentuk yang dapat dimengerti dan diterima oleh masyarakat seperti yang dikemukakan oleh Esmi Warassih sebagai berikut

Jika salah satu ciri dari hukum modern itu adalah sebagai suatu bentuk kegiatan manusia yang dilakukan secara sadar untuk mencapai tujuan, sedangkan penetapan tujuan merupakan *output* dari sistem politik yang dapat berupa alokasi nilai yang *otoritatif*. Alokasi yang demikian inilah yang dinyatakan sebagai kebijakan publik, yang selanjutnya akan diimplementasikan ke dalam masyarakat. Dari sisi ini tampaklah bahwa hukum merupakan indikator adanya kebijakan sebagaimana ditegaskan oleh Sigler, bahwa *Constitutions, statutes, administrative orders and executive orders are indicators of policy*.<sup>39</sup>

#### **A.1.5. Perumusan Kebijakan Publik**

Setiap merumuskan kebijakan, pemerintah harus memperhatikan berbagai hal, antara lain dengan melihat kehidupan masyarakat setempat terutama masyarakat yang masih kental dengan hukum adat setempat, karena hal ini sangat mempengaruhi pelaksanaan hukum yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Seperti yang disampaikan oleh Esmi Warassih sebagai berikut

Apabila kebijakan publik itu telah memasuki bidang kehidupan hukum, maka perumusannya pun harus tunduk pada teknik pembuatan perundang-undangan. Demikian pula, setiap kebijakan publik yang akan dituangkan atau

---

<sup>38</sup> Ibid 24, hal.133

<sup>39</sup> Ibid 24 hal.133

dinyatakan dalam bentuk peraturan harus memenuhi kriteria-kriteria tertentu sebagaimana ditegaskan oleh sigler: *Public policy should be written into simple, precise legal language, using as few ambiguous phrases as possible*<sup>40</sup>

### **A.1.6. Implementasi Kebijakan Publik**

Keberhasilan implementasi kebijakan juga sangat ditentukan oleh model implementasi yang mampu menjamin kompleksitas masalah yang akan diselesaikan melalui kebijakan tertentu. Model implementasi kebijakan ini tentunya diharapkan model yang semakin operasional sehingga mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang terkait dengan kebijakan<sup>41</sup>.

Sedangkan model proses implementasi kebijakan menurut van Meter dan van Horn (1975) menekankan sifat kebijakan dalam setiap implementasi kebijakan serta menghubungkannya dengan isu kebijakan dan implementasi kebijakan dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan performace kebijakan<sup>42</sup>.

Esmi Warassih mengemukakan tentang implementasi kebijakan publik dari sisi proses adalah sebagai berikut :

Proses implementasi kebanyakan diserahkan kepada lembaga pemerintah dalam berbagai jenjang/tingkat, baik propinsi maupun tingkat kabupaten<sup>43</sup>.

### **A.2. Kebijakan Menurut Properda Kabupaten Semarang**

Potensi sektor pariwisata kabupaten semarang cukup besar,

beberapa obyek dan daya tarik wisata penting di Kabupaten

Semarang, karena itu dibuatlah kebijakan pembangunan pariwisata

agar kepariwisataan yang ada di kabupaten semarang dapat lebih

berkembang. Program pembangunan kepariwisataan kabupaten

---

<sup>40</sup> Ibid 24 hal.134

<sup>41</sup> Ibid, 25, hal 88

<sup>42</sup> Ibid, 25 hal. 89

<sup>43</sup> Ibid 24 hal.136

semarang dilakukan dalam upaya untuk mempercepat proses pemulihan ekonomi yaitu dengan membenahi dan menggerakkan kembali dunia usaha dengan mengoptimalkan pemanfaatan potensi-potensi ekonomi setempat atau sumber daya lokal dan meningkatkan relokasi sumber daya pembangunan.

Untuk itu salah satu program utama pengembangan pariwisata yang dilakukan adalah *mengembangkan kegiatan kepariwisataan daerah secara integral komprehensif*.

Pengembangan pariwisata daerah sebaiknya diorientasikan pada konsep baru pariwisata yaitu pariwisata alternatif secara integratif yang menekankan pada kepentingan ekonomi lokal melalui efek berganda sebagai tanggapan atas dampak negatif yang ditimbulkan oleh pengembangan pariwisata massal yang selama ini dikenal.

Strategi kebijakan sektor pariwisata meliputi :

- a. Penginventarisasian produk pariwisata yang potensial untuk dikembangkan.
- b. Penetapan kebijakan pengembangan pariwisata yang berorientasi pada pengembangan ekonomi lokal.
- c. Pengidentifikasi pangsa pasar untuk menetapkan segmentasi pasar dan positioning
- d. Mengembangkan prasarana penghubung.

Untuk melaksanakan strategi-strategi kebijakan atas disusun program-program sebagai berikut :

- a. Mengintegrasikan kawasan-kawasan wisata dalam wilayah kabupaten dari sisi prasarana produk.
- b. Pengembangan pariwisata daerah pedesaan terutama agrowisata serta industri kecil pendukungnya.
- c. Peningkatan promosi wisata secara terpadu.
- d. Pengembangan pariwisata lokal dengan meningkatkan daya serap komoditas dan tenaga kerja lokal.
- e. Peningkatan kualitas sumber daya manusia.
- f. Meningkatkan kerjasama pariwisata antar kawasan serta pengembangan pariwisata alternatif.

### **A.3. Kebijakan menurut RENSTRADA Kabupaten Semarang**

Beberapa isu strategi yang dihadapi dalam rangka pengembangan kepariwisataan Kabupaten Semarang adalah :

- a. Pengelolaan obyek dan jasa wisata yang belum komperhensif dan profesional, baik oleh pemerintah swasta maupun masyarakat.
- b. Kurangnya promosi kepada wisatawan dan investor
- c. Rendahnya kesadaran masyarakat di sekitar obyek wisata dalam menjaga terpeliharanya lingkungan maupun citra wisata.
- d. Kurangnya sumber daya manusia yang profesional dalam pengelolaan wisata.

### **A.3.1.Kebijakan Pengembangan di Bidang INTANPARI**

Selain kebijakan di bidang pengembangan wilayah dalam renstrada Kabupaten Semarang juga terdapat kebijakan khusus di bidang Industri-Pertanian-Pariwisata ( INTAN PARI ) yang meliputi :

- a. Mengembangkan kawasan tertentu sebagai Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu ( KAPET ) atau Kawasan Sentra Produksi ( KSP ) barang dan jasa dalam rangka pengembangan wilayah, menciptakan identitas daerah/kota dan meningkatkan daya tarik kepada konsumen.
- b. Didalam masing-masing KAPET/KSP dikembangkan suatu produk unggulan/khas daerah yang berbasis industri, pertanian dan pariwisata dengan memperhatikan potensi, struktur dan kultur dari kawasan tersebut beserta masyarakatnya.
- c. Masing-masing dinas /instansi melakukan kegiatan pengembangan pada masing-masing KAPET/KSP sesuai dengan kebutuhan dan tugas pokok fungsinya.

### **A.3.2.Program Pokok Pengembangan di Bidang Pariwisata**

- 1) Program Perencanaan dan Pengembangan Pariwisata

**Program ini bertujuan untuk mengembangkan visi dan misi pengembangan pariwisata di Kabupaten Semarang yang dapat menjadi landasan dan pedoman bagi seluruh pihak yang terkait dalam pembangunan pariwisata di Kabupaten Semarang. Sedangkan sasaran program ini adalah tersusunnya beberapa dokumen perencanaan dan profil peluang investasi dan usaha bidang pariwisata di Kabupaten**

**Semarang. Adapun kegiatan pokok yang akan dilaksanakan dalam program ini adalah :**

- a. Melakukan penyempurnaan manajemen sistem pengelolaan data dan statistik bidang pariwisata di Kabupaten Semarang
  - b. Melakukan pengembangan forum dialog lintas pelaku bidang pariwisata di Kabupaten Semarang, baik antar pelaku, antar sektor maupun antar kawasan.
  - c. Melakukan penyusunan profil peluang investasi dibidang pariwisata Kabupaten Semarang.
  - d. Memberikan fasilitas pengembangan sarana pendukung wisata.
- 2) Program Pengembangan Produk Pariwisata.

Program ini bertujuan untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas produk wisata sehingga dapat meningkatkan daya tarik wisata serta bertambahnya obyek-obyek wisata alternatif. Sasaran dari program ini adalah makin berkembangnya potensi wisata dan tumbuhnya sentra-sentra kegiatan wisata di Kabupaten Semarang yang berbasis pada kegiatan seni budaya, pemberdayaan kegiatan ekonomi rakyat dan kelestarian lingkungan.

Adapun kegiatan pokok yang dilaksanakan dari program ini adalah :

- a. Melakukan inventarisasi dan pengkajian obyek wisata dan atraksi wisata potensial.
- b. Melakukan fasilitas pengembangan potensi obyek wisata dan daya tarik wisata.
- c. Melakukan penataan obyek wisata.

d. Memfasilitasi peningkatan kemampuan manajemen usaha jasa pariwisata.

3) Program Peningkatan Promosi Pariwisata

Program ini bertujuan untuk memperkenalkan obyek wisata dan daya tarik wisata di Kabupaten Semarang guna meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara maupun nusantara melalui metode promosi yang tepat, efisien, efektif dan fleksibel. Sedangkan sasaran dari program ini adalah terwujudnya sistem informasi wisata Kabupaten Semarang yang efisien, efektif dan terpadu serta meningkatnya kunjungan wisatawan mancanegara maupun nusantara ke Kabupaten Semarang. Adapun kegiatan pokok yang dilaksanakan dari program ini adalah :

- a. Melakukan pengadaan bahan-bahan promosi
- b. Melakukan promosi melalui jaringan elektronik dan media cetak.
- c. Mengadakan kegiatan atau even lomba olahraga dan seni di obyek wisata.
- d. Mengikuti pekan-pekan promosi di tingkat nasional maupun regional.

#### **A.4. Kebijakan Menurut RT RW Kabupaten Semarang**

##### **A.4.1. Identifikasi Potensi dan Permasalahan Wilayah Kabupaten Semarang.**

Pengembangan wilayah Kabupaten Semarang bukan hanya melihat wilayah ini secara intern, tetapi juga perlu melihat konstelasi yang lebih luas, yaitu kedudukan wilayah perencanaan dalam konstelasi regional, nasional, dan internasional, yaitu sebagai berikut:

1. Wilayah Kabupaten Semarang mempunyai kedudukan yang cukup strategis dalam pengembangan perwilayahan Propinsi Jawa Tengah yaitu dilalui jalur-jalur yang menghubungkan pusat-pusat perkembangan wilayah: Semarang, Surakarta dan Yogyakarta. Potensi selanjutnya adalah kedudukan berdekatan dengan ibukota Propinsi Jawa Tengah, Kota Semarang. Kota ini merupakan pusat kegiatan perekonomian, pemerintahan, sosial dan budaya bagi wilayah-wilayah di Jawa Tengah. Kedudukan ini dapat menguntungkan wilayah perencanaan dalam hal distribusi produksi kegiatan perekonomian atau keterkaitan pada pasar yang lebih luas. Demikian pula besarnya penduduk Kota Semarang juga dapat menjadi pasar potensial bagi produk-produk dari Kabupaten Semarang. Sehingga terdapat banyak peluang yang dapat diambil wilayah ini, baik bidang perdagangan, jasa, pariwisata, atau kegiatan lain.
2. Wilayah Kabupaten Semarang akses darat yang memadai baik di dalam wilayah Propinsi Jawa Tengah maupun ke luar propinsi bahkan ke luar negeri. Kemudahan akses ini antara lain berupa :
  - a. Berimpit pada jalur utama Propinsi Jawa Tengah, yaitu jalur Semarang-Bawen, Bawen-Surakarta dan Bawen-Magelang-Yogyakarta. Jalur ini merupakan jalur yang menghubungkan Jawa Tengah bagian utara ( Semarang, Kudus, Pekalongan, Tegal dan sekitarnya ) dan bagian selatan sampai barat ( Surakarta, Magelang, Purwokerto dan sekitarnya ).
  - b. Berimpit pada jalur-jalur nasional dan kedekatan dengan Kota Semarang juga berpengaruh pada terbukanya wilayah Kabupaten Semarang dengan jalur perekonomian/ perdagangan yang lebih luas, baik nasional maupun

internasional. Jalur jalan raya maupun kereta api antara kota-kota besar di pulau Jawa bagian barat (Jakarta, Bandung, Cirebon, Tegal, Pekalongan) serta kota-kota besar di Pulau Jawa bagian timur (Surabaya, Malang, Kudus).

- c. Kedekatannya dengan Kota Semarang dapat memanfaatkan pula aksesibilitas yang dimiliki kota ini. Di Kota Semarang terdapat pelabuhan laut skala nasional (Pelabuhan Tanjung Emas) dan dilabuhinya kapal-kapal asing, sehingga mempermudah pula hubungan dengan pulau-pulau lain di Indonesia, atau negara lain. Di bidang transportasi udara, telah tersedia Bandara Ahmad Yani di Kota Semarang sebagai bandar udara nasional yang menghubungkan kota-kota besar di Indonesia

**Dan uraian-uraian di atas dapat diketahui bahwa peluang-peluang yang dimiliki berkaitan dengan kedudukan Kabupaten Semarang adalah cukup besar. Terutama peluang untuk meraih pasar ke luar wilayah (ekspor) untuk produk komoditas di wilayah ini, selain potensi sumberdaya (khususnya sumber daya alam) yang besar yang terkandung di wilayah ini.**

#### **A.4.2. Rencana Struktur Ruang**

Rencana struktur tata ruang wilayah Kabupaten Semarang, erat terkait dalam pembangunan dan pengembangan perwilayahan regional yang termasuk dalam Wilayah Pengembangan 1 dengan pusat pengembangan di Kota Semarang dan pengembangan regional Joglosemar dan Kedungsepur.

Rencana struktur tata ruang Kabupaten Semarang merupakan pengaturan dan pengembangan setiap bagian wilayah kabupaten secara optimal dan terpadu. Dalam arahan kebijakan RTRW Kabupaten. Untuk itu perlu dibuat suatu pembagian hirarki kota yang dimaksudkan untuk menentukan suatu sistem jenjang pelayanan yang dengan pusat-pusat pelayanan (kota) yang ada.

Dalam rencana pengembangan hirarki perkotaan dalam RTRW Kabupaten Semarang ditetapkan 4 hirarki (tingkatan) kota-kota dalam pengembangan wilayah Kabupaten Semarang yaitu:

1. Kota Hirarki 1 (Pusat Kegiatan Nasional)

Kota yang berperan sebagai kota hirarki 1 dalam pengembangan wilayah Kabupaten Semarang adalah Kota Semarang. Dengan pertimbangan bahwa kota tersebut memiliki pengaruh yang besar terhadap Kabupaten Semarang.

2. Kota Hirarki 2 (Pusat Kegiatan Wilayah)

Kota hirarki 2 terdiri dari 3 kota yaitu Kota Ungaran, Ambarawa dan Salatiga

3. Kota Hirarki 3 (Pusat Kegiatan Lokal 1)

Kota hirarki 3 merupakan pusat pemerintahan, aktifitas sosial, serta kegiatan perekonomian di tingkat lokal (kecamatan). Kota yang masuk dalam tingkatan ini adalah kota-kota: Bergas, Pringapus, Bawen, Bandungan, Sumowono, Jambu, Banyubiru, Tuntang, Bringin, Suruh, Tenganan, Sruwen dan Kopeng.

4. Kota Hirarki 4 (Pusat Kegiatan Lokal 2)

Kota hirarki 4 merupakan pusat lokal bagi kawasan pedesaan atau ibukota kecamatan dengan skala kegiatan lebih kecil. Kota yang masuk dalam hirarki

ini adalah: Jimbaran, Bedono, Getasan, Plumutan, Pabelan, Sumowono, Susukan, Kaliwungu.

Dalam pengembangan tata ruang wilayah Kabupaten Semarang dibentuk suatu sistem perkotaan, yang digunakan untuk mengarahkan pengembangan wilayah melalui pembagian Wilayah Pembangunan (WP) dan Sub Wilayah Pembangunan (SWP).

Pembagian wilayah tersebut meliputi :

1. Wilayah Pembangunan 1 (Ungaran dan sekitarnya), meliputi
  - SWP 1 (Kecamatan Ungaran)
  - SWP II (Kecamatan Bergas dan Pringapus)
2. Wilayah Pembangunan II (Ambarawa dan sekitarnya), meliputi
  - SWP 1 (Kecamatan Bawcn, Ambarawa dan Banyubim)
  - SWP II (Kecamatan Jambu dan Sumowono)
3. Wilayah Pembangunan III ( Kecamatan Suruh dan Susukan)

#### **A.4.3. Rencana Alokasi Penggunaan Ruang**

##### **1.Kawasan Lindung**

Pengertian kawasan lindung menurut Keppres RI Nomor 32 Tahun 1990 ialah kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam, sumber daya buatan dan nilai sejarah serta nilai budaya. Daerah yang termasuk dalam kawasan lindung di Kabupatem Semarang, yaitu :

- a. Kawasan yang memberikan perlindungan kawasan dibawahnya
- b. Kawasan perlindungan setempat
- c. Kawasan suaka dan cagar budaya
- d. Kawasan rawan bencana

## **2.Kawasan Budidaya**

Kawasan budidaya di Kabupaten Semarang meliputi kawasan hutan produksi, kawasan pertanian, kawasan pemukiman, kawasan industri, kawasan berikat, kawasan pariwisata, kawasan pendidikan dan kawasan pertahanan dan keamanan.

### **A.4.4. Perkembangan Penggunaan Lahan Untuk kegiatan Pariwisata**

Sektor pariwisata merupakan sektor yang potensial memberikan pemasukan bagi Pendapatan Asli Daerah ( PAD ) serta mampu memberikan *multiplier effect* bagi berkembangnya sektor-sektor lain yang terkait, seperti pertanian ( bunga, buah, perikanan ), industri kerajinan, perdagangan (misalnya rumah makan), dan jasa (penginapan, pemandu wisata, transportasi, dan sebagainya). Sehingga melalui berkembangnya sektor ini, diharapkan pendapatan ekonomi masyarakat terutama yang tinggal di sekitar kawasan wisata dapat meningkat.

Wilayah Kabupaten Semarang merupakan salah satu wilayah yang mempunyai potensi besar dalam pengembangan sektor pariwisata. Beberapa potensi pengembangan sektor pariwisata di wilayah ini yang perlu diperhatikan adalah:

## **1. Potensial regional**

Kabupaten Semarang terletak pada lokasi strategis yaitu keterjangkauan jalur dari kota-kota besar seperti Semarang, Surakarta, Salatiga, Yogyakarta dan Magelang. Penduduk kota-kota tersebut dapat menjadi pasar potensial bagi kegiatan pariwisata di wilayah ini. Ketersediaan prasarana yang memadai akan mampu menarik wisatawan untuk datang dan membelanjakan uangnya, terutama penduduk Semarang dan Salatiga yang terletak berdekatan dengan Kabupaten Semarang. Wilayah ini pula terletak pada jalur Segitiga Pengembangan Pariwisata Joglosemar (Jogya-Solo-Semarang), yang menjadikan ketiga kota tersebut menjadi pusat pengembangan pariwisata, terutama Kota Yogyakarta dan Surakarta yang saat ini telah menjadi tujuan wisata internasional. Sehingga diharapkan obyek-obyek wisata di Kabupaten Semarang dapat pula menarik arus wisatawan dari kota-kota tersebut.

## **2. Daya Tarik Alam**

Wilayah kabupaten Semarang sangat kaya keindahan alam, terutama keindahan alam pegunungan. Obyek wisata alam yang sudah berkembang maupun yang belum dikembangkan antara lain adalah : Kawasan wisata Bandungan, Hutan wisata Gedongsongo, Kawasan wisata dan hutan wisata Kopeng, Hutan wisata Penggaron, Pemandian Siwarak, Air terjun Semirang, Agrowisata Rawa Pening, Pereng putih Bandungan, pendakian di G. Ungaran dan G. Merbabu, budidaya bunga dan buah di berbagai lokasi disekitar Bandungan, pemancingan ikan terutama di Jimbaran dan lain-lain.

### **3. Daya Tarik Budaya**

Daya tarik budaya ini dapat berupa kesenian rakyat, bangunan peninggalan sejarah, produksi kerajinan rakyat. atau kehidupan masyarakat itu sendiri. Daya tarik budaya yang telah berkembang atau belum dikembangkan antara lain adalah: Candi Gedongsongo, Museum kereta api di Ambarawa, Loko tour jalur Ambarawa- Bedono, Museum Palagan Ambarawa, Kerajinan perahu di Rawa Pening, Benteng Williem Ambarawa, Benteng VOC Ungaran.

#### **A.4.5. Rencana pengembangan Pada Kawasan Pariwisata**

Kawasan wisata adalah kawasan dengan fungsi utama kegiatan pariwisata dengan sarana dan prasarana pendukungnya. Pengembangan kawasan ini harus melihat potensi yang dimiliki dan menjadi daya tarik konsumen wisata. Kriteria-kriteria yang perlu diperhatikan antara lain:

- a. Panorama keindahan alam, potensi pertanian dan kekayaan alam yang khas dan menarik.
- b. Kekayaan budaya, tradisi dan adat istiadat yang bernilai tinggi dan diminati wisatawan.
- c. Peninggalan budaya dan peninggalan lain yang bernilai sejarah.

Berdasarkan kriteria-kriteria tersebut maka lokasi yang cukup potensial bagi pengembangan kawasan wisata adalah Bandungan, Kopeng, Jimbaran, Banyubiru, Ambarawa, Rawa Pening dan Tuntang.

Pengembangan pariwisata memiliki kekhasan karakteristik dibandingkan kegiatan-kegiatan pengembangan lainnya. Penyediaan sarana dan sarana pengembangan harus menyesuaikan dengan kebutuhan wisatawan yang

berbeda dengan kebutuhan penduduk lokal. Serta merupakan pasar ekspor dan jasa yang tidak habis. Pengembangan sektor pariwisata menjadi prioritas dalam memberikan kontribusi terhadap pendapatan daerah sesuai dengan konsep INTANPARI.

Pemanfaatan kawasan-kawasan wisata yang ada diatur melalui:

- a. Pengembangan kawasan wisata dengan potensi utama panorama dan keindahan alam menghindari perusakan terhadap lingkungan terutama pada daerah-daerah kemiringan tinggi.
- b. Pengembangan kawasan wisata dengan potensi utama budaya dan tradisi menghindari eksploitasi budaya yang menghilangkan kesakralan budaya.
- c. Pengembangan kawasan wisata dengan potensi utama peninggalan sejarah diupayakan dengan mempertimbangkan kelestarian peninggalan.
- d. Penyediaan sarana dan prasarana berstandar sesuai tingkat layanan obyek wisata (misalnya obyek Wisata regional maka sarana dan prasarana berstandar regional) tanpa mendiskriminasi pelayanan terhadap penduduk lokal.
- e. Penciptaan jalur-jalur wisata dalam suatu paket wisata dengan mempertimbangkan keanekaragaman dan hubungan antar obyek wisata.

## **A.5. INTERAKSI ANTARA WISATAWAN DENGAN MASYARAKAT LOKAL**

“Tourists are ‘vulgar’;Wisatawan mengunjungi suatu daerah tujuan wisata antara lain didorong oleh keinginan untuk mengenal, mengetahui, atau mempelajari daerah dan kebudayaan masyarakat lokal<sup>44</sup>. Selama berada di daerah tujuan wisata, wisatawan pasti berinteraksi dengan masyarakat lokal, bukannya dengan mereka yang secara langsung melayani kebutuhan wisatawan (karyawan hotel, pemandu wisata, karyawan restoran, dan sebagainya), melainkan juga dengan masyarakat secara luas.

Interaksi dengan masyarakat luas ini semakin intensif kalau jenis pariwisata yang dikembangkan adalah pariwisata budaya, karena kebudayaan melekat pada kehidupan masyarakat sehari-hari. Pada jenis pariwisata lain, seperti *marine tourism* atau *adventure tourism*, interaksi dengan masyarakat lokal mungkin kurang intensif, karena objek yang ditemui adalah alam/benda mati.

### **A.5.1.Sifat Interaksi**

Hubungan antara wisatawan dengan masyarakat dicirikan oleh empat hal<sup>45</sup>.

1. Mereka berhubungan sementara (*transitory relationship*), sehingga tidak ada hubungan yang mendalam. Hubungan yang bersifat *transitory* (sementara) dan *non-repetitive* (tidak berulang), sering menyebabkan

---

<sup>44</sup> Henry James dikutip dari John Urry, 199 : 11

<sup>45</sup> UNESCO, 1976; Murphy, 1985; Sharpley, 1994

mereka terhadap interaksi di masa yang akan datang, sehingga jarang memunculkan rasa saling percaya (*mutual trust*). Akibat lebih jauh, masing-masing pihak mempunyai potensi untuk memeras dan saling membohongi. Wisatawan bisa membohongi masyarakat lokal. Dan masyarakat lokal juga sering membohongi wisatawan.

2. Ada kendala ruang dan waktu yang menghambat hubungan. Wisatawan umumnya berkunjung secara musiman dan tidak berulang. Apalagi kenyataan bahwa fasilitas pariwisata umumnya hanya terkonsentrasi pada tempat-tempat tertentu, maka wisatawan hanya berhubungan secara intensif dengan sebagian anggota masyarakat yang secara langsung berhubungan dengan pelayanan terhadap wisatawan, sedangkan masyarakat yang jauh dari fasilitas pariwisata berhubungan secara kurang intensif. Apalagi beberapa usaha pariwisata ada yang secara sengaja berusaha untuk mengurangi interaksi langsung antara wisatawan dengan masyarakat lokal, untuk mendapatkan keuntungan ekonomi yang lebih tinggi.
3. Dalam *mass-tourism*, tidak ada hubungan yang bersifat spontan antara wisatawan dengan masyarakat lokal, melainkan sebagian besar diatur dalam paket wisata yang ditangani oleh usaha pariwisata, dengan jadwal yang ketat. Kegiatan pariwisata adalah kegiatan ekonomi, yang berarti bahwa masyarakat lokal bekerja pada pariwisata adalah untuk kepentingan ekonomi atau mendapatkan penghidupan. Dengan demikian interaksi yang terjadi antara wisatawan dengan masyarakat lokal lebih banyak bersifat

transaksi ekonomi. Hubungan antara manusia yang semula didasarkan atas keramah-tamahan tradisional, dalam pariwisata telah berubah menjadi keramah-tamahan yang dikomersialkan.

4. Hubungan atau interaksi umumnya bersifat *unequal* dan *unbalanced* (tidak setara), dan pada umumnya masyarakat lokal merasa lebih inferior. Wisatawan lebih kaya, lebih berpendidikan, dan dalam suasana berlibur, sedangkan masyarakat lokal dalam suasana melakukan pekerjaan, penuh kewajiban dan mengharapkan uang wisatawan. Posisi yang tidak seimbang ini menyebabkan terjadinya hubungan eksploitatif, atau inferior-superior.

Di lain pihak, karena masyarakat lokal mempunyai pengetahuan yang lebih baik terhadap situasi lokal (termasuk budaya), maka wisatawan juga bisa menempati posisi inferior dan tereksplorasi.

Sebagaimana halnya hubungan manusia dari budaya yang berbeda, hubungan antara wisatawan dengan masyarakat lokal sangat dipengaruhi oleh sistem sosial budaya kedua belah pihak. Perbedaan sistem budaya ini tidak jarang menimbulkan konflik.

Perbedaan budaya merupakan hal yang sangat penting mendapatkan perhatian di dalam melihat interaksi wisatawan dengan masyarakat lokal.

Reisinger (1997 : 131) menjelaskan hal ini sebagai berikut :

*“Cultural differences, together with asymmetry of the frequent and transitory tourist-host contact, are the most important factors which influence interaction difficulties between tourist and host (Pearce, 1982b; Sutton, 1967). Therefore, understanding of crossculture tourist-host contact and the influence of the culture background of tourist and host is the key feature for identification of*

*the culture potential for tourist-host interaction and the effect this interaction on the overall tourist holiday satisfaction”.*

#### **A.5.2.Kewenangan Pemerintah**

Kewenangan pemerintah mencakup kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal bidang lain. Kewenangan bidang lain tersebut meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional, dan pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional. Kewenangan Pemerintah dapat dikelompokkan dalam berbagai bidang sebagai berikut :

1. Bidang Pertanian
2. Bidang Kelautan
3. Bidang Pertambangan dan Energi
4. Bidang Kehutanan dn Perkebunan
5. Bidang Perindustrian dan Perdagangan
6. Bidang Perkoperasian
7. Bidang Penanaman Modal
8. Bidang Kepariwisataaan
9. Bidang Ketenagakerjaan
10. Bidang Kesehatan
11. Bidang Pendidikan dan Kebudayaan

12. Bidang Sosial
13. Bidang Penataan Ruang
14. Bidang Pertanahan
15. Bidang Permukiman
16. Bidang Pekerjaan Umum
17. Bidang Perhubungan
18. Bidang Lingkungan Hidup
19. Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik\
20. Bidang Pengembangan Otonomi Daerah
21. Bidang Perimbangan Keuangan
22. Bidang Kependudukan
23. Bidang Olah Raga
24. Bidang Hukum dan Perundang-undangan
25. Bidang Penerangan

Penjelasan dari masing-masing bidang adalah sebagai berikut :

#### **1. Bidang Pertanian**

- a. Pengaturan pemasukan atau pengeluaran benih/bibit dan penetapan pedoman untuk penentuan standar pembibitan/ pembenihan pertanian.
- b. Pengaturan dan pengawasan produksi, peredaran, penggunaan dan pemusnahan pestisida dan bahan kimia pertanian lainnya, obat hewan, vaksin, sera antigen, semen baku dan embrio ternak.
- c. Penetapan standar pelepasan dan penarikan varietas komoditas pertanian.

- d. Penetapan pedoman untuk penentuan standar teknis minimal rumah potong hewan, rumah sakit hewan, dan satuan pelayanan peternakan terpadu.
- e. Penetapan norma dan standar pengadaan, pengelolaan dan distribusi bahan pangan.
- f. Penetapan standar dan prosedur pengujian mutu bahan pangan nabati dan hewani.
- g. Penetapan norma dan standar teknis pemverantasan hama pertanian.
- h. Pengaturan dan penetapan norma dan standar teknis pelayanan kesehatan hewan.

## **2. Bidang Kelautan**

- a. Penetapan kebijakan dan pengaturan eksplorasi, konservasi, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam perairan di wilayah laut di wilayah laut perairan 12 mil, termasuk perairan Nusantara dan dasar lautnya serta Zone Ekonomi Eksklusif dan landas komitmen.
- b. Penetapan kebijakan dan pengaturan pengelolaan dan pemanfaatan benda berharga dari Kapal tenggelam di luar perairan laut 12 mil.
- c. Penetapan kebijakan dan pengaturan batas-batas maritim yang meliputi batas-batas daerah otonom di laut dan batas-batas ketentuan hukum laut internasional.
- d. Penetapan standar pengelolaan dan pulau-pulau kecil.

- e. Penegakan hukum di wilayah laut diluar perairan 12 mil dan di dalam perairan 12 mil yang menyangkut hal spesifik serta berhubungan dengan internasional.

### **3. Bidang Pertambangan dan Energi**

- a. Penetapan kebijakan intensifikasi, divesifikasi, konservasi, dan harga energi.
- b. Penetapan kebijakan jaringan transmisi (*grid*) nasional/regional listrik dan gas bumi.
- c. Penetapan standar pemantauan dan penyelidikan bencana alam geologi.
- d. Penetapan standar penyelidikan umum dan standar pengelolaan sumber daya mineral dan energi, serta air bawah tanah.
- e. Penetapan kriteria wilayah kerja usaha termasuk distribusi ketenagalistrikan dan pertambangan.
- f. Pengaturan survei dasar geologi dan air bawah tanah skala lebih kecil atau sama dengan 1 : 250.000,- penyusunan peta tematis dan inventarisasi sumber daya mineral dan energi bencana geologi.
- g. Penetapan penyediaan dan tarif dasar listrik, bahan bakar minyak, bahan bakar gas, dan gas bumi di dalam energi.
- h. Pengaturan pembangkit, transmisi dan distribusi ketenagalistrikan yang masuk dalam grid nasional dan pemanfaatan pembangkit listrik tenaga nuklir serta pengaturan pemanfaatan bahan tambang radio aktif.
- i. Pemberian izin usaha inti minyak dan gas mulai dari eksplorasi sampai dengan pengangkutan minyak dan gas bumi dengan pipa lintas propinsi.

- j. Pemberian izin usaha inti listrik yang meliputi pembangkitan lintas propinsi, transmisi, dan distribusi.
- k. Pemberian izin usaha non inti yang meliputi depot lintas propinsi dan pipa transmisi minyak dan gas bumi.

#### **4. Bidang Kehutanan dan Perkebunan**

- a. Penetapan kriteria dan standar pengurusan hutan, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, taman baru, dan areal perkebunan.
- b. Penetapan kriteria dan standar inventarisasi, pengukuhan, dan penatagunaan kawasan hutan, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam dan taman baru.
- c. Penetapan kawasan hutan, perubahan status dan fungsinya.
- d. Penetapan kriteria dan standar pembentukan wilayah pengelolaan hutan, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, dan taman baru.
- e. Penyelenggaraan pengelolaan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, taman baru termasuk daerah aliran sungai di dalamnya.
- f. Penyusunan rencana makro kehutanan dan perkebunan nasional, serta pola umum rehabilitasi lahan, konservasi tanah, dan penyusunan perwilayahan, desain, pengendalian lahan, dan industri primer perkebunan.
- g. Penetapan kriteria dan standar produksi, pengolahan, pengendalian mutu, pemasaran dan peredaran hasil hutan dan perkebunan termasuk pembenihan, pupuk dan pestisida tanaman kehutanan dan perkebunan.
- h. Penetapan kriteria dan standar perizinan usaha pemanfaatan kawasan hutan, pemanfaatan dan pemungutan hasil, pemanfaatan jasa lingkungan,

pengusahaan pariwisata alam, pengusahaan taman baru, usaha pemburuan, penangkaran flora dan fauna, lembaga konservasi dan usaha perkebunan.

- i. Penyelenggaraan izin usaha pengusahaan taman baru, usaha pemburuan, penangkaran flora dan fauna yang dilindungi, dan lembaga konservasi, serta penyelenggaraan pengelolaan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam taman baru, termasuk daerah aliran sungai di dalamnya.
- j. Penyelenggaraan izin usaha pemanfaatan hasil hutan produksi dan pengusahaan pariwisata alam lintas Propinsi.
- k. Penetapan kriteria dan standar pengelolaan yang meliputi tata hutan dan rencana pengelolaan, pemanfaatan, pemeliharaan, rehabilitas, reklamasi, pemulihan, pengawasan dan pengendalian kawasan hutan areal perkebunan.
- l. Penetapan kriteria dan standar konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya yang meliputi perlindungan , pengawetan dan pemanfaatan secara lestari di bidang kehutanan dan perkebunan.
- m. Penetapan norma, prosedur, kriteria dan standar peredaran tumbuhan dan satwa liar termasuk pembinaan habitat satwa migrasi jarak jauh.

## **5. Bidang Perindustrian dan Perdagangan**

- a. Penetapan kebijakan fasilitas, pengembangan dan pengawasan perdagangan berjangka komoditi.
- b. Penetapan standar nasional barang dan jasa di bidang industri dan perdagangan.
- c. Pengaturan persaingan usaha.

- d. Penetapan pedoman perlindungan konsumen.
- e. Pengaturan lalu lintas barang dan jasa dalam negeri
- f. Pengaturan kawasan berikat.
- g. Pengelolaan kemetrogologian
- h. Penetapan standar dan produk tertentu yang berkaitan dengan keamanan, keselamatan umum, kesehatan, lingkungan dan moral.
- i. Penetapan pedoman pengembangan sistem pergudangan.
- j. Fasilitas kegiatan distribusi bahan-bahan produk.

#### **6. Bidang Perkoperasian**

- a. Penetapan pedoman akuntansi koperasi dan Pengusaha Kecil dan Menengah.
- b. Penetapan pedoman tata cara penyertaan modal pada koperasi.
- c. Fasilitas pengembangan sistem distribusi bagi koperasi dan Pengusaha kecil dan menengah.
- d. Fasilitas kerja sama antar-koperasi dan pengusaha kecil dan menengah serta kerja sama dengan badan usaha lainnya.

#### **7. Bidang Penanaman Modal**

Pemberian izin dan pengendalian penanaman modal untuk usaha berteknologi strategis yang mempunyai derajat kecanggihan tinggi dan berisiko tinggi dalam penetapannya, meliputi persenjataan nuklir dan rekayasa genetika.

#### **8. Bidang Kepariwisataaan**

- a. Penetapan pedoman pembangunan dan pengembangan kepariwisataan
- b. Penetapan standar kerja sama internasional di bidang kepariwisataan.

- c. Penetapan standar dan norma sarana kepariwisataan

## **9. Bidang Ketenagakerjaan**

- a. Penetapan kebijakan hubungi industrial, perlindungan pekerja dan jaminan sosial pekerja.
- b. Penetapan standar keselamatan kerja, kesehatan kerja, higiene perusahaan, lingkungan kerja dan ergonomi.
- c. Penetapan pedoman penentuan kebutuhan fisik minimum.

## **10. Bidang Kesehatan**

- a. Penetapan standar nilai gizi dan pedoman sertifikasi teknologi kesehatan dan gizi.
- b. Penetapan pedoman pembiayaan pelayanan kesehatan.
- c. Penetapan standar akreditasi sarana dan prasarana kesehatan.
- d. Penetapan pedoman standar pendidikan dan pendayagunaan tenaga kesehatan.
- e. Penetapan pedoman penggunaan, konservasi, pengembangan dan pengawasan tanaman obat.
- f. Penetapan pedoman penapisan, pengembangan dan penerapan teknologi kesehatan, dan standar etika penelitian kesehatan.
- g. Pemberian izin dan pengawasan peredaran obat serta pengawasan industri farmasi.
- h. Penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan (zat aditif) tertentu untuk makanan dan penetapan pedoman pengawasan peredaran makanan.
- i. Penetapan kebijakan sistem jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat.

- j. Surveilans epidemiologi serta pengaturan pemberantasan dan penanggulangan wabah, penyakit menular dan kejadian luar biasa.
- k. Penyediaan obat esensial dan obat untuk pelayanan kesehatan dasar sangat esensial (*buffer stock* nasional)

#### **11. Bidang Pendidikan dan Kebudayaan**

- a. Penetapan standar kompetensi siswa dan warga belajar serta pengaturan kurikulum nasional dan penilaian hasil belajar secara nasional serta pedoman pelaksanaannya
- b. Penetapan standar materi pelajaran pokok
- c. Penetapan persyaratan perolehan dan penggunaan gelar akademik
- d. Penetapan pedoman pembiayaan penyelenggaraan pendidikan
- e. Penetapan persyaratan penerimaan, perpindahan, sertifikasi siswa, warga belajar dan mahasiswa
- f. Penetapan persyaratan permintaan/*zoning*, pencarian, pemanfaatan, pemindahan, penggandaan, sistem pengamanan dan kepemilikan benda cagar budaya serta persyaratan penelitian arkeologi
- g. Pemanfaatan hasil penelitian arkeologi nasional serta pengelolaan museum nasional, galeri nasional, pemanfaatan naskah sumber arsip, dan monumen yang diakui secara internasional
- h. Penetapan kalender pendidikan dan jumlah jam belajar efektif setiap tahun bagi pendidikan dasar, menengah dan luar sekolah
- i. Pengaturan dan pengembangan pendidikan tinggi, pendidikan jarak jauh serta pengaturan sekolah internasional

- j. Pembinaan dan pengembangan bahasa dan sastra Indonesia

## **12. Bidang Sosial**

- a. Penetapan pedoman pelestarian nilai-nilai kepahlawanan, keberintisan dan keberjuangan, serta nilai-nilai kesetiakawanan sosial
- b. Penetapan pedoman akreditasi lembaga penyelenggaraan pelayanan sosial
- c. Penetapan pedoman pelayanan dan rehabilitasi serta bantuan sosial dan perlindungan sosial penyandang masalah kesejahteraan sosial
- d. Pengaturan sistem penganugerahan tanda kehormatan/jasa tingkat nasional
- e. Pengaturan sistem penyelenggaraan pelayanan sosial termasuk sistem jaminan dan rehabilitasi nasional
- f. Pemeliharaan Taman Makam Pahlawan Nasional

## **13. Bidang Penataan Ruang**

- a. Penetapan tata ruang nasional berdasarkan tata ruang Kabupaten/Kota dan Propinsi.
- b. Penetapan kriteria penetapan perwilayahan ekosistem daerah tangkapan air pada daerah aliran sungai
- c. Pengaturan tata ruang pengairan di ruang 12 mill
- d. Fasilitas kerjasama penataan ruang lintas Propinsi

## **14. Bidang Pertanahan**

- a. Penetapan persyaratan pemberian hak-hak atas tanah
- b. Penetapan persyaratan *landreform*

- c. Penetapan standar administrasi pertanahan
- d. Penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan
- e. Penetapan Kerangka Dasar Kadastral Nasional dan Pelaksanaan Pengukuran Kerangka Dasar Kadastral Nasional Orde I dan II

#### **15. Bidang Permukiman**

- a. Penetapan pedoman perencanaan dan pengembangan pembangunan perumahan dan permukiman
- b. Penetapan pedoman konservasi arsitektur bangunan dan kelestarian kawasan bangunan bersejarah
- c. Penetapan pedoman kawasan dan pengendalian pembangunan perumahan dan permukiman
- d. Penetapan pedoman teknis pengelolaan fisik gedung dan perumahan negara

#### **16. Bidang Pekerjaan Umum**

- a. Penetapan standar prasarana dan kawasan terbangun dan sistem manajemen konstruksi
- b. Penetapan standar pengembangan konstruksi bangunan sipil dan arsitektur
- c. Penetapan pengembangan sarana dan prasarana wilayah yang terdiri atas pengairan, bendungan besar, jembatan dan jalan beserta simpul-simpulnya serta jalan bebas hambatan
- d. Penetapan persyaratan untuk penentuan status, kelas dan fungsi jalan
- e. Pengaturan dan penetapan situasi jalan nasional

## **17. Bidang Perhubungan**

- a. Penetapan standar rambu-rambu jalan dan pedoman penentuan lokasi pemasangan jalan dan jembatan timbang
- b. Penetapan standar laik jalan dan persyaratan pengujian kendaraan bermotor serta standar pendaftaran kendaraan bermotor
- c. Penetapan standar teknis dan sertifikasi sarana Kereta Api serta sarana dan prasarana angkutan laut, sungai, danau, darat, dan udara
- d. Penetapan persyaratan pemberian Surat Ijin Mengemudi kendaraan bermotor
- e. Perencanaan umum dan pembangunan Jaringan Jalan Kereta Api Nasional serta penetapan spesifikasi jaringan lintas dan klasifikasi jalur Kereta Api dan pengawasannya
- f. Perencanaan makro jaringan bebas hambatan
- g. Penetapan tarif dasar angkutan penumpang kelas ekonomi
- h. Penetapan pedoman lokasi pelabuhan penyeberangan lintas propinsi dan antar negara
- i. Penetapan lokasi bandar udara lintas propinsi dan antar negara
- j. Penetapan lintas penyeberangan dan jalur pelayaran internasional
- k. Penetapan persyaratan pengangkutan bahan atau barang berbahaya lintas darat, laut dan udara
- l. Penetapan rencana umum dan jaringan fasilitas kenavigasian, pemanduan dan penundaan kapal, sarana dan prasarana penjagaan dan penyelamatan serta penyediaan sarana dan prasarana di wilayah laut di luar 12 mill

- m. Penetapan standar pengelolaan dermaga untuk kepentingan sendiri di pelabuhan antar propinsi/internasional
- n. Penetapan standar penentuan daerah lingkungan kerja perairan atau daerah kerja pelabuhan bagi pelabuhan-pelabuhan antar propinsi dan internasional
- o. Penerbitan ijin kerja keruk dan reklamasi yang berada di wilayah laut di luar 12 mill
- p. Peraturan rute, jaringan, dan kapasitas penerbangan
- q. Pengaturan sistem pendukung penerbangan di Bandara
- r. Penetapan standar kawasan keselamatan operasi penerbangan dan penetapan kriteria batas kawasan kebisingan serta daerah lingkup kerja bandar udara
- s. Pengaturan tata ruang udara nasional, jaringan pelayanan lalu lintas udara, batas yurisdiksi ruang udara nasional dan pembagian pengendalian ruang udara dalam *Upper Flight Information Region*
- t. Pelaksanaan pelayanan navigasi penerbangan

## **18. Bidang Lingkungan Hidup**

- a. Penetapan pedoman pengendalian sumber dana alam dan pelestarian fungsi lingkungan.
- b. Pengaturan pengelolaan lingkungan dalam pemanfaatan sumber daya laut di luar 12 mil.
- c. Penilaian analisis mengenai dampak lingkungan bagi kegiatan-kegiatan yang potensial berdampak negatif pada masyarakat luas dan atau

menyangkut pertahanan dan keamanan, yang lokasinya meliputi lebih dari satu wilayah Propinsi, kegiatan yang berlokasi di wilayah sengketa dengan Negara lain, di wilayah laut di bawah 12 mil dan berlokasi di lintas batas negara.

- d. Penetapan baku mutu lingkungan hidup dan penetapan pedoman tentang pencemaran lingkungan hidup.
- e. Penetapan pedoman tentang konservasi sumber daya alam.

#### **19. Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik**

- a. Penetapan kebijakan sistem tata laksana aparatur negara.
- b. Penetapan kebijakan akuntabilitas aparatur negara.
- c. Penetapan pedoman tata laksana pelayanan publik.
- d. Penetapan pedoman ketentraman dan ketertiban umum.
- e. Penetapan pedoman penyelenggaraan perlindungan masyarakat.
- f. Penetapan pedoman kesatuan bangsa.
- g. Penetapan standar dan prosedur mengenai perencanaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, serta kedudukan hukum pegawai negeri sipil dan pegawai negeri sipil di Daerah.
- h. Penetapan pedoman penanggulangan bencana.
- i. Pengaturan dan penyelenggaraan Sistem Sandi Negara.
- j. Penyelesaian perselisihan antar-Propinsi.
- k. Penyelenggaraan pemilihan umum.
- l. Fasilitasi penyelenggaraan pendidikan dan pengembangan sistem politik.

- m. Penegakan hak asasi manusia.
- n. Pelaksanaan mutasi kepegawaian antar-propinsi.
- o. Penetapan dan penyelenggaraan kearsipan nasional.
- p. Penetapan dan penyelenggaraan statistik nasional.
- q. Penetapan dan penyelenggaraan pemetaan dasar nasional.
- r. Penetapan jumlah jam kerja dan hari libur nasional.
- s. Penetapan pedoman administrasi kependudukan.

## **20. Bidang Pengembangan Otonomi Daerah**

- a. Penetapan syarat-syarat pembentukan daerah dan kriteria tentang penghapusan, penggabungan dan pemekaran Daerah.
- b. Penetapan kebijakan perubahan batas, nama dan pemindahan ibukota Daerah
- c. Penetapan pedoman perencanaan daerah.
- d. Penetapan pedoman susunan organisasi perangkat Daerah.
- e. Penetapan pedoman formasi perangkat daerah.
- f. Penetapan pedoman tentang realokasi pegawai.
- g. Penetapan pedoman tata cara kerja sama Daerah dengan lembaga/badan luar negeri.
- h. Penetapan pedoman kerja sama antar-Daerah/desa dengan pihak ketiga.
- i. Penetapan pedoman pengelolaan kawasan perkotaan dan pelaksanaan kewenangan Daerah di kawasan otoritas dan sejenisnya.
- j. Penetapan pedoman satuan polisi pamong praja.

- k. Penetapan pedoman dan memfasilitasi pembentukan asosiasi Pemerintahan Daerah dan asosiasi DPRD.
- l. Penetapan pedoman mengenai pengaturan desa.
- m. Penetapan pedoman dan memfasilitasi pembentukan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Negara/Desa.
- n. Penetapan pedoman Tata Tertib DPRD.
- o. Pengaturan tugas pembantuan kepada Daerah dan Desa.
- p. Pengaturan tata cara pencalonan, pemilihan, pengangkatan, pertanggungjawaban dan pemberhentian serta kedudukan keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- q. Pengaturan kedudukan keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- r. Pembentukan dan pengelolaan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.
- s. Penetapan pedoman penyusunan, perubahan, dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- t. Penetapan pedoman pengurusan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan Daerah.
- u. Pengaturan pedoman dan fasilitasi pengelolaan pendapatan Asli Daerah dan sumber pembiayaan lainnya.

## **21. Bidang Perimbangan Keuangan**

- a. Penetapan pedoman tentang realokasi pendapatan asli daerah yang besar dan terkonsentrasi pada Kabupaten/Kota tertentu untuk keseimbangan penyelenggaraan pembangunan guna kesejahteraan masyarakat di Propinsi

- b. Penetapan pedoman pinjaman dari dalam negeri dan luar negeri oleh Pemerintah Daerah.

## **22. Bidang Kependudukan**

- a. Penetapan pedoman mobilitas kependudukan.
- b. Penetapan kebijakan pengendalian angka kelahiran dan penurunan angka kematian ibu, bayi dan anak.
- c. Penetapan pedoman dan fasilitas peningkatan kesetaraan dan keadilan gender.

## **23. Bidang Olah Raga**

- a. Pemberian dukungan untuk pembangunan sarana dan prasarana olah raga.
- b. Penetapan pedoman pemberdayaan masyarakat olah raga.
- c. Penetapan kebijakan dalam penentuan kegiatan-kegiatan olah raga nasional/internasional .

## **24. Bidang Hukum dan Perundang-Undangan**

- a. Pembinaan hukum dan peraturan perundangan-undangan nasional
- b. Pengesahan dan persetujuan Badan Hukum.
- c. Pengesahan di bidang Hak atas kekayaan intelektual
- d. Pengaturan dan pembinaan terhadap lembaga pemasyarakatan.
- e. Pengaturan dan pembinaan di bidang keimigrasian

## **25. Bidang Penerangan**

- a. Penetapan pedoman penyelenggaraan penyiaran.
- b. Penetapan pedoman peredaran film dan rekaman video komersial.

- c. Penetapan pedoman kebijakan percetakan dan penerbitan publikasi/dokumen pemerintah/negara.

**26. Kewenangan Pemerintah yang berlaku di berbagai bidang tersebut juga meliputi;**

- a. Penetapan kebijakan untuk mendukung pembangunan secara makro.
- b. Penetapan pedoman untuk menentukan standar pelayanan minimal dalam bidang yang wajib dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota.
- c. Penetapan kriteria penentuan dan perubahan fungsi ruang kawasan/lahan dalam rangka penyusunan tata ruang.
- d. Penyusunan rencana nasional secara makro.
- e. Penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan.
- f. Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Otonomi Daerah yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi.
- g. Penetapan pedoman pengelolaan dan perlindungan sumber daya alam.
- h. pengelolaan dan penyelenggaraan perlindungan sumber daya alam di wilayah laut di luar 12 mil.
- i. Pengaturan penetapan perjanjian atau persetujuan internasional yang disahkan atas nama negara.
- j. Penetapan standar pemberian izin oleh Daerah.
- k. Pengaturan ekspor impor dan pelaksanaan perkarantinaaan.
- l. Penanggulangan wabah dan bencana yang berskala nasional.

- m. Penetapan arah dan prioritas kegiatan riset dan teknologi termasuk penelitian dan pengembangan teknologi strategi dan berisiko tinggi.
- n. Penetapan kebijakan sistem informasi nasional.
- o. Penetapan persyaratan kualifikasi usaha jasa.
- p. Pengaturan sistem lembaga perekonomian negara.

## A.6. Konsep Pemberdayaan

Konsep pemberdayaan (*empowerment*) mulai tampak ke permukaan sekitar dekade 1970-an, dan terus berkembang sepanjang dekade 1980-an hingga 1990-an (akhir abad ke-20). Kemunculan konsep ini hampir bersamaan dengan aliran-aliran, seperti eksistensi, fenomenologi dan personalisasi. Disusul kemudian oleh masuknya gelombang pemikiran neo-marxisme, freudianisme termasuk didalamnya aliran-aliran strukturalisme dan sosiologi kritik sekolah Frankfurt. Bermunculan pula konsep-konsep seperti elite, kekuasaan, anti kemapanan gerakan populis, anti-struktur, legitimasi, ideologi, pembebasan dan *civil society*<sup>46</sup>

Konsep pemberdayaan dapat dipandang sebagai bagian atau sejiwa-sedarah dengan aliran-aliran yang muncul pada paruh abad ke-20 yang lebih dikenal sebagai aliran *post-modernisme*. Aliran ini menitikberatkan pada sikap dan pendapat yang berorientasi pada jargon-jargon antisistem, antistruktur, dan antideterminasi yang diaplikasikan pada dunia kekuasaan. Munculnya konsep

---

<sup>46</sup> Pranarka dan Vidhyandhika, *Pemberdayaan Sumber Daya Manusia*, 1997, h.76

pemberdayaan merupakan akibat dan dari reaksi terhadap alam pikiran, tata masyarakat dan tata budaya yang sebelumnya yang berkembang di suatu negara<sup>47</sup>.

Pada awal gerakan modern, konsep pemberdayaan bertujuan untuk menemukan alternatif-alterantif baru dalam pembangunan masyarakat. Pada hakekatnya, proses pemberdayaan dapat dipandang sebagai *depowerment* dari sistem kekuasaan yang mutlak absolut ( intelektual, religius, politik, ekonomi daaan militer ). Konsep digantikan oleh sistem baru yang berlandaskan idiil manusia dan kemanusiaan ( Humanisme ). Doktrin konsep ini sama dengan aliran fenomenologi, eksistensialisme dan personalisme yang menolak segala bentuk *power* yang bermuara hanya pada proses dehumanisme eksisitensi manusia. Demikian juga, aliran neo-maxis, freudianisme sosiologi kritik, menolak industrialisasi, kapitalisme dan teknologi. Mereka beralasan bahwa ketiga hal diatas dapat mematikan manusia dan kemanusiaan. Aliran-aliran ini bercita-cita untuk menemukan sistem yang sepenuhnya berpihak pada manusia dan kemanusiaan<sup>48</sup>.

Sosilogi struktural fungsionalis Parsons menyatakan bahwa konsep *power* dalam masyarakat adalah variabel jumlah. Menurut perpektif tersebut, *power* masyarakat adalah kekuatan anggota masyarakat secara keseluruhan yang disebut tujuan kolektif ( misalnya, dalam pembangunan nasional ). Logikanya, pemberdayaan masyarakat miskin dapta tercapai bila ditunjang dengan adanya struktur sosial yang tidak berpengaruh negatif terhadap kekuasaan ( *powerful* ). Dengan pengertian lain, kelompok dapat diberdayakan melalui ilmu pengetahuan

---

<sup>47</sup> Ibid 53

<sup>48</sup> Ibid 53

dan kemandirian sehingga dapat berperan sebagai agen pembangunan. Hal inilah yang oleh Schumaker disebut *pemberdayaan*<sup>49</sup>.

Pemberdayaan akan menjadi masalah bila secara konseptual bersifat *zero-sum*, maksudnya, proses pemberdayaan itu dibarengi oleh adanya *power* kelompok terhadap kelompok lainnya. Weber mendefinisikan *power* sebagai kemampuan seseorang/individu/kelompok/ untuk mewujudkan keinginannya, kendatipun terpaksa menentang kelompok yang lain. Jika keadaan seperti itu, istilah pemberdayaan yang disamakan dengan *power* harus dinegosiasikan sebagai strategi untuk mengadakan reformasi sosial<sup>50</sup>.

Craig dan Mayo, (1995) menyatakan bahwa perpektif Marxis terhadap *power* dalam masyarakat kapitalis tidak dapat dipisahkan dari kekuatan ekonomi. *Power* lewat kerjasama internasional; yang bersifat global. Dalam keadaan semacam itu, pemberdayaan masyarakat miskin dibatasi oleh gerakan-gerakan kapitalis. Karena itu, masyarakat miskin dan sangat miskin harus diberdayakan untuk dapat berpartisipasi lebih efektif dalam proyek dan program pembangunan yang dicanangkan pemerintah. Kemampuan tawar menawar (*bargaining position*) dan pelayanan terhadap masyarakat miskin semakin meningkat. Namun demikian, keadaan ini tidak terlepas dari masalah untung rugi dalam pasar global.

Perspektif Marxis terhadap *power of ideas* adalah proses setting ideologi dan konsep hegemoni yang dikembangkan oleh Gramsci untuk menganalisis kerangka kerja ekonomi dan kekuatan politik. Keduanya dimanfaatkan sebagai alat legitimasi dan *contestable* yang efektif dalam masyarakat kapitalis. Hal

---

<sup>49</sup> Thomas, *Pemberdayaan*, 1992, h.16

<sup>50</sup> Craig dan Mayo, 1995

tersebut merupakan salah satu alternatif dalam pembangunan ekonomi, politik, dan transformasi sosial<sup>51</sup>.

**Konsep pemberdayaan dalam wacana pembangunan masyarakat selalu dihubungkan dengan konsep mandiri, paratipasi dan jaringan kerja serta keadilan. Pada dasarnya, pemberdayaan diletakan pada kekuatan tingkat individu dan sosial. Menurut Rappaport ( 1987 ), pemberdayaan diartikan sebagai pemahaman secara psikologis pengaruh kontrol individu terhadap keadaan sosial, kekuatan politik dan hak-haknya menurut Undang-Undang. Sementara itu, McArdle ( 1987 ) mengartikan pemberdayaan sebagai proses pengambilan keputusan oleh orang-orang yang secara konsekuen melaksanakan keputusan tersebut. Orang-orang yang telah mencapai tujuan kolektif diberdayakan melalui kemandiriannya, bahkan merupakan “keharusan” untuk lebih diberdayakan melalui usaha mereka sendiri dan akumulasi pengetahuan, ketrampilan serta sumber lainnya dalam mencapai tujuan mereka tanpa bergantung pada pertolongan dari hubungan eksternal. Namun demikian, McArdle mengimplikasikan hal tersebut bukan untuk mencapai tujuan, melainkan makna pentingnya proses dalam pengambilan keputusan.**

---

<sup>51</sup> Ibid 57

## A.7. Industri Pariwisata

Industri Pariwisata ( IP ) adalah suatu industri yang sangat penting karena menghasilkan devisa, menimbulkan transaksi trilyunan rupiah. menciptakan lapangan kerja, mendorong pertumbuhan produk, Pengertian industri disini memang tidak sama dengan istilah industri yang biasa digunakan dalam teori ekonomi. Dalam teori ekonomi (mikro), industri mempunyai pengertian sekelompok perusahaan yang mempunyai produk yang homogen atau sejenis. Sedangkan menurut teori makro, industri adalah sektor perekonomian. Seperti kita ketahui

perekonomian kita terbagi atas beberapa sektor yaitu

1. Pertanian, kehutanan, perburuan. dan perikanan
2. Pertambangan dan penggalian
3. Industri pengolahan.
4. Listrik, gas dan air
5. Bangunan
6. Perdagangan, rumah makan dan hotel
7. Angkutan. penggudangan dan komunikasi
8. Keuangan, asuransi dan usaha persewaan bangunan
9. Jasa-Jasa kemasyarakatan, sosial dan perorangan

Dengan melihat daftar sektor perekonomian di atas jelas bahwa industri pariwisata tidak ada dalam deretan di atas. Jadi kalau .saudara mau melihat berapa

sih kontribusi sektor pariwisata pada PDRB Jateng atau PDB Nasional, kita tidak akan mendapatkannya data itu pada penerbitan yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Meskipun demikian dengan teknik tertentu besar sumbangan itu masih bisa dicari atau dilacak.

Lantas mengapa berita di atas kok menyebut bahwa IP akan menjadi lokomotif perekonomian di Jateng ? Karena IP menyangkut banyak kegiatan lintas sektoral. misalnya restoran atau rumah makan. aneka ragam jasa/barang *{miscellaneous}* misalnya perbengkelan, pertokoan, fotografi, toko alat-alat olah raga, souvenir dan lain-lain, Fasilitas rekreasi, misalnya taman safari, kebun raya Bogor, taman impian Jaya Ancol (di Jawa Tengah belum punya), bumi perkemahan. gedung konser, gedung sandiwara, dan lain-lain. Atraksi laris misalnya istana Mangkunegaran dan Kasunanan di Surakarta, kawasan wisata Ketep yang merupakan bagian dari jalur wisata Solo-Selo-Borobudur, Candi Borobudur, Candi Mendut, Candi Gedong Songo. Sendratari Ramayana, Telaga Warna di Banjarnegara, taman wisata Baturaden di Purwakarta, aneka ragam budaya , pendek kata Propinsi Jateng kaya dengan objek wisata mulai dari Kabupaten Brebes sampai Kab. Rembang, antara Kab, Cilacap sampai Kab Wonogiri dan daerah pegunungan mulai dari Kab Purbalingga, Wonosobo. Temanggung. dan lain-lain. Akomodasi. misalnya hotel, motel dan *resorts. guesl house.* dan lain-lain. Jasa perjalanan, misalnya *travel agents*, atau *travli biro*, dan lain-lain, Transporlasi misalnya (transportasi darat taksi, bis, kereta api), air. laut, dan udara. Pengembangan daerah tujuan wisata. misalnya kita masih punya banyak pemandangan alam yang masih baik itu di daerah pegunungan maupun di daerah

pantai, penelitian pasar, studi kelayakan. arsitektur dan rekayasa, lembaga-lembaga keuangan, Penelitian perjalanan (*travel research*) misalnya demografi. perilaku dan analisis keuntungan dan kerugian. Lembaga pemerintah misalnya dinas pariwisata tingkat nasional. tingkat propinsi dan kabupaten. Apalagi kalau dirinci lebih lanjut misalnya restoran yang menyajikan bahan makanan dan minuman, yang membutuhkan masukan beras atau gandum dan semacamnya, aneka bumbu. segala macam sayur mayur (berasal dari sektor pertanian). membutuhkan transportasi untuk mengangkut (truk, kereta api, kapal) dan seterusnya. Jadi jelas bahwa IP betul-betul merupakan suatu kegiatan yang perlu dukungan lintas sekloral. Pantaslah kalau disebutkan bahwa IP akan menumbuhkan pertumbuhan keluaran (PDB), memperluas kesempatan kerja, mendatangkan wisatawan asing (wisman) yang tentu saja akan mendatangkan devisa contoh. Hananto Sigit (1994) pernah menghitung *output multiplier effect*, dengan menggunakan tabel IO 1985, sebesar US\$ 2.28 untuk periode 1985 - 1991. Berarti pengeluaran wisman US\$ 1 menumbuhkan keluaran sebesar US\$ 2.28, Dari jumlah itu sebanyak US\$ 2,01 merupakan keluaran domestik, sedangkan yang US\$ 0.27 merupakan produk impor untuk memenuhi kebutuhan wisman. Jadi seben-irnya *output multiplier effect* yang terjadi dalam ekonomi Indonesia hanya 2,01,

Masih menurut Hananto Sigit. Meskipun laju penciptaan kesempatan kerja menurun dibanding penambahan angkatan kerja yang sekilar 2.5 persen per tahun, pariwisata masih mempunyai kontribusi cukup besar, Dengan laju penyerapan tenaga kerja sekitar 16 persen per tahun dalam periode 1990 – 1993 maka

peranannya dalam mengurangi pengangguran dan setengah pengangguran sangat berarti. Tahun 1998 jumlah kunjungan wisatawan asing ke Indonesia turun sangat drastis kurang lebih 50 persen karena dampak krisis moneter. Industri Pariwisata agar menjadi motor penggerak perekonomian perlu ditingkatkan daya tariknya khususnya tujuan wisata ke Wilayah Kabupaten Semarang. Antara lain mengupayakan iklim yang kondusif agar wisman itu bersedia berkunjung.

Kesediaan sarana dan prasarana di kawasan objek wisata harus memadai sehingga ada jaminan kemudahan, keamanan, kenyamanan, keindahan bagi setiap pengunjung. Contoh di tempat objek wisata harus tersedia tempat parkir yang luas dan bersih, kamar-kamar kecil yang bagus dan bersih, rumah makan, souvenir dan sebagainya. Hotel yang bertaraf internasional, harus bersih dan mempunyai sarana dan prasarana yang memadai serta dikelola oleh SDM yang profesional.

Di kota Semarang sendiri mempunyai beberapa objek wisata yang menarik misalnya Gereja Blenduk, Masjid Kauman, Pasar Johar, Hotel Dibia Puri, Taman Maerokoco, PRPP, Goa Kreo, Klenteng Sam Po Kong, Museum Jamu dan Museum Rekor Indonesia ( Muri ). Selain itu bisa dibuat paket wisata seperti ziarah ke Makam Wali Songo pada jalur Semarang- Demak - Kudus - Jepara. Paket wisata keajaiban alam di jalur Semarang -Mrapen - Bleduk Kuwu di Kabupaten Grobogan dan goa Terawang di desa Kedungwungu, Todanan Blora ( kondisi jalan raya di jalur wisata ini kurang memadai). Paket wisata alam pegunungan di jalur Semarang-Bandungan - Museum Kereta Api di Ambarawa- Loko tour - Agrowisaia Tlogo di Tuntang ( museum kereta api tidak diberi atap sehingga banyak lokomotif tua banyak yang keropos, kalau dibiarkan begitu saja

lokomotif tua akan rusak dimakan usia) serta paket wisata alam jalur Semarang-Kendal-Weleri-Sukorejo-Curugsewu<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup>*Suara Merdeka*. 26 Pebruari 2000: IV.

## **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Data Penelitian**

Kebijakan pemerintah dalam mengembangkan potensi kawasan wisata di Kabupaten Semarang untuk meningkatkan pendapatan melalui peraturan daerah di bidang pariwisata. Pemerintah dalam menentukan kebijakan harus mempertimbangkan pendapat atau masukan terutama masyarakat, hal ini dikarenakan masyarakat juga yang terkena dampak langsung dari kebijakan tersebut. Dalam Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 1992 yang berisi tentang penyelenggaraan panti Kabupaten Semarang, namun Perda tersebut mendapat reaksi keras dari masyarakat terutama para ulama dan tokoh masyarakat karena dinilai tidak sesuai adat dan istiadat masyarakat sekitar. Dengan tidak berlakunya perda tersebut menyebabkan semakin banyaknya pengangguran, dengan semakin banyak pengangguran maka akan mengurangi tingkat pendapatan masyarakat. Pemerintah dalam mengatasi masalah tersebut, maka pemerintah mengganti Perda tersebut diatas dengan Peraturan Daerah Nomor 31 Tahun 2001 tentang hiburan dan rekreasi yang meliputi mandi uap, billiyad, kolam renang, kafe, vidio game dan salon. Peraturan Daerah Nomor 31 Tahun 2001 diharapkan dapat mengatasi permasalahan yang disebabkan pencabutan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 1992 yaitu pengangguran dari karyawan panti pijat. Selain Peraturan Daerah Nomor 31 Tahun 2001, dalam mengembangkan potensi kawasan wisata di Kabupaten Semarang, pemerintah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 27

Tahun 2001 tentang Usaha akomodasi, Peraturan Daerah Nomor 28 Tahun 2001 tentang Usaha Rumah Makan, Peraturan Daerah Nomor 29 Tahun 2001 tentang Usaha Obyek Daya Tarik Wisata.

**Perubahan Peraturan Daerah mengenai kepariwisataan  
menyebabkan peningkatan akomodasi dan sarana penunjang di  
Kabupaten Semarang. Hasil penelitian yang dilakukan oleh  
peneliti menemukan peningkatan jumlah fasilitas penunjang  
dalam meningkatkan pendapatan masyarakat sekitar kawasan  
wisata, adapun hasil yang diperoleh dalam bentuk tabel sebagai  
berikut :**

**Tabel 3.1**  
**Akomodasi dan Sarana**

No	Parameter	Variabel	Indikator				
			2001	2002	2003	2004	2005
1.	Jasa Perhotelan	Jumlah Hotel	159	157	184	192	199
		Kapasitas Hotel	7708	7713	7731	7750	7763
		Pengunjung Hotel	93092	96107	122720	204369	236181
2.	Jasa Hiburan	Jumlah Pengunjung Obyek	418130	427545	448078	435751	451813
		Karaoke	2	3	3	8	32
		Jumlah Panti Mandi Uap	-	23	23	21	25
3.	Jasa Perdagangan	Jenis PKL	6	6	6	6	6
		Jumlah PKL	35	42	51	65	82

Sumber Data : Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Semarang, 2005

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa jumlah fasilitas penunjang di kawasan wisata di Kabupaten Semarang dari tahun ke tahun semakin meningkat. Dengan semakin meningkatnya fasilitas di kawasan wisata Kabupaten Semarang menyebabkan semakin banyaknya pengunjung yang datang di kawasan wisata Kabupaten Semarang, hal ini disebabkan karena semakin mudah dan nyaman untuk berkunjung, adapun peningkatan pengunjung dapat dilihat dalam tabel berikut :

**Tabel 3.2.**  
**Jumlah Pengunjung dan Pendapatan**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Pengunjung</b>	<b>Jumlah Pendapatan</b>	<b>Prosentase Kenaikan</b>
<b>2001</b>	418.130	234.816.160	-
<b>2002</b>	427.545	300.196.555	27.84%
<b>2003</b>	448.078	351.431.891	17.25%
<b>2004</b>	435.751	395.634.555	12.41%
<b>2005</b>	451.813	450.793.690	13.94%

**Sumber Data : Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten**

**Semarang, 2005**

Dari tabel diatas dapat kita ketahui bahwa peningkatan jumlah pengunjung dari tahun ke tahun menyebabkan pula peningkatan jumlah pendapatan masyarakat, dengan semakin meningkatnya pendapatan masyarakat maka kesejahteraan masyarakat akan meningkat.

## **B. Data Temuan**

**Dalam pengembangan potensi kawasan wisata memerlukan SDM yang berkualitas, sedangkan kualitas SDM dinilai masih rendah, hal ini dapat menjadikan kurang sadarnya masyarakat untuk ikut mengembangkan kepariwisataan di Kabupaten Semarang. Terbukti masih banyaknya keluhan pengunjung di**

### **Kopeng, misalnya :**

1. Harga-harga makanan maupun sayur mayur dan buah-buahan yang diujakan di sana masih relatif mahal bahkan terkesan tidak ada pathokan harga, itu sangat meresahkan pengunjung.
2. Masih banyaknya calo-calo hotel, sehingga menyebabkan pengunjung enggan untuk pergi ke sana, karena merasa terganggu serta harga yang ditawarkan jauh lebih tinggi dari harga sebenarnya. Bahkan si pemilik hotel mendapat bagian lebih sedikit dibandingkan dengan calonya.  
Setiap wisatawan datang langsung di kejar sampai ada istilah (PM) Pengejar Mobil padahal mungkin dia hanya ingin jalan-jalan dengan keluarga, itu menjadikan jera pengunjung yang datang ke sana.
3. Cara berpakaian yang masih kurang pas, seperti, masih terlihat sarung yang terserempang di leher, pakaian kumuh, sandal jepit, Rambut yang tak disisir. Itu masih mewarnai obyek wisata Kopeng bahkan bisa di bilang itu termasuk pelaku-pelaku pariwisata, seperti yang berjualan bunga makanan juga pengantar tamu hotel.

## **C. Usaha Pemerintah Dalam Meningkatkan Pendapatan Ekonomi Masyarakat Kabupaten Semarang**

**Dalam penelitian yang penulis lakukan mengenai usaha pemerintah dalam meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat pemerintah melakukan berbagai usaha dan berbagai cara antara lain :**

### **1.1 Meningkatkan Obyek Dan Daya Tarik Wisata**

Dalam rangka meningkatkan Obyek Dan Daya Tarik Wisata, Pemerintah Kabupaten Semarang melakukan Analisis obyek dan daya tarik wisata<sup>53</sup> dimaksudkan untuk mengindikasikan beberapa hal sebagai berikut :

- a. Proporsi dominan potensi obyek dan daya tarik wisata di Kabupaten Semarang yang akan menjadi dasar pijakan bagi penyusunan arahan strategi pengembangan produk, khususnya **jenis-jenis dan daya tarik wisata** utama yang potensial dan prioritas untuk dikembangkan. Contoh situs Candi Gedong Songo.
- b. Tingkat perkembangan dan signifikansi obyek dan daya wisata yang ada di Kabupaten Semarang yang akan menjadi dasar pijakan bagi penentuan **prioritas pengembangan obyek dan daya tarik wisata** di Kabupaten Semarang maupun peran dan kapasitasnya

---

<sup>53</sup> Alkadri dkk, *Manajemen Teknologi untuk Pengembangan Wilayah*, Direktorat Kebijakan Teknologi Untuk Pengembangan Wilayah BPPT. 1999

untuk menjadi magnet atau generator penggerak pengembangan obyek-obyek lainnya.

Tahapan dari analisis produk dan daya tarik wisata yang dipakai dapat diuraikan sebagai berikut :

### **Ad.a Analisis Terhadap Jenis Potensi Obyek dan Daya Tarik wisata**

Hasil analisis terhadap jenis potensi obyek dan daya tarik wisata yang sudah berkembang dalam arti sudah mendapatkan pengelolaan, memberikan kontribusi bagi daerah dan dikunjungi, secara tetap oleh wisatawan, menunjukkan bahwa potensi wisata alam merupakan potensi obyek yang dominan yang dimiliki Kabupaten Semarang, disusul potensi wisata budaya dan buatan.

Hal ini memberi indikasi pada pentingnya pengembangan **obyek wisata alam sebagai fokus pengembangan** produk di Kabupaten Semarang, sementara obyek dan daya tarik wisata budaya dan buatan sebagai pendukung.

### **Ad. b Analisis terhadap perkembangan obyek dan daya tarik wisata**

Dengan mengacu pada Statistik Pariwisata Jawa Tengah 2001, jumlah kunjungan wisatawan ke obyek-obyek wisata di Kabupaten Semarang dapat ditunjukkan bahwa pada saat ini baru 13 buah dari sejumlah besar potensi obyek dan daya tarik wisata di Kabupaten Semarang yang sudah berkembang dalam arti sudah mendapatkan pengelolaan, dan memberikan kontribusi bagi daerah serta dikunjungi secara tetap oleh wisatawan baik domestic maupun mancanegara.

Bahwa Candi Gedongsongo dan Kawasan Rawapening masih merupakan magnet yang kuat bagi kunjungan wisatawan mancanegara. Oleh karena itu pengembangan kepariwisataan Kabupaten Semarang harus mempertimbangkan kedua sub kawasan tersebut sebagai obyek wisata dan magnet utama yang perlu diberdayakan dan dioptimalkan perannya untuk turut memberikan dampak distribusi dan pengaruh pengembangan ke obyek-obyek lain disekitarnya.

## **1. Analisis terhadap signifikansi/keutamaan obyek dan daya tarik wisata**

Analisis ini dimaksudkan untuk menemukan keutamaan obyek dan daya tarik wisata di Kabupaten Semarang dengan mendasarkan pada sejumlah parameter, sehingga akan dapat ditemukan obyek-obyek yang perlu mendapatkan prioritas dan perhatian dalam pengembangannya untuk mendorong perkembangan industri pariwisata Kabupaten Semarang.

Dalam hal ini, upaya menemukan urutan kualitas dan keutamaan obyek dilakukan dengan melakukan penilaian terhadap sejumlah parameter sebagai berikut :

### **1.1.1. Kualitas dan Daya Tarik Wisata**

Yaitu penilaian tingkat potensi sumber daya obyek dan daya tarik obyek wisata yang dapat diuraikan menjadi :

- a. Keunikan / Kelangkaannya ; Obyek dan daya tarik wisata dinilai dari keunikan dan kelangkaannya yaitu apakah obyek ini mudah ditemukan di daerah lain atau tidak.

- b. Keragaman Daya Tarik (kuantitas) ; Dinilai dari keragaman muatan isi atau daya tarik yang dimilikinya.
- c. Kondisi Lingkungan ; Terkait dengan kondisi fisik lingkungan / spesial, kepadatan obyek dan daya tarik wisata yang ada serta ketersediaan lahan untuk kemungkinan pengembangan obyek wisata yang ada.

#### **1.1.2. Skala pemasaran Obyek**

Skala pemasaran obyek dinilai dari kemungkinan luas jangkauan pemanfaatan wisatawan terhadap obyek wisata yaitu lokal, nasional ataupun internasional.

#### **1.1.3. Tingkat kunjungan Obyek**

Merupakan nilai yang menunjukkan besarnya wisatawan yang datang ke obyek dan daya tarik / kawasan wisata di Kabupaten Semarang dalam kurun waktu tertentu.

#### **1.1.4. Tingkat Dukungan Aksesibilitas dan Pencapaian**

Kemudahan pencapaian dan kualitas aksesibilitas merupakan salah satu faktor utama untuk menarik kunjungan wisatawan. Dukungan kondisi aksesibilitas dan pencapaian dapat diuraikan menjadi :

1. Ketersediaan modal transportasi menuju obyek dan daya tarik atau kawasan wisata
2. Kualitas jalan menuju obyek / kawasan tersebut
3. Kemudahan pencapaian seperti terdapatnya rambu-rambu petunjuk dan sebagainya.

### **1.1.5. Tingkat Dukungan Sarana-Prasarana Penunjang**

Tingkat dukungan sarana-prasarana dasar wisata, meliputi penilaian terhadap :

1. Kondisi sarana-prasarana (kualitas) termasuk kualitas SDM
2. Kelengkapan sarana-prasarana yang ada
3. Kapasitas yang tersedia apakah sudah mencukupi atau belum

### **1.1.6. Pertimbangan Lainnya**

Pertimbangan lain meliputi dampak terhadap lingkungan, dampak terhadap sosial ekonomi, dan sebagainya.

Penilaian dilakukan dengan membandingkan langsung potensi seluruh obyek dan daya tarik wisata / kawasan wisata yang telah teridentifikasi dengan menganalisis masing-masing obyek / kawasan terhadap kriteria yang ada kedalam bentuk matrik analisis. Untuk dapat menghasilkan suatu model analisa yang matematis maka pengamatan yang semula bersifat kualitatif kemudian dikonversi ke dalam angka-angka (*Point Rating System*). Pembobotan ini akan dinilai dalam skala tertentu (1-5), masing-masing parameter juga akan memiliki bobot prosentasi tertentu tergantung pada tingkat kepentingannya (*Analythical Hierarchy Process*).

Sedangkan tolak ukur dari penilaian ini adalah hasil dari pengamatan langsung di lapangan dan dilengkapi dengan beberapa referensi sekunder pada semua obyek dan daya tarik wisata yang ada.

Untuk itu dibutuhkan suatu pedoman dalam menilai kriteria – kriteria yang telah disusun tersebut.

## **1.2. Perkembangan Jumlah Wisatawan**

Jumlah wisatawan yang datang ke Kabupaten Semarang dari tahun 1998 mengalami penurunan baik untuk kunjungan wisatawan nusantara maupun mancanegara<sup>54</sup>. Penurunan jumlah wisatawan ini mulai mengalami peningkatan pada tahun 2001, dimana untuk wisatawan nusantara mengalami peningkatan sebesar 48.95% dari tahun sebelumnya, sedangkan untuk wisatawan mancanegara mengalami peningkatan sebesar 3.99%.

Hal ini menunjukkan bahwa pasar wisatawan nusantara merupakan segmen pasar utama yang harus digarap untuk pengembangan pariwisata Kabupaten Semarang, sehingga usaha-usaha pengembangan produk harus memperhatikan kecenderungan permintaan dan motivasi yang berkembang dari segmen wisnus tersebut.

Sementara itu untuk segmen wisman, sekalipun secara kuantitatif belum mampu menarik angka kunjungan yang sangat signifikan, namun pengembangan produk untuk segmen wisman tetap harus diperhatikan, terutama dampak langsung pengeluaran/ pembelanjaan wisman yang secara riil sangat berarti dalam meningkatkan penerimaan dari sektor pariwisata.

Puncak musim ramai jatuh pada bulan Juni dan Juli yang merupakan musim liburan sekolah yang panjang, bulan Maret-April dan Oktober yang juga termasuk musim ramai merupakan liburan caturwulan sekolah-sekolah, demikian halnya pada awal dan akhir tahun jumlah kunjungan juga termasuk musim ramai. Fluktuasi jumlah kunjungan di awal hingga pertengahan tahun dan dari pertengahan tahun hingga akhir tahun memiliki pola yang sama, sehingga dapat diketahui bahwa pengaruh utama dalam musim kunjungan adalah adanya liburan sekolah dan hari libur nasional.

## **1.3. Pola kedatangan dan aksesibilitas**

Untuk mengunjungi Kabupaten Semarang dapat melalui beberapa pintu gerbang wisata (*entry point*) kedatangan wisatawan baik melalui darat laut maupun udara. Gerbang wisata terdekat dari udara dapat dicapai melalui bandara internasional Adisumarmo Solo maupun bandara regional Adisucipto Yogyakarta dan bandara Ahmad Yani Semarang. Bandara

---

<sup>54</sup> BPS, *Statistik Arus Wisata Jawa Tengah 2000*, Dinas Pariwisata Propinsi Jawa Tengah, 1999

Adisumarmo Solo merupakan *entry point* utama bagi wisatawan yang langsung datang dari Luar negeri, yaitu dengan adanya *flight* langsung dari Singapura.

Selain dari Solo *entry point*<sup>55</sup> lain yang cukup penting adalah melalui bandara regional Adisucipto Yogyakarta dan Bandara Ahmad Yani Semarang. Bandara Adisucipto merupakan *entry point* yang cukup penting bagi kedatangan wisatawan mancanegara maupun nusantara yang datang dari obyek potensial utama nasional Jakarta dan Bali-Lombok.

Kedatangan wisatawan dari laut dapat melewati pelabuhan Tanjung Mas Semarang, seperti halnya yang selama ini telah dilakukan oleh wisatawan mancanegara maupun nusantara yang menggunakan paket kunjungan menggunakan kapal-kapal pesiar (*cruise*).

Sedangkan *entry point* melalui jalur darat, dapat melalui stasiun Kereta Api Tawang dan Terminal Bawen sebagai terminal utama. Pola pergerakan wisatawan dari jalur darat dapat dilakukan dengan mudah karena dukungan aksesibilitas yang relatif cukup baik karena letak Kabupaten Semarang yang dilalui jalur arteri Nasional dan propinsi.

Sumber daya manusia merupakan salah satu kunci penentu kualitas pelayanan di sektor pariwisata. Saat ini sebagian besar SDM yang bekerja di sektor pariwisata di Kabupaten Semarang belum menunjukkan performa yang diharapkan, baik yang bekerja pada sektor swasta (skala kecil dan menengah) maupun yang bekerja pada sektor publik. Pada skala usaha besar dimana tuntutan pelayanan kualitas tinggi umumnya mengharuskan standar pendidikan khusus, namun di Kabupaten Semarang, sakal ini belum dimiliki, karena umumnya usaha jasa pariwisata (penginapan maupun restoran) hanya berada pada skala menengah saja.

## 1.4. Kajian Dan Analisis SDM Sektor

### Perhotelan

Kajian terhadap kualitas SDM<sup>56</sup> dan layanan yang diberikan dapat diamati dalam matriks di bawah ini. Penjelasan atas kolom-kolomnya adalah sebagai berikut :

1. Skala besar untuk kawasan Kabupaten Semarang tidak dijumpai, baik untuk penginapan / hotel maupun restoran. Untuk skala besar, hotel adalah bintang 3 ke atas dan restoran adalah

---

<sup>55</sup> Ibid 54

<sup>56</sup> BPS Propinsi Jawa Tengah, 2000, Direktori Hotel dan Jasa Akomodasi Lain di Jawa Tengah, 2000, Bappeda Propinsi Daerah Tingkat II Jawa Tengah

restauran yang menggunakan standar internasional, dimana standar layanan serta standar kualitas SDM pun di tentukan oleh standar internasional.

2. Skala menengah adalah usaha yang dijalankan dengan modal dan skala usaha menengah. Pada perhotelan adalah skala bintang 2 sampai Melati 3, sedang rumah makan adalah yang mempekerjakan tenaga antara 30- 50 orang dengan kapasitas meja sekitar 20 set, standar harga makanan cukup tinggi.
3. Skala kecil adalah usaha yang dijalankan dengan modal dan skala kecil. Pada perhotelan adalah kelas 2 sampai 1, sedang untuk restoran adalah mempekerjakan tenaga antara 5 -30 orang dengan kapasitas meja 5 – 15 set, dengan harga makanan yang tidak menggunakan standar yang jelas.
4. Skala gurem/mikro adalah usaha yang dijalankan dengan modal dan standar kualitas yang sederhana. Pada perhotelan adalah kelas melati atau non kelas.

**Tabel 3.3**  
**Matriks Kondisi SDM Sektor Perhotelan**

	<b>Skala Menengah</b>	<b>Skala Kecil</b>	<b>Skala Gurem /Mikro</b>
Umum	Jumlah SDM yang bekerja dalam satu unit relatif (80-90 orang), belum ada spesialisasi, tingkatan hirarki jabatan yang menunjukkan kewenangan belum cukup variasi, hal ini ditunjukkan dengan jabatan/wewenang yang rangkap.	Jumlah SDM yang bekerja dalam satu unit sedikit, tidak ada spesialisasi, tingkatan hirarki jabatan yang menunjukkan kewenangan tidak banyak.	Jumlah SDM yang bekerja dalam satu unit sangat sedikit sekali biasanya 1-3orang, tidak ada spesialisasi apapun, bahkan seluruhnya tidak memiliki ketrampilan memadai pad atugasnya (pengelolaan maupun pelayanan)
Pengambilan Keputusan	Sebagian kecil diserahkan kepada pihak lain (kelompok profesional),tetapi umumnya dipegang oleh pemilik sendiri dengan performa yang tidak sesuai dengan posisi yang diperankan.	Sebagian besar dipegang oleh pemilik sendiri, dengan performa yang rendah serta tidak sesuai dengan posisi yangdiperankan.	Umumnya adalah pemilik usaha sendiri dengan kemampuan yang kurang memadai. Mereka juga mengelola dan sekaligus melayani pelanggan/tamu.
Pengelola	Menggunakan manajemen non-standar usaha jasa (semi sedrhana). Kualitas SDM tingkat menengah, kapasitas mengelola masih rendah, standar kemampuan memberi pelayanan.	Umumnya peran pengelola/pemilik sendiri, dengan performa yang rendah serta tidak sesuai dengan posisi yang diperankan.	Tidak memiliki pekerja dengan wewenang sebagai pengelola.
Penyedia	Usaha skala ini umumnya tidak menggunakan SDM pad atingkat penyelia. Jikapun ada, maka kualitasnya belum memadai.	Usaha skala ini umumnya tidak menggunakan SDM pad atingkat penyelia.	Tidak memiliki pekerja dengan wewenang sebagai penyelia.
Clerical	Tenaga yang bekerja pada tingkat ini kualitasnya relatif memadai, meskipun pendidikannya belum memenuhi persyaratan pelayanan	Pekerjaan pada tingkat ini umumnya dirangkap dengan pekerjaan pada tingkatan <i>unskilled</i> .	Pekerjaan pada atingkatan ini umumnya dirangkap dengan pekerjaan pada tingkatan <i>unskilled</i> atau justru pemilik sendiri yang melakukannya.
Unskilled	Tenaga kerja pada tingkat ini bekerja untuk kegiatan luar ( <i>gerdening, room boy, mencuci, dsb</i> ). Kapasitasnya	Tenaga kerja yang bekerja pada tingkat ini bekerja untuk kegiatan luar	Tidak memiliki tenaga kerja yangbekerja pada tingkat ini secara khusus. Pemilik atau staff lain

	rendah sehingga sulit untuk berkembang	( <i>gerdening, room boy, mencuci, dsb</i> ) Kapasitasnya rendah sehingga sulit untuk berkembang	biasanya yang melakukannya.
--	--	--	-----------------------------

Sumber : Analisis Studi 2002

Dari kajian diatas beberapa hal yang dapat disimpulkan adalah sebagai berikut :

1. Kualitas pekerja/SDM umumnya tidak sesuai dengan posisi dan wewenang tugas yang dibebankan. Pada tingkat pengelola/manager umumnya adalah sarjana S-1 sampai lulusan SMU yang berpengalaman. Kapasitas pengelolaan jasa pariwisata umumnya masih kurang memadai. Pada tingkat penyedia dan *clerical* berasal dari pendidikan D-2/D-3 dan juga SMU berpengalaman. Namun demikian, sebagian dari mereka bukanlah berasal dari bidangnya. Pada usaha skala menengah uraian diatas mencerminkan kondisi yang terjadi di lapangan, akan tetapi pada usaha skala kecil tidaklah demikian. Umumnya pada skala kecil jika memiliki pengelola/manager, maka pendidikannya biasanya SMU dan yang mendudukkan pada posisi tersebut bukan pada aspek pengalaman ataupun profesionalitas, tetapi lebih kepada kedekatan dan hubungan kekerabatan dengan pemilik.
2. Renumerasi yang diterima pekerja dari tingkat manager sampai pada *clerical* dan tenaga *un-skilled* secara umum berada di bawah standar yang ada (lebih rendah pada usaha kebanyakan lainnya). Kondisi ini disebabkan karena beberapa hal yakni:

- 1.1.7. Penilaian kinerja yang buruk dari manajemen (rendahnya kemampuan penilaian).
  - 1.1.8. Kemampuan perusahaan menggaji yang rendah
  - 1.1.9. Kapasitas SDM juga belum memenuhi persyaratan. Namun demikian situasi ini dibiarkan saja terjadi, karena supply SDM tinggi, kompetisi antar pekerja rendah, sehingga pekerja bersedia bekerja dengan gaji rendah. Resiko yang diterima perusahaan adalah kualitas layanan rendah.
3. Pada skala usaha kecil dan menengah, kualitas pelayanan yang disajikan oleh SDM dengan kondisi di atas, pada saat ini belum dirasakan bermasalah, karena pelayanan yang diberikan umumnya kepada wisatawan domestik yang masih jarang menuntut kualitas layanan tinggi. Namun ke depan kondisi semacam ini tidak dapat dibiarkan begitu saja ataupun mengharapkan perubahan kondisi SDM secara alamiah atau adanya tuntutan pasar.

## **1.5. Kajian Dan Analisis SDM Sektor Publik**

Kajian terhadap kualitas SDM<sup>57</sup> sektor publik dan layanan yang diberikan dapat diamati dalam matriks di bawah ini. Penjelasan atas kolom adalah sebagai berikut

### **1. Layanan Publik .**

Layanan publik yang dimaksud disini adalah perijinan sektor pariwisata, layanan informasi sektor pariwisata, layanan pemberian

---

<sup>57</sup> Achlis, *Masyarakat dan Kebudayaan*. Bandung: STKS Bandung. 1988

fasilitas bagi wisatawan, dan bentuk-bentuk layanan publik lainnya. Ukuran untuk menilai layanan ini didasarkan atas kepuasan pelanggan kualitas pemberian layanan, pemahaman pemberi layanan atas kualitas layanan tersebut dan sebagainya.

## 2. Layanan Komersial.

Yang dimaksud dengan layanan komersial adalah layanan yang diberikan oleh sektor publik, namun memerlukan imbalan jasa tertentu, misalnya layanan jasa pada obyek wisata. Ukuran untuk menilai layanan yang diberikan oleh sektor publik pada bentuk layanan ini terkait dengan beberapa hal, akan tetapi pada analisis ini difokuskan pada kualitas SDM sektor publik yang memberi layanan tersebut.

## 3. Layanan Pendukung.

Layanan yang diberikan ilegal SDM yang tidak terkait dengan bidang pariwisata, tetapi memberi dampak positif bagi performa sektor pariwisata.

**Tabel 3.4**  
**Matriks Kondisi SDM Sektor Publik**

	<b>Skala Menengah</b>	<b>Skala Kecil</b>	<b>Skala Gurem /Mikro</b>
Umum	Layanan publik bidang pariwisata masih belum memadai, beberapa hal yang dinilai kurang disebabkan oleh: kualitas pendidikan fomal rendah, kecakapan personil rendah, penempatan personil yang kurang tepat, jenjang karir yang tidak jelas, tidak mendukung profesionalisme jabatan dan peran, iklim pelayanan belum membudaya di birokrasi, pemahaman akan tugas dan wewenang serta tanggung jawab yang kurang baik	Layanan komersial sektor publik, masih berorientasi pada kepentingan jangka pendek, juga kepentingan kelompok/pribadi, pemahaman konsep kpuasan pelanggan rendah, ego sektoral tinggi dan sebagainya.	Jumlah SDM yang bekerja dalam satu unit sangat sedikit sekali biasanya 1-3orang, tidak ada spesialisasi apapun, bahkan seluruhnya tidak memiliki ketrampilan memadai pada tugasnya (pengelolaan maupun pelayanan)
Manajemen	Meskipun <i>political will</i> untuk berubah ada, tetapi masih menggunakan pradigma lama, yakni birokrasi minta dilayani, bukan melayani.	Profesionalisme rendah, orientasi kepada keuntungan rendah, <i>cost center</i> .	Fungsi koordinasi tidak berjalan, Koordinasi antar sekto rendah, ego sektoral tinggi.
Manajer/Staf pengelola	Bukan pada bidangnya, sehingga selalu diperlukan proses adaptasi. Cenderung birokratis dan kreativitas rendah, kurang memiliki visi ke depan.	Terpengaruh pada manajemen publik yang tradisional (budaya dilayani), kapasitas managerial rendah, kurang memiliki visi ke depan, <i>sense of business</i> rendah	Kurang responsif pada sektor lain, mementingkan kepentingan jangka pendek (proyek, jabatan, dan bukan pada kualitas hasil).
Penyelian Lapangan	Kualitas layanan staf penyelia masih terbatas pada norma-norma standar yang terlalu birokratif.	Kualits pelayanan tenaga penyelia masih belum berorientasi pada kepntingan usaha daerah ataupun pelanggan tetapi lebih kepada struktur organisasi semata.	Kualits pelayanan tenaga penyelia masih belum berorientasi pada kepntingan usaha daerah ataupun pelanggan tetapi lebih kepada struktur organisasi semata.
Clerical	Kualitas jauh dari memadai, pendidikan formal rendah. Layanan kepada publik sering bertumpu bukan pada kepuasan pelanggan.	Kualitas jauh dari memadai, pendidikan formal rendah, layanan kepada publik sering bertumpu bukan pada	Kualitas jauh dari memadai, pendidikan formal rendah, layanan kepada publik sering bertumpu bukan pada kepuasan pelanggan.

		kepuasan pelanggan.	
--	--	---------------------	--

*Sumber : Analisis Studi 2002*

Dari kajian di atas beberapa hal yang dapat disimpulkan adalah sebagai berikut :

1. Kualitas SDM umumnya tidak sesuai antara latar belakang keahlian/bidang, posisi dan wewenang tugas yang dibebankan sehingga kenaikan jenjang jabatan berarti harus melalui proses belajar terlebih dahulu.
2. Tidak adanya jaminan karier sesuai dengan pendidikan formal yang ditempuh, maka spesialisasi yang mengarah kepada profesionalisme tugas juga tidak terjadi. Pada tingkat pengelola/manager umumnya adalah sarjana S-1 sampai dengan sarjana S-2. meskipun demikian kapasitas pengelolaan layanan publik sektor pariwisata umumnya masih kurang memadai. Pada tingkat penyedia dan *clerical* berasal dari pendidikan D-2/D-3 dan juga SMU berpengalaman, namun karena sebagian dari mereka bukan berasal dari bidangnya, maka bersifat administratif ketimbang semangat memberi pelayanan yang baik kepada pelanggan (*Customer Satisfaction*).
3. Dengan renumerasi standar antara SDM dengan kualitas baik dan SDM dengan kualitas kurang baik relatif sama, disamping tidak terbangun *merit system* (ataupun *insentive system* yang baik) yang jelas, sehingga semangat untuk bekerja secara baik rendah. Kondisi ini juga diperparah dengan beberapa hal :
  - a. Tidak adanya penilaian kinerja yang baik dari manajemen (rendahnya kemampuan penilaian).

- b. Kemampuan negara menggaji yang rendah,
- c. Rendahnya *competitiveness* diantara staff untuk mencapai kualitas dan hasil baik.

## 1.6. Pasar SDM Saat Ini

Jika mengamati kondisi pasar SDM<sup>58</sup> saat ini, harus pula dilihat jaringan pendidikan yang tidak hanya bicara dalam wilayah Kabupaten Semarang saja, karena justru pusat pendidikan berkualitas umumnya berada di luar wilayah Kabupaten Semarang.

Untuk pasar tenaga kerja yang masuk di dalam sektor pariwisata saat ini terjadi gap/kesenjangan antara tingginya kebutuhan dengan supply yang ada. Beberapa penyebabnya adalah :

1. Renumerasi sektor ini kalah bersaing dengan sektor lain, misalnya industri dan jasa lainnya.
2. Daya tarik bekerja di sektor ini di wilayah Kabupaten Semarang masih rendah, karena hanya memerlukan kualitas SDM skala menengah (SMU ataupun D-1 sampai D-3). Sementara daya tarik bekerja di sektor pariwisata di luar Kabupaten (Misalnya di kota Semarang) justru cukup tinggi.
3. Pendidikan praktis untuk peningkatan kualitas SDM sektor pariwisata belum banyak diadakan.
4. Pemanfaatan informasi antara kebutuhan tenaga kerja dengan supply tenaga kerja masih belum diwadahi.

---

<sup>58</sup> Ibid 57

#### **D. Tindakan Pemerintah Kabupaten Semarang dalam Mengembangkan Kebijakan Pariwisata Untuk Meningkatkan Pendapatan Ekonomi Masyarakat Kabupaten Semarang.**

Untuk melakukan pengembangan kebijakan dilakukan analisa SWOT untuk mengetahui potensi yang ada di Kabupaten Semarang dalam rangka pengembangan kebijakan. Adapun analisa SWOT sebagai berikut :

##### **2.1. Analisis Swot**

Dalam perumusan konsep, strategi dan rencana pengembangan kepariwisataan Kabupaten Semarang perlu didahului dengan identifikasi terhadap permasalahan, peluang dan tantangan yang akan dihadapi di masa mendatang maupun potensi yang ada saat ini. Hasil dari identifikasi ini nantinya akan dianalisis untuk memperoleh solusi dalam pengembangan kepariwisataan Kabupaten Semarang. Selain analisis yang telah dilakukan pad abab terdahulu, yaitu analisis pada masing-masing bidang yang terkait dengan pengembangan kepariwisataan kawasan, maka dilakukan analisis SWOT (*Strenghts, Weakness, Opportunities dan Threats*)<sup>59</sup> yang hasilnya nantinya akan menjadi bahan dalam penyusunan konsep, strategi dan rencana pengembangan pariwisata.

---

<sup>59</sup> Triutomo, Sugeng, 1999, *Pengembangan Wilayah Melalui Pembentukan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu dalam Alkadri-Muchdie-Suhandoyo (Penyunting)*, Tiga Pilar Pengembangan Wilayah : Sumberdaya Manusia, Teknologi, Direktorat Kebijakanaksanaan Teknologi Untuk Pengembangan Wilayah BPPT



**Tabel 3.5**  
**Matrik Analisa Swot Kepariwisata Kabupaten Semarang**

KEKUATAN	KELEMAHAN
<p>i. Kondisi alam dan lingkungan yang beragam, seperti bentuk alam yang indah, baik berupa pegunungan, hutan ataupun perkebunan yang memiliki keanekaragaman flora dan faunanya serta perairan rawa/danau yang cukup unik, merupakan potensi yang kuat bagi pengembangan kepariwisataan Kabupaten Semarang.</p> <p>ii. Potensi wisata budaya baik yang berbasis pada peninggalan sejarah (Candi Gedongsongo) dan perjuangan (Museum KA, Monumen Palagan Ambarawa), kegiatan budaya seperti keagamaan, tradisi ataupun kesenian yang cukup menonjol merupakan aset penting bagi pengembangan wisata budaya yang dapat ditawarkan kepada wisatawan</p> <p>iii. Potensi dari sumbangan sektor pariwisata yang cukup signifikan terhadap PDRB Kabupaten Semarang (17,6%).</p> <p>iv. Letak/posisi Kabupaten Semarang yang strategis dalam persimpangan jalur utama dan lingkup kawasan segitiga pertumbuhan ekonomi Jawa Tengah, yaitu Joglosemar.</p> <p>v. Kunjungan lebih 75% merupakan turis domestik yang tertarik terhadap daya tarik alam dan souvenir setempat. Sedangkan turis mancanegara lebih tertarik dengan sejarah dan khasanah kebudayaan merupakan basis dalam membangun pariwisata yang disesuaikan dengan pangsa pasar.</p> <p>vi. Terdapat sarana dan prasarana serta infrastruktur penunjang untuk kegiatan penanaman modal.</p>	<p>i. Belum adanya arahan ataupun konsep pengembangan kepariwisataan Kabupaten Semarang yang terpadu dan terencana dengan baik.</p> <p>i. Kurangnya/belum adanya obyek daya tarik wisata di Kabupaten Semarang yang dapat memberikan tema yang kuat bagi pengembangan ODTW lain yang ada disekitarnya.\</p> <p>i. Belum meratanya ketersediaan moda transportasi menuju obyek-obyek wisata yang ada di Kabupaten Semarang, terutama yang berada pada daerah yang jauh pada titik distribusi pengunjung.</p> <p>i. Kepadatan jalur utama terus meningkat menyebabkan keterbatasan akses tujuan serta belum optimalnya pemanfaatan dan pemeliharaan sarana-prasarana umum.</p> <p>i. Rendahnya kesadaran masyarakat wisata terhadap pemeliharaan lingkungan maupun citra wisata.</p> <p>i. Belum adanya paket-paket perjalanan wisata yang dapat mendistribusikan wisatawan ke obyek-obyek lainnya di Kabupaten Semarang.</p> <p>i. Belum komprehensif dan profesionalnya SDM di bidang pariwisata dalam mengelola obyek dan jasa wisata yang ada di kabupaten Semarang, baik oleh pemerintah, swasta maupun masyarakat.</p> <p>i. Terbatasnya akses terhadap informasi mengenai potensi daerah, sebagai bahan pertimbangan bagi investor untuk menanamkan modalnya.</p> <p>i. Belum adanya pedoman pengembangan investasi di sektor pariwisata.</p> <p>i. Kurang adanya keterpaduan pemasaran akan menyebabkan ketimpangan dalam pengembangan sektor pariwisata di Kabupaten Semarang.</p> <p>i. Belum optimalnya jaringan kerja sama antara pemerintah daerah dengan swasta dalam pengembangan penanaman modal.</p>

**Tabel 3.6**  
**Matrik Analisa Swot Kepariwisataaan Kabupaten Semarang**

PELUANG	ANCAMAN
<ul style="list-style-type: none"> <li>iii. Adanya program dan komitmen Pemerintah Kabupaten untuk mengembangkan kepariwisataan.</li> <li>xix. Kawasan Gedong Songo sebagai obyek tujuan wisata budaya yang dapat diunggulkan untuk menarik pangsa pasar wisatawan mancanegara.</li> <li>xx. Sudah adanya paket kunjungan utama wisatawan ke Kabupaten Semarang (kawasan Candi Gedung Songo, Bandungan, Museum KA Ambarawa) dapat dikembangkan menjadi daya tarik utama kunjungan wisata ke obyek lain di Kabupaten Semarang</li> <li>xxi. Posisi Kabupaten Semarang yang strategis yaitu berdekatan dengan obyek wisata unggulan di Jawa Tengah (Candi Borobudur) menjadikan Kabupaten Semarang berpeluang untuk dijadikan sebagai hubungan/penghubung kepariwisataan Jawa Tengah.</li> <li>xii. Kondisi infrastruktur dan sarana-prasarana yang telah ada merupakan modal dasar dalam pengembangan selanjutnya.</li> <li>xiii. Pengembangan fasilitas wisata yang bertemakan wana-wisata, penjelajahan daerah perbukitan yang mencakup kegiatan rekreatif, edukatif dan petualangan meningkat pesat khususnya bagi wisatawan minat khusus.</li> <li>xiv. Meningkatnya kebutuhan masyarakat akan rekreasi, merupakan peluang yang harus diraih untuk mengembangkan kepariwisataan Kabupaten Semarang.</li> <li>xv. Letak geografis yang strategis dalam lingkup Joglosemar serta berdekatan dengan pusat propinsi Jawa Tengah.</li> <li>xvi. Letak wilayah Kabupaten Semarang yang dilewati akses jalur utama menghubungkan daerah bagian barat yang mempunyai potensi wisata alam cukup banyak dengan daerah bagian Timur yang mempunyai perkembangan industri pertanian, peternakan, perikanan, kesenian merupakan peluang munculnya tema wisata utama Kabupaten Semarang.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ii. Pemberitaan yang kurang proposional tentang kondisi pariwisata daerah pegunungan dan pembangunannya menimbulkan citra yang kurang baik terhadap suatu kawasan wisata.</li> <li>iii. Kurangnya kerjasama antar sub-sub kawasan wisata dalam membentuk satu jaringan kerjasama untuk pengembangan wisata Kabupaten Semarang.</li> <li>ix. Tuntutan akan kebutuhan sarana-prasarana pendukung wisata akan mendorong tumbuhnya kegiatan ekonomi pada suatu kawasan, untuk itu harus ditekan terjadinya persaingan yang tidak sehat pelaku usaha pariwisata.</li> <li>xx. Semakin tajamnya persaingan dalam menarik minat wisatawan untuk datang ke suatu obyek/daya tarik wisata akan mengakibatkan suatu kawasan kalah dalam bersaing.</li> <li>xi. Semakin berkembangnya kawasan wisata akan memberikan dampak negatif tersendiri yaitu munculnya pengaruh budaya asing yang tidak sesuai dengan budaya setempat.</li> <li>ii. Perubahan tata guna lahan yang tidak terkendali dan pencemaran lingkungan dari pemanfaatan sumber daya lama.</li> <li>iii. Tumpang tindih dalam peruntukan tata guna lahan antar sektor industri-pertanian=pariwisata-dsb.</li> <li>iv. Penataan lingkungan pariwisata apabila tidak mendapatkan penataan dan pengawasan akan berdampak negatif bagi lingkungan sekitarnya.</li> <li>xv. Kondisi geografi sebagian besar wilayah Kabupaten Semarang merupakan perbukitan sehingga rentan terhadap bencana alam seperti tanah longsor. Untuk itu pengembangan obyek dan daya tarik wisata perlu mendapatkan perhatian dalam hal kenyamanan (jarak dan waktu) serta keamanan pengunjung.</li> </ul>

PELUANG	ANCAMAN
<ul style="list-style-type: none"> <li>vi. Pengembangan tata ruang pada kawasan wisata yang ada akan dapat membuka peluang bagi perkembangan peran serta masyarakat di sektor informal.</li> <li>vii. Kebijakan Pengembangan Intanpari dalam kawasan terpadu untuk menciptakan identitas daerah/kota dan meningkatkan daya tarik kepada konsumen serta sebagai simbul pendorong dan penarik pembangunan.</li> <li>viii. Tingginya permintaan pasar produk industri pertanian, peternakan, perikanan dengan standar mutu dan ciri khas hasil produk setempat akan dapat menarik investor serta aset wisata dalam mempromosikan daerah tertentu.</li> <li>xix. Beragamnya obyek dan daya tarik wisata di Kabupaten Semarang dapat dikembangkan menjadi paket-paket wisata yang dipasarkan bersama-sama sehingga dapat mendistribusikan kegiatan wisata di obyek-obyek yang selama ini belum atau akan berkembang.</li> <li>xl. Peluang dari sektor pariwisata sebagai salah satu mediator dan akselerator bagi pengembangan wilayah dan peningkatan ekonomi masyarakat disekitarnya.</li> <li>xli. Rencana Induk Pengembangan akan memberikan peluang untuk mengkoordinasikan kegiatan dan program investasi pemerintah yang dapat mendorong pengembangan sektor pariwisata.</li> <li>kl. Adanya dorongan pemerintah pusat dan propinsi kepada daerah dengan memberikan insentif fiskal dan non fiskal.</li> <li>liii. Kerja sama antar apemerintah, swasta dan masyarakat dalam mengelola aset wisata.</li> <li>liv. Adanya berbagai rencana sektoral seperti rencana pengembangan detil kawasan pariwisata akan menjadi pegangan bagi investor untuk menanamkan modalnya di kawasan wisata tersebut.</li> <li>klv. Adanya wisata industri dan wisata pendidikan-industri yang cukup besar di Kabupaten Semarang (PT. Coca Cola, PT. Sidomuncul).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>vi. Eforia otonomi daerah yang terlalu tinggi dapat menyebabkan situasi yang kotra produktif terhadap pengembangan investasi oleh sektor swasta.</li> <li>ii. Gencarnya daerah lain dalam mempromosikan dan memberikan kemudahan bagi penanaman modal di daerahnya.</li> <li>iii. Kondisi politik dan kamtibmas nasional yang tidak stabil serta peraturan perundang-undangan dibidang penanaman modal.</li> <li>ix. Kecenderungan sektor swasta yang kurang mengindahkan hak publik di dalam mengembangkan investasi pada ruang-ruang publik. <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Timbulnya persaingan tidak sehat antar pelaku usaha di bidang pariwisata seperti akomodasi, perdagangan, jasa dan sebagainya.</li> <li>li. Konflik sosial masyarakat karena proses pengembangan yang tak melibatkan masyarakat setempat.</li> </ul> </li> <li>ii. Adanya konflik kepentingan pribadi atau golongan pada pengembangan potensi wisata di suatu daerah.</li> </ul>

## **2.2. Analisis Dan Skenario Pengembangan**

Dari identifikasi SWOT diatas, maka perlu dibuat analisa dan skenario untuk memberikan acuan pengembangan kepariwisataan di Kabupaten Semarang, yang intinya skenario tersebut harus mampu menjawab upaya untuk mengoptimalkan unsur positif dari sisi internal (kekuatan dan kelemahan) dengan memanfaatkan unsur positif dari sisi eksternal (peluang dan ancaman).

Dengan melihat pada perkembangan kondisi dan fenomena berbagai aspek yang tumbuh selama ini, maka skenario bagi pengembangan kepariwisataan Kabupaten Semarang adalah kurun waktu lima tahun kedepan dapat dibagi menjadi dua skenario utama yaitu :

### **3. Skenario Progesif :**

Dengan mengoptimalkan kekuatan yang dimiliki untuk mendukung percepatan meraih peluang dan meminimalkan ancaman yang ada.

#### **Strategi yang dilakukan :**

- a. Pengembangan produk baru sebagai magnet kunjungan ke Kabupaten Semarang (skala obyek primer-sekunder).
- b. Pengembangan koridor wisata Kabupaten Semarang yang menghubungkan obyek atau atraksi wisata (baik eksisting maupun yang potensial untuk dikembangkan).
- c. Pengembangan profesionalitas institusi bidang kepariwisataan (perencanaan, pengelolaan dan pelayanan).

- d. Pengembangan citra pariwisata Kabupaten Semarang melalui penyusunan konsep pemasaran dan promosi yang terpadu, terarah, dan berkelanjutan.
- e. Pengembangan kegiatan investasi bidang pariwisata melalui fasilitas perencanaan dan transportasi informasi serta pemberian insentif.
- f. Pengembangan tingkat pemahaman masyarakat mengenai pembangunan pariwisata melalui sosialisasi kepada masyarakat.

#### **4. Skenario Penetratif :**

Dengan mendayagunakan hasil pencapaian peluang yang ada untuk menetralsir ancaman yang mungkin timbul.

#### **Strategi yang dilakukan :**

- a. Pengembangan areal pelayanan terpadu pariwisata Kabupaten Semarang dengan konsep *one top shop* yang memanfaatkan potensi lokal serta dapat menjadi *entry gate* ke Kabupaten Semarang.
- b. Pengembangan tema-tema baru produk dan paket wisata.
- c. Perluasan pasar wisnus dan penetrasi pasar wisman melalui aktivitas promosi.
- d. Pengembangan investasi yang diarahkan pada fasilitas akomodasi berskala nasional dan internasional (*resort*) khusus untuk segmen menengah-atas.
- e. Pengembangan brand name pariwisata Kabupaten Semarang dan sosialisasinya.

- f. Pelatihan masyarakat dalam bidang pariwisata dan usaha pendukung pariwisata.

### **2.3. Pendekatan Pengelolaan Pariwisata**

Menurut<sup>60</sup>, Pariwisata merupakan bentuk wisata yang dikelola dengan pendekatan konservasi. Hal ini sesuai dengan definisi yang dibuat oleh *The International Union for Conservation of Nature and Natural Resources* (1980), bahwa konservasi adalah usaha manusia untuk memanfaatkan biosphere dengan berusaha memberikan hasil yang besar dan lestari untuk generasi kini dan mendatang.

Pendekatan lain bahwa pariwisata harus dapat menjamin kelestarian lingkungan. Maksud dari menjamin kelestarian ini seperti halnya tujuan konservasi (UNEP, 1980) sebagai berikut:

- 1) Menjaga tetap berlangsungnya proses ekologis yang tetap mendukung sistem kehidupan.
- 2) Melindungi keanekaragaman hayati.
- 3) Menjamin kelestarian dan pemanfaatan spesies dan ekosistemnya.

Lebih lanjut Fandeli (2001), mengemukakan bahwa pengelolaan pariwisata mencakup :

#### **a) Pengelolaan Obyek dan Daya Tarik Wisata**

Pengelolaan suatu obyek dan daya tarik wisata (ODTW) sebagai suatu destinasi (tujuan wisata) harus mencakup empat aspek penting termasuk destinasi yang harus dikembangkan dan dikelola.

---

<sup>60</sup> Fandeli, 2001, halaman 8

Keempat aspek tersebut adalah destinasi (*destination*), pemasaran (*marketing*), pasar (*market*) dan perjalanan (*travel*). Pada dasarnya bagi pengelola suatu ODTW keempat aspek harus direncanakan bersama *stake holder* terkait untuk menentukan strategi dan program pengelolaan masing-masing aspek.

Upaya pengelolaan keempat aspek dalam kepariwisataan di suatu daerah pada dasarnya masing-masing aspek berinteraksi satu dengan lainnya. Oleh karena itu dalam sistem kepariwisataan, terdapat banyak *stakeholder* yang terkait sehingga perlu diciptakan hubungan kemitraan. Pengelola destinasi tidak akan berhasil mengundang wisatawan berkunjung ke ODTW-nya bila tidak menjalin hubungan yang baik dengan *travel agent*, pemandu wisata, pengusaha souvenir, pengusaha hotel dan restoran. Demikian pula perlu dijalin hubungan dengan perusahaan penerbangan dan instansi pengambil kebijakan. Agar ODTW dapat berkembang dan kepariwisataan berkembang maju dalam perencanaan pengembangan dan monitoring dapat menjalin hubungan kemitraan dengan masyarakat dan lembaga pendidikan atau para pemerhati.

#### **b) Pengelolaan Atraksi**

Untuk dapat mengelola dengan baik suatu destinasi, maka pengelolaan diarahkan dan dirinci berdasarkan aspeknya sebagai berikut<sup>61</sup> :

---

<sup>61</sup> Ibid 57

## 1. Pengelolaan Berbagai Macam Atraksi

Seluruh komponen yang ada dalam suatu ODTW diharapkan dapat menjadi atraksi. Menurut Shackley (1996)<sup>62</sup> dalam suatu destinasi, terdapat beberapa atraksi dari kekayaan alam (*natural attraction*) dan sebagian atraksi buatan (*man made attraction*). Atraksi buatan ini daya tariknya sengaja dibuat untuk memenuhi keinginan wisatawan. Demikian pula bila ada atraksi berupa *heritage* atau bangunan peninggalan budaya lama akan meningkatkan daya tarik suatu destinasi. Di samping itu dapat dikemas pula, atraksi dari *living culture* atau kehidupan masyarakat yaitu berupa sistem bermasyarakat, adat istiadat dan budaya yang terdapat dalam kehidupan.

Pengelolaan yang sangat penting bagi atraksi alam atau proses alam adalah mengkonservasi alam dengan memperhitungkan daya dukungnya. Berapa jumlah wisatawan yang masih dapat ditampung dalam suatu destinasi pada satuan luas dan waktu tertentu, tetapi masih memberikan kenyamanan dan kepuasan bagi pengunjung. Menurut Fandeli (2000) di dalam kepariwisataan alam dikenal ada beberapa daya dukung yaitu daya dukung ekologis (*Ecological Carrying Capacity*) psikologis (*Psychological Carrying Capacity*) dan sosial (*Sociological Carrying Capacity*). Upaya pengembangan, perlu segera dilaksanakan apabila daya dukung ini

---

<sup>62</sup> Shackley, 1996.

sudah akan tercapai. Adanya pengembangan baru dan peningkatan pengelolaan yang lebih baik, maka daya dukung akan dapat ditingkatkan.

Banyak bukti bagi suatu destinasi, yang semula pengunjung banyak tetapi lama kelamaan semakin sedikit, karena ODTW sudah tidak menarik. Pada umumnya ODTW berubah tidak menarik karena akibat dari perbuatan dan atau jumlah pengunjung yang terlalu banyak. Tindakan *vandalisme*, terjadinya pencemaran udara, kebisingan dan pencemaran air menyebabkan kurang menariknya suatu atraksi alam. Apalagi bila ditambah dengan sampah padat yang menumpuk dan tidak dikelola menyebabkan hilangnya estetika.

Untuk mengatasi problem yang berkaitan dengan estetika dari atraksi, peranan pengelola dan *guide* sangat besar. Memasang papan-papan penerangan dan larangan pada pintu masuk di kawasan wisata, sangat bermanfaat bagi tetap terpeliharanya estetika pada kawasan wisata. Seringkali atraksi ini berubah sangat nyata, sesuai dengan permintaan wisatawan. Kesesuaian antara *supply* dan *demand* sangat diperlukan. Permintaan wisatawan untuk mengemas atraksi secara instant karena terlalu mendasarkan pada *market driven* merupakan bukti pengelolaan atraksi yang tidak benar. Apalagi untuk wisata alam, upaya semacam ini harus dihindarkan.

## 2. Tipologi Atraksi

Apabila diperhatikan, dapat ditemukan berbagai macam atraksi sesuai dengan pemilikan dan status kawasan wisata. Atraksi yang dikelola sebagai atraksi untuk *primary destination* akan berbeda dengan *secondary destination*. Sementara itu pola pengelolaan sangat tergantung pada pemilikan. Pada dasarnya pengelolaan atraksi pada destinasi milik pemerintah akan berbeda dengan swasta, perusahaan atau yayasan *non profit*. Untuk dapat menciptakan atraksi yang menarik, dibedakan pengelolaannya antara atraksi dengan nuansa setempat (*in situ*) biasanya alam dan pembenahan sesuai keinginan wisatawan bagi atraksi buatan.

### c) Pengelolaan Fasilitas

Di dalam pengelolaan fasilitas pengelola mengutamakan pelayanan. Menurut Mill and Morisson (1985)<sup>63</sup> ada tiga macam fasilitas yang dibutuhkan oleh wisatawan. Ketiga fasilitas tersebut adalah tempat menginap (*lodging*), makan dan minum (*food and beverage*) dan pelayanan terhadap keinginan wisatawan berkaitan dengan cinderamata atau souvenir (*support industries*).

Pengelolaan pada ketiga aspek tersebut, diperlukan tiga kriteria yang penting yang harus dipertimbangkan. Ketiga kriteria ini adalah kualitas pelayanan, standarisasi dan pengemasan. Pertama, kriteria pelayanan sangat menentukan keberhasilan pengelolaan sebab industri

---

<sup>63</sup> Mill and Morisson, 1985.

pariwisata pada dasarnya adalah *services industry*. Untuk dapat memberi pelayanan yang baik diperlukan sumberdaya manusia yang berkualitas. Sumberdaya yang berkualitas dapat meningkatkan *profesionalitas*. Peranan *training*, pelatihan dan pendidikan untuk meningkatkan profesionalitas merupakan bagian dari strategi pengelolaan. Aspek yang sangat penting ini biasanya agak dilupakan oleh para pengusaha jasa wisata.

Aspek yang kedua selain pelayanan adalah standarisasi dalam menu dan penyajian pada makanan dan minuman. Pelayanan dengan memperkenalkan makanan dan minuman khas setempat harus memperhatikan standar gizi dan kesehatan. Makanan dan minuman lokal dapat dikemas dan ditawarkan menjadi sesuatu yang bertaraf internasional. Selain makanan dan minuman lokal juga buah lokal dapat pula disajikan. Apabila cara penyajian atau cara penyiapan, penghidangan dan budaya makan disesuaikan dengan kebudayaan setempat mempunyai nilai jual yang tinggi. Hal ini merupakan kriteria ketiga yang penting dan saat ini dikembangkan untuk wisata minat khusus.

#### **2.4. Konsep Pengembangan Pariwisata**

Pengembangan pariwisata dilaksanakan dengan mempertimbangkan aspek destinasi dan aspek *market*. Meskipun aspek *market* perlu dipertimbangkan namun macam, sifat dan perilaku obyek dan daya tarik wisata alam dan budaya diusahakan untuk menjaga

kelestarian dan keberadaannya, sehingga pengembangannya harus berdasarkan *market driven*.

Pengembangan pariwisata memerlukan perencanaan secara nasional, regional atau propinsi dan kawasan ataupun obyek. Perencanaan secara nasional disusun berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku serta berbagai issues dan fenomena yang berkembang. Sementara itu pengembangan pariwisata regional atau lokal didasarkan pada regulasi di daerah serta persepsi dan preferensi masyarakat sebagai bentuk realisasi paradigma baru yang memberdayakan masyarakat<sup>64</sup>. Proses perencanaan pengembangan pariwisata yang mengkoordinasikan pemikiran nasional dan pemikiran masyarakat akan menghasilkan perencanaan terpadu. Secara langsung perencanaan ini akan menjadi *participation planning*.

Perencanaan Nasional Pengembangan Pariwisata menghasilkan strukturisasi pengembangan kawasan konservasi. Perubahan yang mendasar adalah konsep kawasan sebagai fungsi utama pelestarian. Sementara pemanfaatan hanya dilakukan terhadap aspek jasa estetika, pengetahuan (pendidikan dan penelitian) terhadap ekosistem dan keanekaragaman hayati filosofi, pemanfaatan jalur untuk *tracking* dan *adventuring*.

Proses yang hampir sama dapat dilakukan terhadap perencanaan pariwisata wilayah regional propinsi. Pada perencanaan ini akan

---

<sup>64</sup> Ibid 51

menghasilkan wilayah atau kawasan pengembangan pariwisata. Perencanaan pada level wilayah propinsi ini merupakan perencanaan meso yang menampung perencanaan lokal (ODTW atau areal wisata alam) dengan menjabarkan dan berpedoman pada perencanaan nasional.

## **2.5. Cakupan Perencanaan Pariwisata**

Suatu perencanaan akan menghasilkan pengembangan yang baik, bila dilaksanakan dengan pengenalan secara menyeluruh seluruh elemen-elemennya. Untuk menyajikan seluruh elemen pariwisata dapat didekati dengan elemen dan sistem pariwisata.

Pada dasarnya setiap bentuk pengembangan pariwisata bertumpu pada dua elemen, yaitu produk (*destination*) dan pasar wisata (*market*). Untuk dapat mengembangkan kedua aspek ini diperlukan upaya pemasaran dan mengatur aspek perjalanan.

## **2.6. Landasan Perencanaan Pariwisata**

Regulasi secara nasional berkait dengan pariwisata meliputi peraturan perundangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang No. 9 Tahun 1990 Tentang Kepariwisata
2. Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Keanekaragaman Hayati dan Ekosistemnya.
3. Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang.
4. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah.
5. Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

Di samping itu beberapa Peraturan Pemerintah yang harus diacu dalam melakukan identifikasi pengembangan pariwisata adalah:

1. Peraturan Pemerintah RI No. 27 Tahun 1991 Tentang Konservasi Rawa.
2. Peraturan Pemerintah RI No. 13 Tahun 1994 Tentang Perburuan Satwa Buru.
3. Peraturan Pemerintah RI No. 18 Tahun 1994 Tentang Pengusahaan Pariwisata Alam di Zona Pemanfaatan Taman Nasional, Taman Wisata dan Taman Hutan Raya.
4. Peraturan Daerah Kabupaten Semarang No. 29 Tahun 2001, Tentang Penyelenggaraan Usaha Obyek Dan Daya Tarik Wisata

Untuk melaksanakan pengembangan pariwisata dalam kawasan hutan telah ada pedoman yang mengatur perijinan yaitu:

2. Keputusan Menteri Kehutanan No. 500/Kpts-II/1989 Tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Bidang Kehutanan.
3. Keputusan Menteri Kehutanan No. 446/Kpts-II/1996 Tentang Tata Cara Permohonan Ijin Pengusahaan Hutan Wisata, Taman Nasional, Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Laut.
4. Keputusan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata No. KEP-21/MKP/XI/2000 Tentang Masyarakat Pariwisata Indonesia

Secara internasional kesepakatan antar bangsa dimana Indonesia ikut menandatangani dan terikat dengannya antara lain:

2. *World Conservation Strategy* (WCS) pada tahun 1980 merupakan landasan penanggulangan ancaman terhadap sumberdaya alam.
3. *United Nation Conference on Environment and Development* (UNCED) di Rio de Janeiro pada tahun 1992 yang menghasilkan antara lain Rio Declaration, Forest Principles, Convention on Climatic Change, Convention on Biodiversity dan Agenda 21.
4. *Commission on National Parks and Protected Areas* (CNPPA) dan *The International Union for Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN) pada tahun 1980, menyusun suatu daftar kawasan yang dilindungi (Daryadi, 1999) berdasarkan kriteria pengelolaan konservasi, menghasilkan 10 (sepuluh) kategori kawasan yang dilindungi, yaitu:
  - a) *Scientific Reserves/Strict Nature Reserves* (Cagar Alam / Cagar Ilmiah).
  - b) *Natural Parks/Provincial Parks* (Taman Nasional / Taman Propinsi).
  - c) *Natural Monuments/Natural Landmarks* (Monumen Alam / Landmark Alam).
  - d) *Nature Conservation Reserves / Managed Nature Reserves/Wild Life Sanctuaries* (Suaka Margasatwa).
  - e) *Protected Landscape* (Bentang Alam Dilindungi).
  - f) *Resource Reserves* (Cagar Sumber Daya).

- g) *Anthropological Reserves/Natural Biotic Reserves* (Cagar Budaya / Kawasan Biotis Alam).
- h) *Multiple Use Management Area / Managed Resource Areas* (Kawasan Pengelolaan Manfaat Ganda / Kawasan Sumber daya Dikelola).
- i) *Biosphere Reserves* (Cagar Biosfir).
- j) *World Heritage Sites* (Taman Warisan Dunia).

## **2.7. Visi Dan Misi Dalam Pengembangan Pariwisata**

Walaupun pariwisata sering disebut sebagai *green industry* namun dilapangan menunjukkan bahwa terjadi eksploitasi sumberdaya alam, kerusakan lingkungan, sungai, danau dan pesisir. Kerusakan ini terjadi karena adanya pembangunan fasilitas dan utilitas wisata, disamping secara langsung disebabkan pula oleh aktivitas wisatawan.

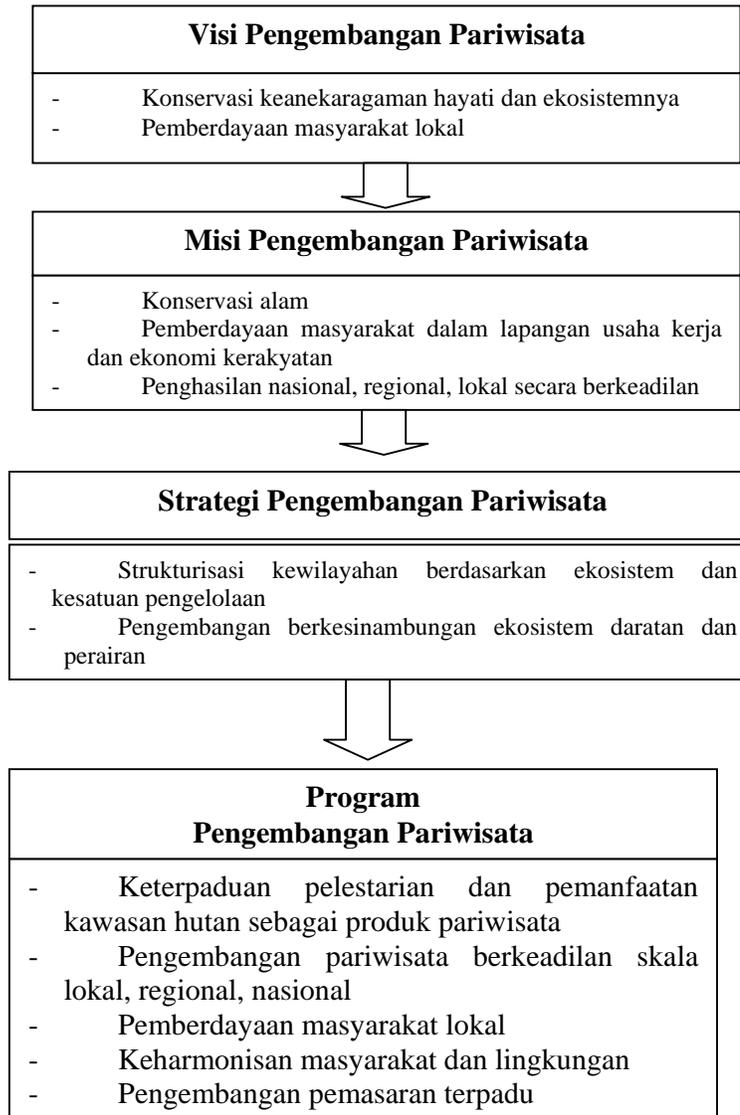
Pariwisata yang berazaskan konservasi merupakan prinsip yang penting dalam visi pariwisata. Ditambah dengan upaya pemberdayaan masyarakat dan pengembangan ekonomi kerakyatan dapat menjadi landasan pengembangan untuk merumuskan misi. Misi pariwisata dapat dijabarkan melestarikan alam dengan mengkonservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, penciptaan lapangan kerja setempat, pengembangan ekonomi kerakyatan, peningkatan pendapatan lokal, regional dan nasional secara berkeadilan.

Kemudian dapat dirumuskan strategi pengembangan pariwisata yang menentukan kewilayahan berlandaskan ekosistem dan kesatuan

pengelolaan. Di samping itu mengupayakan pengembangan berkeimbangan antara ekosistem daratan dan perairan dalam menciptakan kelestariannya. Muara dari strategi ini adalah menetapkan program pembangunan pariwisata yang berasaskan keterpaduan dalam pelestarian dan pemanfaatan, berkeadilan, pemberdayaan masyarakat lokal, keharmonisan dan berwawasan lingkungan. Penjabaran lebih lanjut, dapat dilakukan dengan menetapkan proyek pembangunan berbasis pada kerakyatan. Secara skematis dapat disusun penjabaran visi, misi<sup>65</sup> dalam perencanaan sebagai berikut:

---

<sup>65</sup> Ibid 46



Gambar 2.2 Visi, Misi dan Perencanaan Nasional Pengembangan Pariwisata

### 2.8. Manajemen Partisipatif dalam Pengembangan Pariwisata

Pariwisata merupakan cara yang efektif untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini disebabkan karena pariwisata menimbulkan *multiplier effect* yang tinggi dan *in route benefit* atau

manfaat sepanjang rute perjalanan yang panjang (Fandeli, 2001)<sup>66</sup>. Pengembangan pariwisata harus direncanakan dengan pendekatan partisipatif. *Participation planning* ini mendasarkan pada keinginan masyarakat dengan pilihan-pilihan dari berbagai alternatif yang menguntungkan masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan harus diteruskan pada tahapan pelaksanaan, dan pada tahapan selanjutnya agar kesejahteraan masyarakat seteinpat dapat ditingkatkan dan lingkungan dapat dipertahankan kualitasnya

Stiefel dan Wolfe (1994) mendefinisikan partisipasi sebagai "upaya terorganisasi untuk meningkatkan pengawasan terhadap sumber daya dan lembaga pengatur dalam keadaan sosial tertentu, oleh berbagai kelompok dan gerakan yang sampai sekarang dikesampingkan dari fungsi pengawasan. Bank Dunia mendefinisikan "partisipasi sebagai proses dimana para pemilik kepentingan {stakeholders) mempengaruhi dan berbagi pengawasan atas inisiatif dan keputusan pembangunan serta sumber daya yang berdampak pada mereka" (Bank Dunia, 1995). Dari sudut pandang ini, partisipasi dapat dilihat pada tataran konsultasi atau pengambilan keputusan dalam semua tahapan siklus proyek, dari evaluasi kebutuhan, sampai penilaian, implementasi, pemantauan dan evaluasi.

Manajemen partisipatif merupakan pendekatan penting dalam reorientasi program, yakni melakukan pergeseran terhadap penekanan

---

<sup>66</sup> Ibid 47

aktifitas menjadi penekanan hasil. Orientasi terhadap aktifitas akan membuat sistem yang dilakukan hanya bersifat semu. Sedangkan orientasi terhadap hasil akan memberikan motivasi untuk beraktifitas mencapai solusi yang sistematis, sehingga akan tercipta kerjasama erat dengan masyarakat dan muncul partisipasi dalam penyelesaian masalah.<sup>67</sup>.

Penerapan manajemen partisipatif dalam penembangan pariwisata bertujuan untuk memberdayakan masyarakat lokal. Apabila pengelola kawasan wisata berasal dari luar daerah maka akan timbul aliran manfaat ekonomi justru keluar dari daerah setempat. Akibatnya masyarakat lokal tetap tidak berdaya secara sosial dan ekonomi untuk mengambil peluang yang timbul dari perkembangan pariwisata.

Melalui penerapan manajemen partisipatif di dalam kegiatan pengembangan pariwisata masyarakat lokal dapat memanfaatkan peluang pada banyak aspek antara lain pengelola, pemandu penyedia konsumsi atau rumah makan, fasilitas akomodasi, transportasi dan utilitas souvenir dari kerajinan rumah tangga. Perencanaan pengembangan pariwisata dilaksanakan sesuai dengan keinginan masyarakat atau kadang-kadang perencanaan justru dibuat oleh penduduk setempat. Demikian pula dalam hal pelaksanaan pengembangan dan beroperasinya kegiatan pariwisata ini. Masyarakat juga harus mendapatkan peranan yang besar dalam pengembangan

---

<sup>67</sup> Korten dalam Budiati, 2000

fasilitas dan utilitas pariwisata. Kemudian dalam menerima kunjungan wisatawan masyarakat dapat menerima kunjungan dan melayani sesuai dengan kemampuannya. Di dalam penerimaan atau pelayanan terhadap kunjungan wisatawan dilaksanakan apa adanya. Kegagalan justru akan terjadi bila setiap kali ada wisatawan diterima dengan perlakuan khusus di luar kebiasaan yang ada di masyarakat.

Menurut Brandon <sup>68</sup> terdapat 10 (sepuluh) aspek yang dapat mendorong partisipasi masyarakat lokal dalam pengembangan kepariwisataan alam pada umumnya dan pariwisata pada khususnya. Kesepuluh aspek tersebut adalah:

a. Peranan partisipasi lokal

Partisipasi masyarakat lokal harus diborong dan diberikan kesempatan yang lebih besar dari waktu ke waktu dalam seluruh aspek kegiatan.

b. Pemberian otoritas sebagai tujuan

Setiap upaya pengembangan diarahkan agar semakin lama kekuasaan semakin besar yang diberikan kepada masyarakat lokal.

c. Partisipasi dalam siklus proyek

Apabila ada pengembangan kegiatan, dilaksanakan dengan mengikutsertakan masyarakat lokal dalam semua tahapan pengembangan mulai dari perencanaan, pelaksanaan hingga beroperasinya pengembangan pariwisata.

---

<sup>68</sup> Brandon, 1993.

d. Penciptaan pemilikan saham

Di dalam pengembangan pariwisata perlu diciptakan suatu bentuk usaha yang mendorong masyarakat untuk dapat ikut memiliki saham.

e. Mengkaitkan keuntungan dan kelestarian

Keuntungan finansial yang diperoleh dari usaha pariwisata harus dikembalikan ke kawasan dalam rangka membiayai peningkatan kelestarian ekologis.

f. Menyebarkan keuntungan

Keuntungan yang diperoleh dari usaha pariwisata disebarkan kepada seluruh penduduk lokal. Distribusi secara merata ini dilakukan dengan menciptakan peluang usaha yang banyak jenisnya yang terkait dengan pariwisata.

g. Melibatkan pemimpin masyarakat

Sejauh mungkin dalam pengembangan pariwisata dapat mengikutsertakan seluruh komponen masyarakat. Sesuai dengan statusnya pemimpin formal maupun informal ini dilibatkan dalam posisi jabatan yang tepat.

h. Gunakan agen perubahan

Biasanya di dalam masyarakat telah ada beberapa kelompok masyarakat. Seluruh kelompok masyarakat apa saja yang ada diinventarisasi. Kelompok masyarakat dicatat dan kemudian dilibatkan dalam kegiatan kepariwisataan, tidak perlu kelompok masyarakat berbasis ekonomi saja. Bahkan kelompok pengajian-pun

dapat saja dipertimbangkan untuk menjadi pelaku pariwisata. Kelompok semacam ini dapat dilibatkan dalam pengembangan pariwisata.

i. Pahami kondisi yang spesifik

Pengembangan pariwisata dilaksanakan terhadap atraksi yang spesifik. Setiap ODTW pasti dapat ditemukan sesuatu yang spesifik.

j. Pengawasan dan Penilaian

Setiap upaya meningkatkan pengembangan pariwisata harus disusun dengan suatu sistem pengawasan dan penilaian yang baik. Sebab aktivitas wisata atau pariwisata berpotensi meningkatkan kerusakan lingkungan dan perubahan sosial budaya. Agar perubahan yang terjadi ini dapat terkendali dan terarah perlu disusun suatu sistem pengawasan dan penilaian yang baik. Dengan cara demikian setiap kerusakan atau perubahan sedmi mungkm dapat diketahui. Apabila hal ini sudah dilaksanakan maka kualitas lingkungan tetap terjaga, sosial budaya masyarakat tidak berubah kondisinya.

## **BAB IV PENUTUP**

### **4.1. Simpulan**

Bedasarkan hasil penelitian bahwa Kebijakan Pemerintah Kabupaten Semarang di sektor pariwisata melalui Perda-perda yang ada ternyata telah bermanfaat untuk meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat.

Hal ini dapat dilihat dari data adanya peningkatan nilai indikator pada setiap variabel parameter yang ada, mulai tahun 2001 sampai dengan tahun 2005.

Secara rinci isi dari Kebijakan Pemerintah Kabupaten Semarang yang telah dituangkan kedalam Perda adalah sebagai berikut :

#### **4.1.1. Kebijakan Visi**

Kebijakan ini menjadi acuan dan arah pengembangan pariwisata di wilayah Kabupaten Semarang yaitu :

1. Pengembangan ODTW di Kabupaten Semarang sebagai Daya Tarik Wisata (DTW) unggulan di Kawasan Joglosemar.
2. Penciptaan lapangan kerja dan perluasan kesempatan berusaha
3. Pemanfaatan Kawasan Joglosemar sebagai daerah tujuan investasi,
4. Pembangunan kepariwisataan kawasan yang berwawasan lingkungan

#### **4.1.2 Kebijakan Misi**

**Untuk merealisasi Visi tersebut Pemerintah Kabupaten Semarang, melaksanakan berbagai usaha dan upaya yang meliputi:**

1. Mengembangkan produk dan pelayanan wisata yang berkualitas, terintegrasi dan memiliki daya saing yang tinggi, dalam mendorong pengembangan dan pertumbuhan wilayah.
2. Meningkatkan pelayanan pariwisata melalui peningkatan manajemen, SDM yang maju, mandiri, berkualitas dan profesional.
3. Mengembangkan potensi SDM dan pemanfaatan sumber daya alam secara efektif dan efisien.
4. Mendorong peningkatan pendapatan ekonomi dan kualitas hidup masyarakat melalui penciptaan dampak ganda yang besar dari setiap pengembangan wisata.
5. Meningkatkan kerjasama dan koordinasi antar sektor, antar wilayah dan antar pelaku pengembangan pariwisata.
6. Mendorong pemberdayaan peran yang strategis dan efektif melalui perwujudan kemitraan yang saling menguntungkan dan sinergis diantara pelaku utama kegiatan pariwisata, yaitu Pemerintah - Swasta – Masyarakat.
7. Menumbuhkan dan meningkatkan kesadaran masyarakat dalam kegiatan kepariwisataan.
8. Meningkatkan promosi pariwisata dan mendorong tumbuhnya investasi di bidang pariwisata.

### 4.1.3 Kebijakan Struktur pengembangan perwilayahan pariwisata

#### Kabupaten Semarang

Pengembangan tersebut dapat ditemukan 4 (empat) Wilayah Pengembangan Pariwisata (WPP) yaitu :

1. Gedongsongo
2. Kluster Bandungan – Ambarawa
3. Kluster Rawapening
4. Kluster Kopeng

Kawasan Pengembangan Pariwisata (KPP) 10 ( sepuluh ) yang dikembangkan dari beberapa wilayah pengembangan pariwisata adalah sebagai berikut :

1. Situs Candi Gedongsongo
2. Taman rekreasi Bandungan
3. Museum Palagan Ambarawa
4. Museum Kereta Api Ambarawa
5. Bukit Cinta - Rawapening
6. Pemandian Muncul
7. Wana wisata Penggaron
8. Wana wisata Umbulsongo – Kopeng
9. Wana wisata Semirang
10. Mata air Senjoyo

Pengunjung wisata di Kabupaten Semarang pada umumnya masih terkonsentrasi pada beberapa kawasan saja. Untuk kunjungan wisatawan nusantara dan mancanegara saat ini masih terkonsentrasi di Candi Gedongsongo. Obyek unggulan yaitu Rawapening dan Candi Gedongsongo ditetapkan posisinya sebagai sumbu pengembangan, sedangkan obyek potensial lainnya sebagai jaringan-jaringan atau jeruji pengembangan, yang dapat menerima dampak perkembangan secara langsung dari bergeraknya industri kepariwisataan di area sumbu.

#### **4.2. Saran-Saran**

Agar tujuan kebijakan Pemerintah Kabupaten Semarang di sektor pariwisata dalam rangka meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat bisa lebih tercapai maka secara konseptual peneliti menyarankan:

1. Pengembangan yang ada Keterkaitannya Kedalam dan Keluar (*Backward and outward linkages*)

Konsep dasar ini menekankan bahwa pengembangan kepariwisataan di Kabupaten Semarang secara spasial direncanakan agar memiliki keterkaitan keluar (*outward linkages*), yaitu mengembangkan jaringan keterkaitan dengan kabupaten-kabupaten di sekitarnya serta antar Propinsi . Sementara itu, untuk pengembangan keterkaitan ke dalam (*backward linkages*), diharapkan agar pengembangan kegiatan pariwisata Kabupaten Semarang nantinya akan muncul pengembangan sub-sub kawasan unggulan pariwisata yang pada

saatnya akan turut mendorong pengembangan sub-sub kawasan lain di wilayah Kabupaten Semarang maupun wilayah yang lebih luas.

2. Pengembangan Pariwisata Tanpa Batas (*borderless-tourism*)

Bahwa pengembangan pariwisata, atau khususnya pergerakan wisatawan tidak bisa dibatasi hanya pada teritori tertentu saja atau dibatasi secara administratif. Pengembangan kepariwisataan di Kabupaten Semarang harus mempertimbangkan konteks regional dengan mengaitkan produk-produk yang dikembangkan oleh kawasan di sekitarnya.

3. Pemerintah Kabupaten Semarang harus lebih meningkatkan kerjasama untuk pengembangan jalur dan koridor wisata terpadu lintas regional,

Adapun saran secara operasional yang dapat bermanfaat untuk pengembangan potensi kawasan wisata Kabupaten Semarang adalah sebagai berikut :

1. **Pemerintah harus lebih banyak melibatkan masyarakat untuk ikut langsung berperan aktif dalam pembangunan kepariwisataan**

2. Harus lebih sering diadakan pelatihan-pelatihan untuk meningkatkan SDM masyarakat, karena dengan meningkatnya SDM harapannya pendapatan ekonomi masyarakat akan lebih meningkat.

3. Pemerintah Kabupaten Semarang harus lebih memudahkan pelayanan di bidang kepariwisataan seperti perijinan Hotel, Rumah Makan, Obyek dan daya tarik wisata lewat pembentukan Perda baru ataupun keputusan Bupati.

4. Pemerintah Kabupaten Semarang harus lebih mengedepankan pembangunan di sektor kepariwisataan, karena selama ini pembangunan

sektor pariwisata di Kabupaten Semarang masih banyak yang terbengkelai dengan dibangunnya obyek-obyek wisata harapannya pengunjung akan meningkat dan dengan meningkatnya pengunjung pendapatan ekonomi masyarakat akan meningkat pula.

5. Pemerintah Kabupaten Semarang harus lebih meningkatkan sarana prasarana, karena itu merupakan faktor penunjang utama untuk mempermudah pengunjung datang ke obyek wisata tersebut.
6. Pemerintahan Kabupaten Semarang perlu menindaklanjuti Rencana pengembangan sebagai jaring-jaring kunjungan wisata dalam bentuk paket-paket wisata regional dengan kota-kota lain disekitarnya.
7. Pemerintah Kabupaten Semarang harus lebih mengkaitkan produk-produk yang dikembangkan oleh kawasan sekitarnya dan membangun semangat kerja sama dengan Kabupaten / Wilayah lain untuk lebih menarik arus wisatawan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Achlis, 1988. *Masyarakat dan Kebudayaan*. Bandung: STKS Bandung.
- Alfian, Melly Tan dan Selo Sumarjan. *Kemiskinaan Struktural: Suatu Bunga Rampai*. Yayasan ilmu-ilmuSosial. Jakarta. 1980.
- Alkadri dkk, 1999, *Manajemen Teknologi untuk Pengembangan Wilayah*, Direktorat Kebijakan Teknologi Untuk Pengembangan Wilayah BPPT.
- Anonim, (1999), *Ekowisata Harusnya Melestarikan Lingkungan*, Intisari On The Net. [WWW.indomedia.com](http://WWW.indomedia.com)
- Anonim, 1996, *Aliansi-Ecotourism : Teman atau Lawan ? Aliansi Media Bagi Persahabatan Indonesia-Kanada*.
- Anonim, 2003, *Proposal Workshop Wisata Petualangan dan Ekoturisme*.
- Arendt, H.1958. *The Human Condition*.Chicago : The University Chicogo Press.
- Bergerdan Neuhaus. 1988.” *Memberi Wewenang Kepada Rakyat “ dalam Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia
- Blakely, E, 1979, *Community Development Research*. New York: Human Science Press.
- Boff, C. 1987, *Theology and Praxis*. ( penerjemah R Barr. ) Maryknoll, New York: Orbis Books.
- BPS Kabupaten Semarang, 2000, *Kabupaten Semarang Dalam Angka 2000*, Bappeda Kabupaten Semarang
- BPS Kabupaten Semarang, 2000, *PDRB Kabupaten Semarang 2000*, Bappeda Kabupaten Semarang
- \_\_\_\_\_, 1999, *Statistik Arus Wisata Jawa Tengah 2000*, Dinas Pariwisata Propinsi Jawa Tengah
- BPS Propinsi Jawa Tengah, 2000, *Direktori Hotel dan Jasa Akomodasi Lain di Jawa Tengah*, 2000, Bappeda Propinsi Daerah Tingkat II Jawa Tengah
- BPS Propinsi Jawa Tengah, 2000, *Jawa Tengah Dalam Angka 2000*, Bappeda Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah

- BPS. *Kota Semarang Dalam Angka* 2003.
- Brinckerhoff, P.C. 1996, *Financial Empowerment: More Money for Mose Mission, An Essential Financial Guide For Not-For-Profit Organizations*. New York: Human Sciences Pres.
- Brown, Tony. 1998. *Empower the People*. New York Quill William Morrow.
- Cary, Lee J. (ed).1970. *Community development as aProses*. Columbia : University of Minssouri Press.
- Craig, G. dan M. Mayo ( ed ). 1995. *Community Empowerment : A Reader in Participation and Development*. London : Zed Books.
- Cox, David. 1992, *International Sosial Work*. Melbourne: La Trobe University.
- .1995 *Sosial Development Personal. A. Vital Missing Link in development Work*. Melbourne: La Trobe university.
- Dinas Pariwisata Kab. Semarang, 2002, *Kewenangan Perijinan Bidang Pariwisata*, Stuppa Indonesia
- Dinas Pariwisata Kab. Semarang, 2002, *Sosialisasi Produk Hukum Bidang Pariwisata*, Stuppa Indonesia
- Direktorat Jenderal Pariwisata, Depparsenibud RI, 1998, *Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Nasional 1998, Laporan Akhir, No.1*, Direktorat Jenderal Pariwisata – Euro Asia Management.
- Djumhan Muhamad, *Hukum Ekonomi Sosial*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT. Suryandaru Utama, 2005
- Effendi Tadjudin Noer. *Pembangunan, Krisis, dan Arah Reformasi*, Muhammadiyah University Press. Surakarta. 2000.
- Gaol, H. Lumban. 1996. “Perkembangan dan Perubahan Gagasan mengenai Pemberdayaan Masyarakat dalam Pembangunan” ( tidak dipublikasikan ). Jakarta. Yayasan Obor Indonesia.
- Hartono, Sunaryat, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*. Alumni, Bandung, 1994.

- Haryono Suyono, 1998. Jaringan Pemberdayaan Sosial-Sosial Safety Net dalam Pembangunan Keluarga Sejahtera.
- Hikmat, Harry 1995. “ Paradigma Pembangunan dan Implikasi dalam perencanaan Sosial” Jakarta: Universitas Indonesia.
- ,1996. “ Pembangunan Sosial yang Berpusat pada Rakyat: Reorientasi Paradigma Pembangunan Kesejahteraan Sosial Pascakrisis.”Makalah, Bandung: UNPAD
- H.K. Nurdin, (ed), *Perubahan Nilai-nilai di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1983.
- Inskeep, Edward, 1991, *Taurism Palinning : Integrated and Sustainable development Approach*, Van Nostrand Reinhold, New York.
- I. Nyoman Sumaryadi, 2005. Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, Citra Utama, Jakarta, 2005.
- Kamus Lengkap Bahasa Indonesia. Akar Media. Surabaya.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi daerah Nompr 23 Tahun 2001 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.
- Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16 Tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang, Keputusan Walikota Semarang Nomor 130.2/339 tahun 2000 Tentang Penyerahan Sebagian Tugas Dinas Tata Bangunan, Dinas Kebersihan, Dinas Pertamanan dan UPD Pengelota Pedagang Kaki Lima Kepada Kelurahan Kota.
- MacArdle, J. 1989. “ *Community Development Tools of Trade*”. *Communtiy Quartely Journal* Vol.16.
- Mangunwiharjo. Suyudi. *Paradigma Pemberdayaan Ekonomi Rakyat*. Makalah.
- McIntyre, George, 1993, *Sustainable Tourism Development : Guide for Local Planners*, WTO, Spain
- Moleong Lexy J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit PT Remaja, Rosdakarya, Bandung, 2000.
- Muhadjir, Neong, *Metodologi Penelitian Kualitatif Telaah Positivistik, Rasionalistik, Phenomenologik, Realisme Methapitik*, Rake Sarasin, Yogyakarta, 1990.
- Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1996.

- Nasution, Thomas M, *Buku Penuntun Membuat Tesis Skripsi Disertasi Makalah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000.
- Nozick.R. *Anarchi/, State and Utopia*, New York.Basic Books-1974.
- Nusantara, Abdul Hakim C, *K.ebijaksanaan dan Strategi Pembangunan Hukum di Indonesia dalam Pembangunan Hukum dalam Perspective Hukum Nasional*, Rajawali, Jakarta, 1985.
- Pangestu. Mari, *Perkembangan Global dan Berubahnya Paradigma Pembangunan*. Paper CSIS. Jakarta. 1996.
- Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang
- Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima.
- Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 tahun 2001 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kota Semarang,
- Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 1 tahun 2003 Tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.
- Prakoso. Joko. *Kedudukan dan Fungsih Kepala Daerah*. UU Pokok Pemerintahan di Daerah. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1984.
- Peters, MG, dan Siswosoebroto, Koesnan, *Hukum den Perkembangan Sosial Bukti Teks Sosiologi Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, Buku I, "1988.
- , *Hukum dan Perkembangan Sosial Buku Teks Sosiologi Hukum*,Pustaka Sinar Harapan,Jakarta Buku II, 1998.
- , *Hukum dan Perkembangan Sosial Buku Teks Sosiologi Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, Buku I 1990.
- Pranarka dan Vidhyandhika M. 1996. “ Pemberdayaan “ dalam Onny S.P. dan A.M.W. Pranarka (ed). Jakarta: CSIS.
- Pressman dan Aaron Wildavsky. *Implementation*. Berkley. University Of Califonua Press.1973.
- Rahardjo, Satjipto *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980.

- , *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Alumni, Bandung, 1981.
- , *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1979.
- , *politik Hukum Indonesia*, Yayasan LBH-Indonesia, 1988.
- Rappaport. 1985. “*The Power of Empowerment Language* “. *Social Policy* No 17,15-21.
- 1987.” *Terms of Empowerment: Toward a Theory For Community Psychology*, “ *American Journal of Community Psychology*, Vol. 15. No.2
- Rawls. *Theory of Justice*. New York. Harvard University Press 1971.
- Ritzer George, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Canda*, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Rodgers dan Bullock. *Law and Social Change*. New York-Mc Graw Hill. 1980.
- Rutz. Werner *Cities and Town in Indonesia: Their Development.-Current Positions and Function With Regard to Administration and Regional Economy*, Stuttgart, Gebruder Borntraeger. 1987.
- Salim Agus, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial ( dari Denzin Guba dan Penerapannya )*, Penerbit PT Tiara Wacana, Yoga, 2001
- Singarimbun, Masri & Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta/1983.
- Soedjatmoko, *Analisa Kebijakan dan Perkembangan ilmu-ilmu Sosial di Indonesia*, Brawijaya, Malang, 1983.
- Soedjatmoko/ *Dimensi Manusia Dalam Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1983.
- Soekanto, Soerjono, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. CV Rajawali, Jakarta, 1983.
- , *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984.
- , *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1982.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.
- Soemitro, Rochmat, *Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan* PT. Eresco. Bandung. 1977.

- , *Asas dan Dasar Hukum Perpajakan 1 dan 2*. PT. Eresco. Bandung, 1992.
- Sakarji. Untung, *Pajak Pertambahan Nilai, Buku Panduan Kursus Pajak Brevet A, B dan C*, Karya Mandiri Jakarta, 1999.
- Suara Merdeka. 26 Pebruari 2000: IV
- Suyanto Bagong, *Artikel Hak Masyarakat Miskin Hidup di Kota*, Jawa Pos, Surabaya, Selasa 18 September, 2004.
- Sukidin Basrowi, *Metode Penelitian Kualitatif Perspektif Mikro*, Penerbit Insan Cendikia, Surabaya, 2002 .
- Sutopo, *Kebijaksanaan Publik dan Implementasi*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2000.
- Suparmoko. M, *Ekonomi Publik untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2002.
- Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Semarang Nomor 180/392 Tahun 1991 Tentang Proses lahirnya kebijakan Pemerintah Kota Semarang.
- Thee Kian Wie, 1981. *Pemerataan Kemiskinan Ketimpangan : Beberapa pemikiran tentang Pertumbuhan*
- Tim Kajian Perumahan dan Permukiman Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, Laporan Akhir Penyusunan Rencana Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima dan Pengrajin di Kawasan Kota Lama Semarang, Semarang, 1999/2000.
- Tim Konsorsium : UI, ITB, UGM, 1997, *Studi Rencana Induk Pengembanmgan Pariwisata Nasional Tahap II 1996/1997*, Laporan Akhir Maret 1997, Buku 2 Wilayah B-Jawa, Direktorat Jenderal Pariwisata, Depparsenibud.
- Tontje, Tnunay dkk, 1996, *Potensi Wisata Jawa Tengah Berwawasan Lingkungan*, CV. Sahabat Klaten
- Triutomo, Sugeng, 1999, *Pengembangan Wilayah Melalui Pembentukan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu dalam Alkadri-Muchdie-Suhandoyo (Penyunting)*, Tiga Pilar Pengembangan Wilayah : Sumberdaya Manusia, Teknologi, Direktorat Kebijaksanaan Teknologi Untuk Pengembangan Wilayah BPPT

—————, 2000, *Studi Pengembangan Wilayah Potensial Bagi Pengembangan Pariwisata*, Laporan Akhir, Direktorat Jenderal Seni dan Budaya, Deparsenbud

—————, 2000, *Program Pembangunan Daerah Kabupaten Semarang 2001-2005*, Executive Summary, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Semarang

—————, 2002, *Rencana Strategis Daerah Kabupaten Semarang 2002-2006*, Executive Summary, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Semarang

—————, 2001, *Revisi RTRW Kabupaten Semarang 2001-2011*, Executive Summary, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Semarang

Udoji Chief J.O. *The African Public Servant As a Public Policy in Africa*. African Association For Public Administration and Management. Adis Abeba. 1981.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.

UNDP. 1993. *Human development Report 1993* Oxford: Oxford University Press.

—————1997. *Human development Report 1997* Oxford: Oxford University Press.

Wahab. Solichin Abdul, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001.