

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pasal 18 Ayat (6) UUD Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kabupaten Semarang merupakan Daerah Kabupaten yang telah dibentuk berdasarkan UU Nomor 13 Tahun 1950 yang selanjutnya berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan Provinsi Jawa Tengah.

Urusan Pemerintahan yang menjadi Urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten Semarang berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 16 Tahun 2008 salah satunya adalah urusan Pariwisata. Kabupaten Semarang mengimplementasikan otonomi daerah melalui Perda Kabupaten Semarang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata.

Perda Kabupaten Semarang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata menyebutkan bahwa Kepariwisata merupakan bagian integral dari Pemerintah Daerah yang dilakukan secara sistematis, terpadu, berkelanjutan dan bertanggungjawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai Agama, Budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup serta kepentingan daerah. Pembangunan kepariwisataan diperlukan untuk mendorong pemerataan

kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional dan global.

Menurut Pasal 3 ayat 1 Perda Kabupaten Semarang Nomor 4 Tahun 2014 maksud disusunnya perda tentang Penyelenggaraan Kepariwisata yaitu untuk menjamin kepastian hukum bagi para pelaku usaha pariwisata dan menyediakan sumber informasi bagi semua pihak yang berkepentingan. Hal tersebut yang menjadi acuan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang untuk menyelenggarakan pendaftaran bagi usaha-usaha pariwisata yang ada di Kabupaten Semarang. Pendaftaran usaha pariwisata diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang melalui SKPD yang membidangi yaitu Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang dibantu oleh SKPD terkait yaitu Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Semarang.

Selanjutnya Pasal 3 ayat 2 menjelaskan tentang tujuan disusunnya Peraturan Daerah ini yaitu untuk memudahkan Pengusaha Pariwisata dalam mendaftarkan usahanya baik dalam prosedur pelayanan, persyaratan teknis, lokasi pelayanan, standar pelayanan yang jelas informasi yang terbuka, dan gratisnya biaya pengurusan pendaftaran. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa Pengusaha Pariwisata di Kabupaten Semarang yang mendaftarkan usahanya masih tergolong sedikit, hal tersebut dapat dilihat dari data yang penulis temukan di lapangan terkait kepemilikan izin Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP) oleh Pengusaha Pariwisata di Kabupaten Semarang.

Tabel 1.1
Jumlah Tanda Daftar Usaha Pariwisata(TDUP) Yang Telah Diterbitkan
Di Kabupaten Semarang Tahun 2014-2017

No.	Jenis Usaha	TAHUN				
		2014	2015	2016	2017	Jumlah
1.	Usaha Daya Tarik Wisata	0	2	0	0	2
2.	Usaha Kawasan Pariwisata	0	0	0	0	0
3.	Usaha Jasa Transportasi Wisata	0	0	0	0	0
4.	Usaha Jasa Perjalanan Wisata	3	6	5	7	21
5.	Usaha Jasa Makanan Dan Minuman	7	22	17	24	70
6.	Usaha Penyediaan Akomodasi	0	44	27	37	108
7.	Usaha Penyelenggaraan Kegiatan Hiburan Dan Rekreasi	1	11	8	18	38
8.	Usaha Penyelenggaraan Pertemuan, Perjalanan Insentif, Konferensi, Dan Pameran	0	0	0	5	5
9.	Usaha Jasa Informasi Pariwisata	0	0	0	0	0
10.	Usaha Jasa Konsultan Pariwisata	0	0	0	0	0
11.	Usaha Wisata Tirta	0	0	0	0	0
12.	Usaha Spa	1	3	0	3	7
13.	Usaha Jasa Pramuwisata	0	0	0	0	0
	Jumlah	12	88	57	94	251

Sumber : Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Semarang

Berdasarkan Pasal 13 Perda Kabupaten Semarang No. 4 Tahun 2014 jenis-jenis usaha pariwisata dibagi menjadi 13 (tiga belas) jenis usaha pariwisata. Kabupaten Semarang memiliki 569 tempat pariwisata berdasarkan jenis-jenis yang tertera dalam Perda oleh karena itu Pemerintah Daerah

Kabupaten Semarang dalam memberikan kepastian hukum kepada para pelaku usaha pariwisata dengan cara menerbitkan peraturan daerah tentang penyelenggaraan kepariwisataan.

Berdasarkan Tabel 1.1 tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP) yang Telah Diterbitkan di Kabupaten Semarang menggambarkan bahwa kepemilikan TDUP oleh pengusaha pariwisata di Kabupaten Semarang masih rendah. Jumlah usaha pariwisata di Kabupaten Semarang adalah 569 sedangkan kepemilikan TDUP oleh pengusaha di Kabupaten Semarang masih berjumlah 251 hingga tahun 2017, dengan kata lain presentase kepemilikan TDUP oleh pengusaha pariwisata di Kabupaten Semarang saat ini hanya 44% (empat puluh empat persen).

Selain dilihat dari data, penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh wartawan dari salah satu Media Cetak di Indonesia yaitu *Jawa Pos* menyebutkan bahwa pengusaha pariwisata di Kabupaten Semarang masih banyak yang tidak mengantongi Tanda Daftar Usaha Pariwisata. Seperti yang dilansir oleh Jawa Pos Radar Semarang pada tanggal 29 Agustus 2016, berita yang berjudul "*Banyak Usaha Wisata Tak Kantongi Tanda Daftar Usaha Pariwisata(TDUP)*" menunjukkan bahwa ada permasalahan serius yang terjadi dalam penyelenggaraan kepariwisataan di Kabupaten Semarang.

Berita tersebut menyatakan bahwa kesadaran pelaku usaha jasa pariwisata di Kabupaten Semarang dalam mengurus Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP) masih rendah. Terbukti saat ini baru ada 114 pelaku usaha yang mengantongi TDUP. Padahal ada sekitar 324 pelaku usaha pariwisata yang tersebar di Kabupaten Semarang. Menurut Kepala Dinas Pariwisata

Kabupaten Semarang yaitu Partono pada hari Minggu tanggal 28 Agustus 2016 jumlah tersebut diperoleh sejak dua tahun usai diterbitkannya Perda Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata di Kabupaten Semarang.

Berdasarkan data dari Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang, dari 233 usaha hotel baru 50 TDUP yang dimiliki pengusaha hotel. Kendati begitu, Partono membantah rendahnya kesadaran mengurus TDUP ini dikarenakan lemahnya pembinaan Dinas Pariwisata. Menurutnya, sejak Perda Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata diterbitkan pihaknya selalu melakukan sosialisasi ke kalangan pelaku usaha jasa pariwisata. Baik melalui lisan, surat maupun pertemuan tatap muka. Namun karena beranggapan sudah mengantongi semua izin yang dibutuhkan, pelaku usaha pariwisata enggan mengubah ke TDUP. Padahal pelayanan mengurus TDUP tidak dipungut biaya sepeserpun. (Jawa Pos, 29 Agustus 2016)

Rendahnya kepemilikan Tanda Daftar Usaha Pariwisata menjadi salah satu indikator penilaian dari belum tercapainya tujuan dari perda ini yaitu membantu pengusaha dalam memperoleh kemudahan pelayanan yang sederhana. Proses implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 4 Tahun 2014 ini mengalami kendala tersendiri yaitu mengenai kesulitan pemerintah daerah dalam melayani pengusaha pariwisata untuk mendaftarkan usahanya sesuai dengan yang telah diatur tujuan Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 4 Tahun 2014 pasal 3 ayat 2, sehingga permasalahan yang muncul adalah apakah dalam pendaftaran usaha pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang memudahkan pengusaha atau tidak.

Selanjutnya dalam penelitian ini, penulis akan mengulas bagaimana Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam memberikan hak-hak pengusaha pariwisata apakah sudah dipenuhi atau belum. Pasal 37 menjelaskan bahwa ada 5 huruf hak pengusaha pariwisata dalam berusaha di bidang kepariwisataan salah satunya adalah mendapatkan kesempatan yang sama dalam berusaha di bidang pariwisata. Namun fakta di lapangan ditemukan bahwa ada beberapa Usaha Destinasi Tempat Wisata Kabupaten Semarang yang tidak memperoleh hal tersebut. Data yang diperoleh bahwa ada 41 Usaha Destinasi Daya Tarik Wisata di Kabupaten Semarang, dari 41 usaha itu ada satu usaha Pariwisata yang sudah berdiri cukup lama yaitu Wisata Eling Bening. Usaha tersebut sudah memenuhi kewajiban-kewajibannya seperti yang dirumuskan pada Pasal 41 termasuk mendaftarkan usahanya. Namun yang terjadi adalah wisata tersebut tidak dicantumkan dalam pamflet yang dibuat oleh Bidang Destinasi Pariwisata Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang yang di dalamnya terdapat 23 usaha Destinasi Daya Tarik Wisata baik alami maupun buatan.

Selain hal tersebut, penulis juga menemukan fakta bahwa Usaha Hotel yang banyak berada di kawasan Kecamatan Bandungan Kabupaten Semarang kerap menerapkan harga yang berbeda satu dengan yang lain walaupun fasilitas yang diberikan sama. Fakta tersebut menyalahi aturan bahwa usaha pariwisata harus mendapat kesempatan yang sama, oleh karenanya Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang wajib mengatur hal-hal yang seperti itu agar tercipta persaingan yang sehat. Hal tersebut menjadi latar belakang masalah pada bagian hak dan kewajiban tentang bagaimana Pemerintah Daerah Kabupaten

Semarang dalam memberikan kewajibannya sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 38 kepada usaha pariwisata di Kabupaten Semarang sehingga wisata-wisata tersebut terpenuhi hak-haknya.

Hal selanjutnya yang berhubungan dengan pemenuhan kewajiban oleh Pemerintah Daerah adalah Pembinaan dan Pengawasan. Pasal 49 ayat 2 dijelaskan bahwa Pembinaan dilaksanakan agar tercipta kondisi yang mendukung kepentingan wisatawan salah satunya yaitu dengan ukuran terpeliharanya obyek dan daya tarik wisata. Namun faktanya obyek wisata di Kabupaten Semarang yaitu Candi Gedongsongo di mana pengelolaan fasilitasnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang masih ditemui kekurangan yaitu pada kebersihan toilet. Selanjutnya yaitu Pasal 53 yang mengatur tentang Pengawasan di mana ayat 2 menyatakan pemeriksaan dilakukan untuk memastikan kesesuaian keberlangsungan usaha dengan Tanda Daftar Usaha Pariwisata, namun sebelumnya telah disampaikan bahwa kepemilikan Tanda Daftar Usaha Pariwisata di Kabupaten Semarang masih rendah lalu bagaimana Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam mengawasi usaha-usaha tersebut.

Hasil dari pembinaan dan pengawasan tersebut tentunya harus ditanggapi dengan serius. Pasal 55 merumuskan bahwa pengusaha pariwisata yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 yaitu tentang kewajiban pengusaha pariwisata akan dikenakan sanksi administratif. Pasal 41 huruf h menyatakan bahwa setiap pengusaha pariwisata berkewajiban menerapkan standar usaha salah satunya yaitu dengan mendaftarkan usahanya. Namun fakta di lapangan ditemukan bahwa banyak usaha pariwisata yang tidak

memiliki perizinan berupa Tanda Daftar Usaha Pariwisata lalu bagaimana Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam menerapkan sanksi tersebut jika sampai saat ini usaha pariwisata di Kabupaten Semarang banyak yang belum memenuhi syarat atau ketertiban administrasi.

Penulis memiliki batasan permasalahan implementasi Perda Kabupaten Semarang Nomor 4 tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan pada Maksud dan Tujuan yaitu Pasal 3 Ayat 1 dan 2, Pendaftaran Usaha Pariwisata, Hak dan Kewajiban, Pembinaan dan Pengawasan, serta Sanksi Administrasi. Oleh karena itu yang akan terlibat dalam Penelitian adalah Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang dan DPMPSTSP Kabupaten Semarang serta Pengusaha Pariwisata di Kabupaten Semarang.

Suatu kebijakan akan berjalan efektif jika ukuran-ukuran dan tujuan dipahami oleh implementor dan sasaran kebijakan. Dengan demikian sangat penting untuk diperhatikan mengenai kejelasan maksud dan tujuan serta hal-hal yang harus dipenuhi dalam kebijakan Penyelenggaraan Kepariwisataan. Selain itu faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu ketepatan komunikasi dengan para pelaksana dan keseragaman ukuran dasar dan tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber. Selain faktor komunikasi terdapat pula faktor lain yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan yaitu isi kebijakan. Manfaat dari kebijakan dan arah perubahan dari kebijakan publik akan memengaruhi keberhasilan suatu kebijakan. Selain dua aspek tersebut, faktor terakhir yang mempengaruhi implementasi kebijakan ini adalah variabel lingkungan, tanggapan yang positif dari sasaran kebijakan serta tingginya kesadaran sasaran kebijakan dalam mengimplementasikan kebijakan

penyelenggaraan kepariwisataan di Kabupaten Semarang juga mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan tersebut.

Melihat beberapa fenomena tersebut maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian untuk melihat bagaimana Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Kepariwisata di Kabupaten Semarang. Oleh karena itu penyusun mengangkat judul penelitian yaitu “Implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata di Kabupaten Semarang”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang tersebut diatas, maka dalam penelitian ini peneliti mengambil rumusan masalah sebagai berikut :

- 1) Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata di Kabupaten Semarang?
- 2) Faktor apa saja yang memengaruhi keberhasilan implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata di Kabupaten Semarang?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut maka disusunlah tujuan penelitian sebagai berikut :

- 1) Untuk mendeskripsikan implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata di Kabupaten Semarang.
- 2) Untuk mengidentifikasi faktor apa saja yang memengaruhi keberhasilan implementasi Peraturan Daerah 4 tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata di Kabupaten Semarang.

1.4 Kegunaan Penelitian

- 1) Hasil penelitian ini bermanfaat untuk menambah ilmu pengetahuan yang dapat digunakan sebagai pengkajian dan penerapan ilmu pengetahuan khususnya Ilmu Administrasi Publik dalam lingkungan perguruan tinggi.
- 2) Bagi pihak pemerintah daerah dapat memperhatikan penyelenggaraan kepariwisataan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.
- 3) Bagi pelaku pariwisata khususnya pengusaha pariwisata, mereka dapat mengetahui dan mematuhi apa saja yang telah ditetapkan oleh peraturan daerah tentang penyelenggaraan kepariwisataan.

1.5 Landasan Teori

1.5.1 Implementasi Kebijakan Publik

Budi Winarno dalam bukunya yang berjudul *Teori dan Proses Kebijakan Publik* menjelaskan pengertian implementasi kebijakan, sebagai berikut :

“Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan” (Winarno, 2005:101).

Pendapat Budi Winarno tersebut sejalan dengan pendapat Riant Nugroho Dwijowijoto dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi* yang mengemukakan bahwa :

“Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut”. (Dwijowijoto, 2004:158).

Menurut Ripley dan Franklin (dalam Winarno, 2014: 148) menyatakan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh sebagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Grindle (dalam Winarno, 2014: 149) memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.

Dalam implementasi kebijakan ada yang disebut implementor dan kelompok sasaran. Implementor yaitu pihak yang bertanggungjawab atas terlaksananya kebijakan atau program yang ditetapkan sedangkan kelompok sasaran yaitu pihak yang dijadikan sebagai objek yang akan dikenai tindakan dari pelaksanaan kebijakan.

Kelompok sasaran menurut Tachjan (2006:35) mendefinisikan bahwa: "target group" yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan berkaitan dengan kelompok sasaran dalam konteks implementasi kebijakan bahwa karakteristik yang dimiliki oleh kelompok sasaran seperti: besaran kelompok, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia serta kondisi sosial ekonomi mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi.

Winarno (2008: 219) mengemukakan ada beberapa implementor atau pelaksana kebijakan publik yang terlibat dalam proses implementasi suatu kebijakan. Implementor kebijakan tersebut yaitu:

1. Birokrasi

Badan-badan administrasi merupakan badan yang bertanggung jawab terhadap implementasi suatu kebijakan setelah dirumuskan.

2. Lembaga Legislatif

Tata kelola kebijakan berkaitan dengan implementasi keputusan yang dibuat oleh banyak cabang politik dan ditangani oleh badan administrasi. Sekarang, seringkali badan administrasi terlibat dalam

perumusan kebijakan dan badan legislatif terlibat dalam implementasi kebijakan.

3. Lembaga Peradilan

Lembaga Peradilan mempengaruhi administrasi melalui interpretasi nyata terhadap undang-undang dan peraturan (regulasi) dan pengkajian ulang terhadap kasus-kasus keputusan administrasi yang dibawa ke peradilan.

4. Kelompok-kelompok Penekan

Badan-badan administrasi yang mempunyai diskresi yang besar dalam merancang regulasi untuk mendukung pembuatan undang-undang akan dikepung oleh berbagai kelompok kepentingan yang berusaha mempengaruhi regulasi.

5. Organisasi Masyarakat

Organisasi masyarakat yang berkaitan dengan kebijakan publik yang sudah dirumuskan, akan ikut terlibat dalam implementasi kebijakan karena kepentingan mereka.

Implementasi bukan hanya sebagai pelaksanaan kebijakan yang sederhana, namun kompleksitas implementasi ditunjukkan mulai dari banyaknya aktor yang terlibat, organisasi serta proses implementasinya yang dipengaruhi oleh banyak variabel.

Tahap implementasi kebijakan akan menempatkan kebijakan dalam pengaruh berbagai faktor dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan itu sendiri. Yang dimaksudkan dengan faktor-faktor di sini adalah segala aspek yang sangat berpengaruh, dan karenanya menentukan, kinerja implementasi.

Aspek-aspek tersebut perlu diidentifikasi secara teoritis sehingga nantinya dapat diperoleh gambaran yang jelas mengenai penyebab tinggi atau rendahnya kinerja implementasi suatu kebijakan.

Menurut Gow dan Mors dalam Keban, 2014:78, dalam implementasi kebijakan terdapat berbagai hambatan antara lain (1) hambatan politik, ekonomi, dan lingkungan, (2) kelemahan institusi, (3) ketidakmampuan SDM di bidang teknis dan administrative, (4) kekurangan dalam bantuan teknis, (5) kurangnya desentralisasi dan partisipasi, (6) pengaturan waktu, (7) sistim informasi yang kurang mendukung, (8) perbedaan agenda tujuan antara actor, (9) dukungan yang berkesinambungan (Turner dan Hulme, 1997:66-67). Semua hambatan ini dapat dengan mudah dibedakan atas hambatan dari dalam dan luar. Hambatan dari dalam dapat dilihat dari ketersediaan dan kualitas input yang digunakan seperti SDM, dana, struktur organisasi, informasi, sarana dan fasilitas yang dimiliki, serta aturan, sistim dan prosedur yang harus digunakan. Dan hambatan dari luar dapat dibedakan atas semua kekuatan yang berpengaruh langsung ataupun tidak langsung kepada proses implementasi itu sendiri, seperti peraturan atau kebijakan pemerintah, kelompok sasaran, kecenderungan ekonomi, politik, kondisi sosial budaya dsb.

Menurut D.L Weimer dan Aidan R. Vining (1999:398) ada tiga faktor umum yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu (1) logika yang digunakan oleh suatu kebijakan, yaitu sampai seberapa benar teori yang menjadi landasan kebijakan atau seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran

yang telah ditetapkan; (2) hakekat kerjasama yang dibutuhkan, yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerjasama telah merupakan suatu *assembling* yang produktif dan (3) ketersediaan sumberdaya manusia yang memiliki kemampuan, komitmen untuk mengelola pelaksanaannya.

Untuk dapat mengkaji dengan baik suatu implementasi kebijakan publik perlu diketahui variabel atau faktor-faktor penentunya. Untuk menggambarkan secara jelas variabel atau faktor-faktor yang berpengaruh penting terhadap implementasi kebijakan publik serta guna penyederhanaan pemahaman, maka akan digunakan model-model implementasi kebijakan, seperti dari George C. Edwards III (1980), Merilee S. Grindle (1980), Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983), Van Meter dan Van Horn (1975).

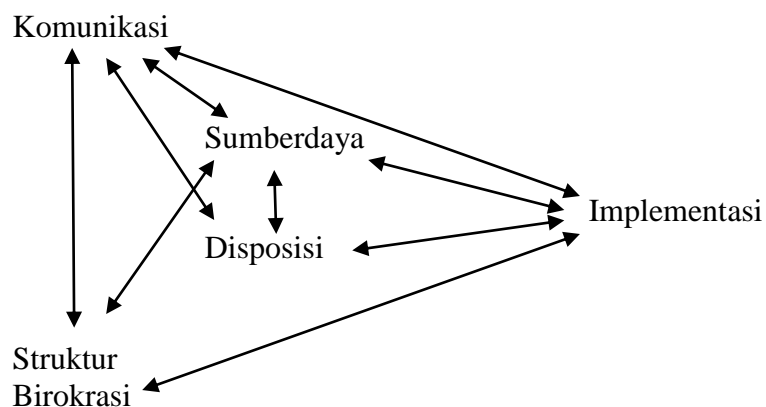
1.5.1.1 Model George C. Edwards III

Dalam Pandangan Edwards III dalam Subarsono (2011: 90-92), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yakni komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.

1) Komunikasi

Merujuk bahwa setiap kebijakan berhubungan dengan komunikasi, maka perlu adanya komunikasi efektif antara pelaksana program kebijakan dengan kelompok sasaran (*target group*). Tujuan dan sasaran harus dikomunikasikan dengan baik, sehingga menghindari distorsi atas kebijakan dan program.

Gambar 1.1
Model Implementasi George Edward III



Sumber : Edward III dalam Subarsono (2011:91)

Edward secara umum membahas tiga hal penting yang dapat digunakan dalam proses komunikasi. Edward III (Winarno, 2012: 178) mengemukakan tiga hal tersebut yakni:

a. Transmisi

Faktor pertama yang berpengaruh pada komunikasi adalah transmisi. Sebelum pejabat mengimplementasikan suatu keputusan, maka dia harus sadar suatu keputusan tersebut telah dibuat, dan suatu perintah untuk melaksanakannya sudah keluar, kemudian pejabat tersebut harus memahaminya. Hal ini tidak selalu nampak sebagaimana proses yang langsung. Sering kali suatu keputusan itu tidak dilaksanakan dan seringkali terjadi kesalahpahaman terhadap suatu keputusan yang telah dikeluarkan.

b. Kejelasan

Faktor kedua yang ditemukan Edward adalah kejelasan. Mengimplementasikan suatu kebijakan tidak hanya dengan petunjuk yang telah keluar, kemudian diterima oleh pelaksana

kebijakan. Akan tetapi, komunikasi yang berisi petunjuk dari suatu kebijakan haruslah jelas.

c. Konsistensi

Faktor ketiga yang berpengaruh pada komunikasi adalah konsistensi. Jika ingin suatu kebijakan diimplementasikan dengan efektif, maka harus ada konsistensi perintah. Jika suatu perintah itu jelas tetapi saling bertentangan, maka pelaksana kebijakan akan susah untuk mengimplementasikannya. Pada sisi lain, perintah pada implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong pelaksana untuk bersikap longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan suatu kebijakan.

2) Sumber-sumber

Menurut Edward (2012:192), sumber-sumber yang mendukung kebijakan yang efektif terdiri dari *staf* yang mempunyai keterampilan yang memadai serta dengan jumlah yang cukup, kewenangan, informasi, dan fasilitas.

a. *Staf*

Ada satu hal yang perlu diingat bahwa jumlah *staf* atau pegawai tidak selalu mempunyai pengaruh positif dalam implementasi kebijakan. Hal ini dikarenakan kecakapan yang dimiliki oleh *staf*. *Staf* harus memiliki suatu keterampilan yang baik dalam mengimplementasikan suatu kebijakan.

b. Informasi.

Informasi memiliki 2 bentuk. Bentuk pertama adalah informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Implementor harus tahu apa yang dilakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. Dengan demikian para implementor harus diberi petunjuk untuk melaksanakan suatu kebijakan. Bentuk kedua adalah data tentang ketaatan para personil lain terhadap peraturan pemerintah. Para pelaksana harus tahu apakah orang lain yang terlibat dalam implementasi kebijakan menaati undang – undang ataukah tidak.

c. Wewenang.

Wewenang memiliki banyak bentuk yang berbeda dari suatu program ke program lain serta mempunyai banyak bentuk yang berbeda. Seperti misalnya adalah hak untuk mengeluarkan panggilan untuk datang ke pengadilan; mengajukan masalah – masalah di pengadilan; menarik dana dari suatu program; menyediakan dana, *staf*, dan bantuan teknis kepada pemerintah daerah; membeli barang – barang dan jasa; atau memungut pajak.

Bisa saja suatu badan memiliki wewenang yang terbatas atau kekurangan wewenang dalam implementasi suatu kebijakan. Bila wewenang formal tidak ada, maka dapat disebut wewenang diatas kertas. Hal ini yang salah dimengerti sebagai wewenang yang efektif.

Wewenang diatas kertas atau wewenang formal adalah suatu hal, sedangkan apakah wewenang tersebut bisa digunakan secara efektif adalah hal lain. Dengan demikian, bisa saja terjadi suatu badan mempunyai wewenang formal yang besar namun tidak efektif dalam menggunakan wewenang tersebut.

d. Fasilitas

Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai *staf* yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas yang memadai, maka dapat mendorong ketidakefisienan.

3) Disposisi

Merujuk bahwa setiap kebijakan dipengaruhi oleh karakteristik yang menempel erat pada implementor kebijakan/program. Karakter yang harus dimiliki adalah kejujuran, komitmen, dan demokratis.

Disposisi memiliki 2 aspek. Aspek pertama adalah tingkat komitmen dan kejujuran implementor dalam implementasi suatu kebijakan. Aspek kedua adalah tingkat demokratis, yang merupakan intensitas pelaksana melakukan *sharing*, mencari solusi masalah yang dihadapi dan yang kiranya dapat terjadi, serta melakukan direksi yang berbeda dengan *guideline* guna mencapai tujuan dan sasaran program atau kegiatan.

Disposisi juga bisa menghambat implementasi. Pengaruh buruk disposisi ini, dapat terjadi apabila kebijakan yang masuk ke zona ketidakacuhan, karena bertentangan dengan pandangan

pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari para implementor.

4) Struktur Birokrasi

Merujuk bahwa hal ini mencakup dua hal penting, pertama adalah tentang SOP, dan tentang fragmentasi. Mekanisme dari suatu tugas - tugas dalam organisasi publik atau swasta biasanya ditetapkan melalui *Standart Operating Procedure* (SOP). SOP pada sisi keunggulan dapat dijadikan usaha menanggulangi keadaan umum yang ada diberbagai sektor publik dan swasta, dan bagi implementor dapat digunakan dalam menyeragamkan tindakan - tindakan pejabat dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP pada sisi kelemahan yakni apabila suatu kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara lazim, tetapi SOP yang ada bertentangan atau belum ada SOP. Fragmentasi organisasi berhubungan dengan badan yang bertanggung jawab, kelompok kepentingan yang memiliki pengaruh, dan sifat multi dimensi dari banyak kebijakan. Konsekuensi dari fragmentasi birokrasi apabila birokrasi tersebut besar adalah menghambat koordinasi, yang dapat menyebabkan hal yang berbelit, panjang, dan kompleks.

Struktur birokrasi berperan penting dalam implementasi. Struktur birokrasi mempengaruhi struktur birokrasi kedalam dan struktur birokrasi keluar. Ketika struktur birokrasi terpecah – pecah maka dapat meningkatkan untuk gagalnya implementasi. Hal tersebut terjadi karena meningkatnya kegagalan komunikasi, karena banyak

yang menerima perintah – perintah. Kemudian semakin besar pula kemungkinan – kemungkinan distorsi karena banyaknya penerima perintah. Fragmentasi dari struktur birokrasi membatasi dengan jelas kemampuan para pejabat tinggi untuk mengkoordinasikan sumber–sumber yang tersedia. Disamping itu, terjadilah pemborosan sumber–sumber, termasuk sumber yang langka, karena ketidakefisienan yang melekat karena fragmentasi dan *Standart Operating Procedure* (SOP).

Fragmentasi juga mempengaruhi kecenderungan dalam beberapa hal. Hal tersebut adalah perilaku parokial, dan terbukanya akses kepentingan swasta yang akan menekan pelaksana agar bertindak atas dasar kecenderungan pribadi.

Keempat variabel tersebut saling berpengaruh dan mempengaruhi dalam implementasi kebijakan dan pencapaian tujuan program/kebijakan yang telah ditetapkan. Jika salah satu variabel terdapat permasalahan, maka dapat mempengaruhi pencapaian tujuan.

1.5.1.2 Model Merilee S. Grindle

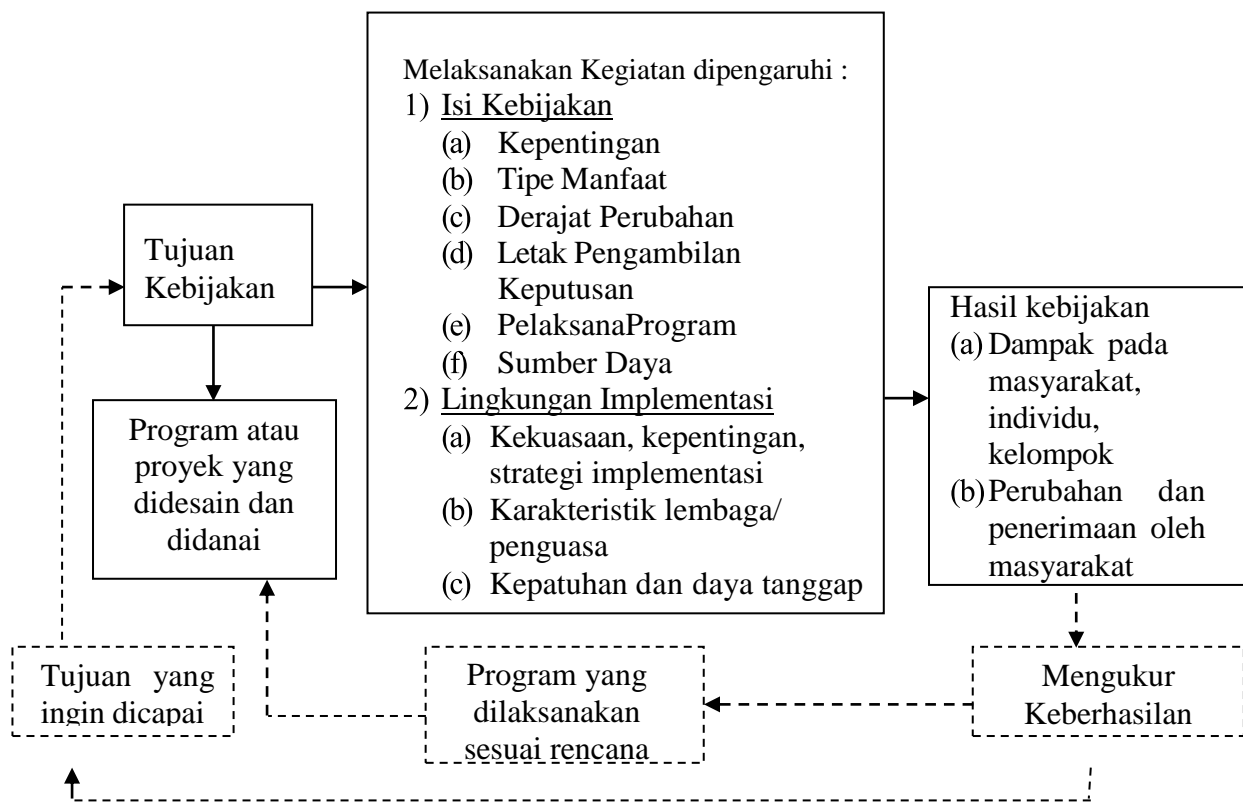
Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (dalam Subarsono, 2011: 93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut.

Variabel Isi Kebijakan Teori Grindle meliputi enam hal, yaitu :

1. Kepentingan kelompok sasaran

Kepentingan kelompok sasaran perlu diperhatikan, ini adalah salah satu variabel yang harus diperhatikan dalam sebuah program kebijakan.

Gambar 1.2
Model Implementasi Merilee S. Grindle



Sumber : Merilee S.Grindle dalam Subarsono (2011: 94)

2. Tipe Manfaat

Hal ini terkait dengan kepentingan kelompok sasaran, dengan adanya kejelasan kepentingan kelompok sasaran maka akan dapat terwujud kemanfaatan yang optimal yang dapat diterima dan dirasakan oleh kelompok sasaran.

3. Perubahan yang diinginkan

Setiap program yang dilaksanakan tentu saja bertujuan untuk memperbaiki atau mengubah kondisi yang ada menjadi kondisi yang lebih baik dan dapat menguntungkan semua pihak, yaitu pemerintah sebagai implementor dan juga masyarakat sebagai kelompok sasaran.

4. Ketepatan Program

Program yang dilaksanakan diharapkan dapat tepat sasaran kepada mereka yang layak untuk menjadi sasaran dari program yang ada

5. Kejelasan implementor

Implementor adalah mereka yang melaksanakan atau pelaku dari implementasi suatu program. Dengan adanya kejelasan implementor akan memperlancar pelaksanaan program yang ada.

6. SDM yang memadai

Implementor yang melaksanakan program seharusnya memenuhi standar kualitas yang baik. Memadai dalam hal ini adalah memadai dalam hal kualitas dan kuantitas sehingga SDM yang ada mencukupi bagi pelaksanaan program yang dibuat.

Sementara Lingkungan Implementasi meliputi tiga hal, antara lain:

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi implementasi

Kekuasaan dan kepentingan yang dimiliki dari sebuah implementasi yang ada diharapkan mampu mewujudkan kehendak dan harapan rakyat. Strategi implementasi akan dapat mencapai

keberhasilan dalam pelaksanaan program yang sedang dilaksanakan.

2. Karakteristik rezim yang berkuasa

Ini akan berpengaruh pada kebijakan yang diambil pemerintah. Apabila rezim yang berkuasa mengedepankan kepentingan rakyat maka kesejahteraan rakyat akan dapat dengan mudah terwujud, karena rezim yang seperti ini akan mengedepankan kepentingan rakyat.

3. Kepatuhan dan Daya Tanggap Kelompok Sasaran

Kelompok sasaran diharapkan dapat berperan aktif terhadap program yang dijalankan pemerintah, karena hal ini akan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dari pemerintah. Pada dasarnya program yang dilakukan adalah demi kepentingan rakyat, sehingga rakyat disini diharapkan dapat seiring sejalan dengan pemerintah. Rakyat harus mampu menjadi *partner* dari pemerintah, sehingga dapat menilai kinerja pemerintah.

Penelitian ini salah satunya menggunakan konsep implementasi yang dikemukakan oleh Grindle menurut konsepsi Isi Kebijakan. Aspek yang secara langsung mengacu pada model proses politik dan administrasi adalah kesesuaian isi kebijakan dengan apa yang dilaksanakan, jenis manfaat yang dirasakan oleh kelompok target dan perubahan yang terjadi melalui implementasi kebijakan. Tiga aspek tersebut merupakan elemen dari dimensi isi kebijakan dalam model proses politik dan administrasi. Sedangkan aspek yang secara tidak langsung mengacu pada keempat

model implementasi kebijakan tersebut adalah sebagian besar dari aspek kebijakan yang dibicarakan, seperti aspek kejelasan tujuan kebijakan bagi pelaksana, kesesuaian isi kebijakan dan konsistensi isi kebijakan dengan program dan pelaksanaannya. Tiga aspek kebijakan tersebut implisit dalam makna dari kata kepentingan yang berpengaruh sebagai elemen dari dimensi isi kebijakan dalam model proses politik dan administrasi.

1.5.1.3 Model Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Menurut Meter dan Horn (dalam Subarsono, 2011: 99) ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana dan kondisi sosial, ekonomi dan politik.

Model ini tidak hanya menentukan hubungan-hubungan antara variabel bebas dan variabel terikat mengenai kepentingan-kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan antara variabel-variabel bebas. Variabel-variabel tersebut dijelaskan oleh van Meter dan van Horn sebagai berikut:

1. Ukuran-Ukuran Dasar dan Tujuan-Tujuan Kebijakan

Variabel ini berguna dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh.

2. Sumber-Sumber Kebijakan

Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana atau perangsang (incentive) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

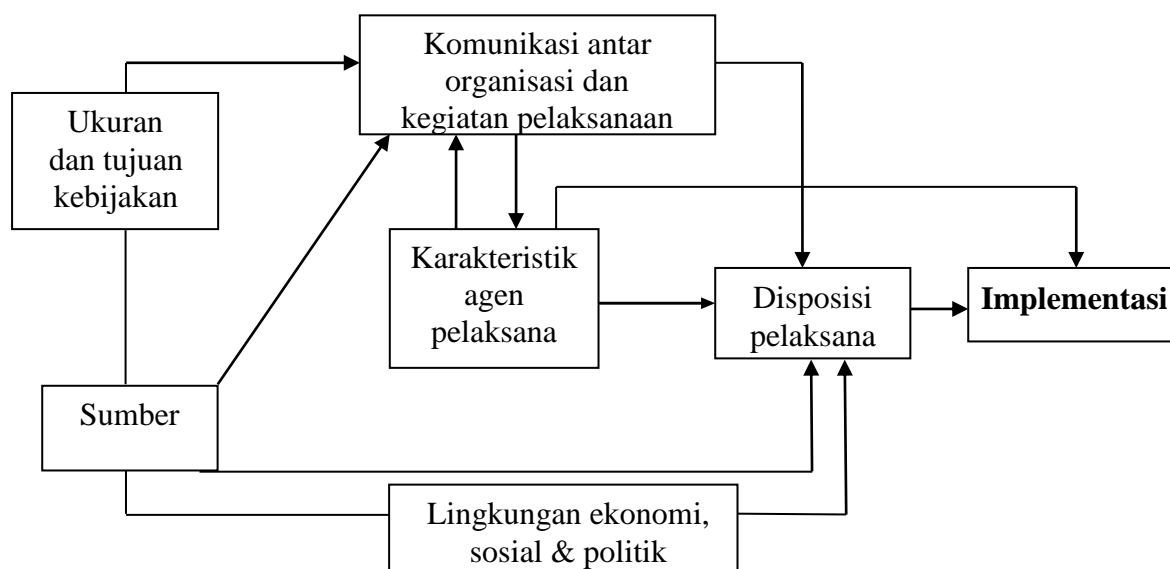
3. Komunikasi antar Organisasi dan Kegiatan-Kegiatan Pelaksana

Implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bekerja dalam kinerja kebijakan.

4. Karakteristik Badan-Badan Pelaksana

Yang dimaksud karakteristik badan-badan pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi yang diartikan sebagai karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

Gambar 1.3
Model Implementasi Van Meter dan Van Horn



Sumber : Meter dan Horn dalam Subarsono (2011:100)

5. Kondisi-Kondisi Ekonomi, Sosial, dan Politik

Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni

mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

6. Kecenderungan Pelaksana (*Implementors*)

Ada tiga unsur yang diidentifikasi sebagai tanggapan yang mempengaruhi kemampuan dan keinginan implementor untuk melaksanakan kebijakan, yakni: (a) intensitas tanggapan terhadap kebijakan; (b) kognisi, yakni komprehensi dan pemahamannya terhadap kebijakan; dan (c) macam tanggapan yang terhadapnya (penerimaan, netralitas, penolakan).

1.5.1.4 Model Daniel A. Mazmanian dan Sabatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Subarsono, 2011: 94) ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*) dan variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

1. Karakteristik Masalah

1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan

Masalah yang ada dimasyarakat sangat beragam, ada yang mudah dipecahkan sehingga pelaksanaan teknisnya tidak terlalu rumit karena inti masalah dapat diselesaikan dengan satu kebijakan

2) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran

Kebijakan atau program akan lebih mudah diimplementasikan apabila kelompok sasrannya adalah masyarakat yang homogen karena pemahaman terhadap suatu kebijakan akan sama.

3) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi

Sebuah program akan lebih sulit apabila diimplementasikan pada kelompok sasaran yang mencakup semua populasi.

4) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan

Implementasik kebijakan tentang perubahan perilaku masyarakat akan lebih sulit dijalankan karena suusah untuk mengubah sikap seseorang.

2. Karakteristik Kebijakan

1) Kejelasan isi kebijakan

Kebijakan akan lebih mudah diimplementasikan apabila implementor dapat memahami dan menerjemahkan program kepada masyarakat.

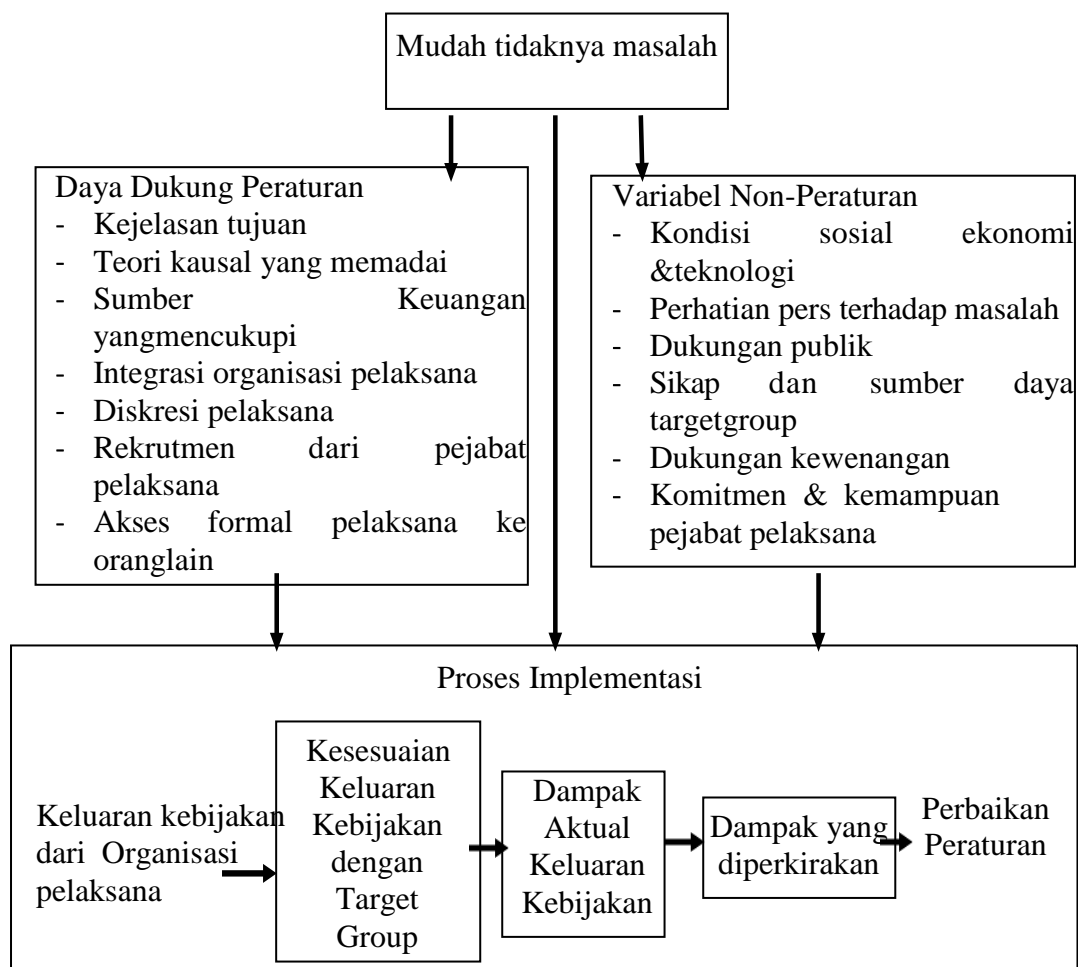
2) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis

Kebijakan yang memiliki dasar teoritis akan lebih mudah diimplementasikan karena sudah diuji.

3) Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut

Dukungan finansial akan sangat berpengaruh dalam memberikan fasilitas implementasi kebijakan dan dukungan staff administrasi dalam memonitor suatu kebijakan.

Gambar 1.4
Model Implementasi Mazmian dan Sabatier



Sumber : Mazmanian dan Sabatier dalam Subarsono (2015:95)

4) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana

Kebijakan dijalankan dengan baik tentunya karena adanya koordinasi antar institusi terkait baik secara vertical maupun horizontal.

5) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana Kebijakan yang ada, seringkali tidak jelas dan berbeda antar kebijakan yang satu dan yang lainnya padahal masih menyangkut pada suatu masalah yang sangat berkaitan sehingga menimbulkan ketidakjelasan pedoman untuk implementasi.

6) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan
Aparat yang bertanggungjawab terhadap implementasi suatu kebijakan harus mempunyai komitmen untuk dapat menjalankan tugasnya demi kepentingan publik sehingga kasus korupsi yang marak terjadi dapat dihindari.

7) Seberapa luas akses kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

Kebijakan publik akan lebih mudah diimplementasikan apabila masyarakat ikut terlibat, sehingga program yang dijalankan mendapat dukungan.

3. Variabel Lingkungan (Non-Peraturan)

1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat

Masyarakat yang terdidik dan terbuka akan lebih mudah menerima program pembaharuan daripada masyarakat yang tertutup dan tradisional karena program baru akan lebih mudah disosialisasikan dan dimengerti oleh masyarakat yang terbuka.

2) Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan

Kebijakan yang insentif dan dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh masyarakat akan lebih mudah mendapat dukungan publik.

3) Sikap dari kelompok pemilih

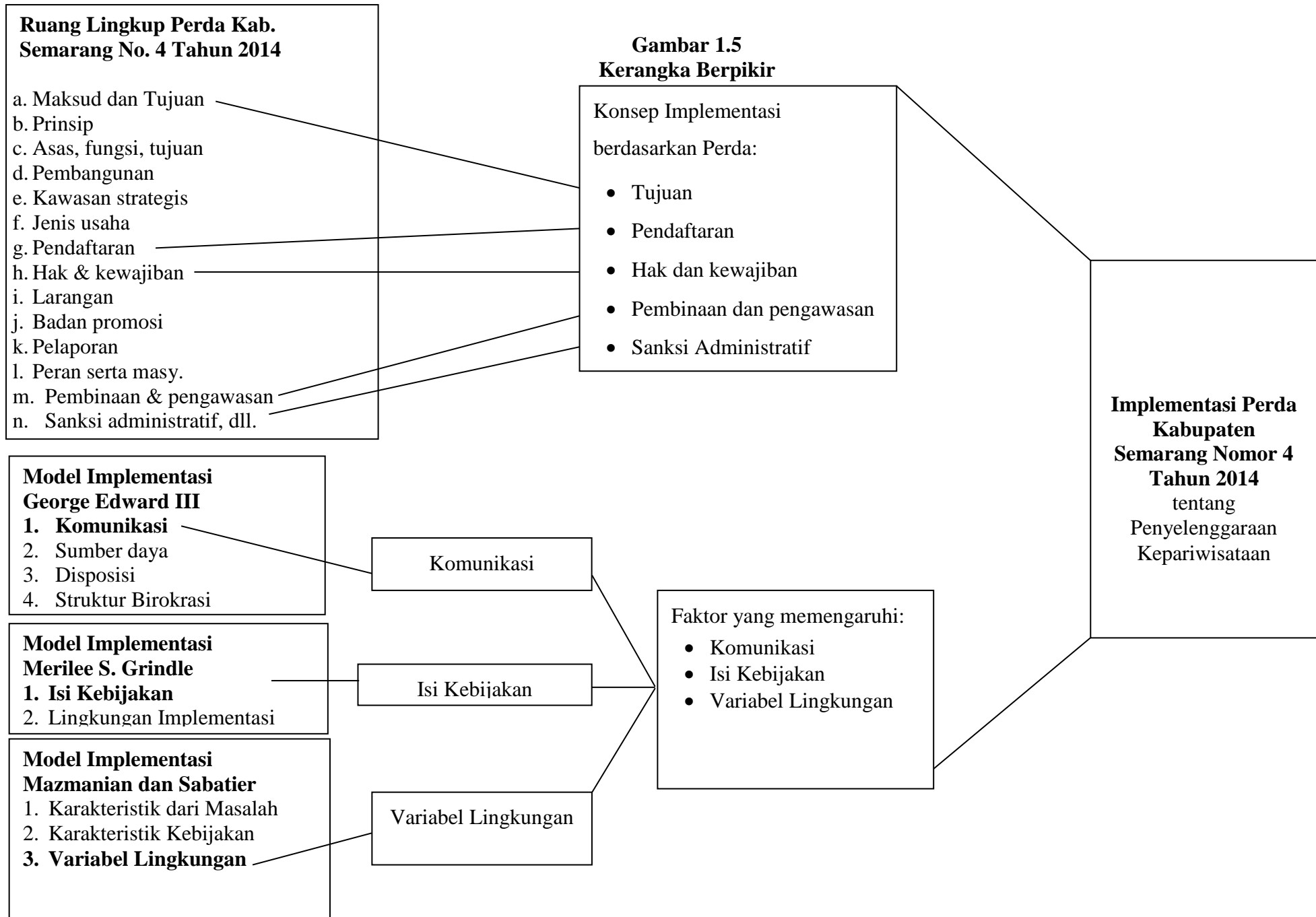
Kelompok pemilih dalam masyarakat dapat mempengaruhi proses implementasi karena mereka dapat melakukan intervensi terhadap keputusan badan pelaksana melalui komentar untuk mengubah keputusan dengan melakukan kritik terhadap kinerja badan pelaksana dan ditujukan kepada badan legislatif.

4) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor

Aparat badan pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tersebut.

1.5.2 Kerangka Berpikir

Secara sistematis kerangka pikir dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :



1.6 Operasionalisasi Konsep

Penelitian ini secara konseptual merupakan Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Penyelenggaraan Kepariwisata di Kabupaten Semarang. Penelitian ini berusaha untuk menggambarkan mengenai bagaimana Implementasi Penyelenggaraan Kepariwisata di Kabupaten Semarang dan mengetahui apa saja faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi Perda tersebut

1.6.1 Implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata di Kabupaten Semarang

Implementasi kebijakan merupakan suatu tahap dimana suatu kebijakan yang sudah dibuat dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan yang telah ditentukan oleh kebijakan itu sendiri.

Konsep implementasi kebijakan dalam penyelenggaraan kepariwisataan ini ditinjau dari isi Perda yang berkaitan dengan:

1) Maksud Kebijakan.

Mendeskripsikan apakah maksud perda ini sudah jelas tersampaikan oleh implementor yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang kepada sasaran kebijakan yaitu Pengusaha Pariwisata di Kabupaten Semarang. Selanjutnya yaitu menilai apakah maksud dari Perda ini sudah diimplementasikan sesuai perda atau belum.

- a. Terdapat payung hukum yang dikeluarkan Pemerintah Daerah.
- b. Tersedia informasi yang jelas dari Pemerintah Daerah.

2) Tujuan Kebijakan.

Mendeskripsikan apakah tujuan perda ini sudah jelas tersampaikan oleh implementor yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang kepada sasaran kebijakan yaitu Pengusaha Pariwisata di Kabupaten Semarang. Selanjutnya yaitu menilai apakah tujuan dari Perda ini sudah tercapai atau belum.

Gejala yang akan dilihat dari Tujuan kebijakan adalah:

- a. Penjelasan tujuan kebijakan
- b. Tercapai atau tidak kemudahan pendaftaran

3) Pendaftaran Usaha Pariwisata.

Menilai bagaimana kemudahan dalam mengurus pendaftaran melalui implementasi pendaftaran usaha yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang melalui SKPD yang membidangi dan SKPD yang terkait.

Gejala yang akan dilihat dari Tujuan dan Pendaftaran adalah:

- a. Prosedur dan standar pelayanan
- b. Waktu dan persyaratan pendaftaran
- c. Biaya pendaftaran

4) Hak Pengusaha Pariwisata

Menilai bagaimana Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam memenuhi hak-hak yang seharusnya didapatkan oleh Pengusaha Pariwisata sehingga kebijakan penyelenggaraan kepariwisataan dapat tercapai.

Gejala yang akan dilihat dari hak pengusaha pariwisata adalah:

- a. Terpenuhinya hak-hak pengusaha pariwisata Kabupaten Semarang.

5) Kewajiban Pemerintah Daerah

Menilai bagaimana Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam memenuhi kewajibannya sehingga kebijakan penyelenggaraan kepariwisataan dapat tercapai.

Gejala yang akan dilihat dari kewajiban Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang adalah:

- a. Terpenuhinya kewajiban Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang.

6) Pembinaan Usaha Pariwisata.

Mendeskripsikan usaha Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam melakukan pembinaan kepada usaha untuk tercapainya tujuan dari pembinaan sesuai dengan Perda ini.

- a. Upaya pemerintah daerah dalam melakukan pembinaan.
- b. Kegiatan pemerintah daerah untuk terselenggaranya pembinaan.

7) Pengawasan Usaha Pariwisata.

Mendeskripsikan usaha Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam melakukan pembinaan dan pengawasan kepada usaha untuk tercapainya tujuan dari pembinaan dan pengawasan sesuai dengan Perda ini.

Gejala yang akan dilihat dari pembinaan dan pengawasan adalah:

- a. Upaya pemerintah daerah dalam melakukan pengawasan..

8) Sanksi Administrasi Kepada Pengusaha Pariwisata.

Mendeskripsikan usaha Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam menindaklanjuti pengawasan yang dilakukan yaitu dengan menerapkan sanksi administrasi bagi pengusaha pariwisata yang tidak memenuhi kewajibannya.

Gejala yang akan dilihat dari sanksi administrasi adalah:

- a. Sanksi yang diberlakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang.
- b. Dampak dari sanksi yang telah diberlakukan.

1.6.2 Faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan tentang Penyelenggaraan Kepariwisata di Kabupaten Semarang

Faktor-faktor yang memengaruhi implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata di Kabupaten Semarang.

1) Komunikasi

Komunikasi menurut Edwards merupakan faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Penelitian ini akan mengulas bagaimana upaya komunikasi yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang mulai dari kejelasan pesan komunikasi hingga konsistensi komunikasi itu sendiri hingga sampai kepada pelaksanaannya yaitu menjelaskan bagaimana kebijakan ini kepada sasaran kebijakan.

Gejala Komunikasi yang memengaruhi keberhasilan Kebijakan, yaitu:

- a. Kejelasan kebijakan.
- b. Konsistensi kebijakan.

2) Isi Kebijakan

Selain faktor komunikasi, isi kebijakan merupakan faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan. Grindle menyebutkan bahwa salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu Isi Kebijakan di mana di dalamnya terdapat manfaat yang memuat kepentingan kelompok sasaran serta arah perubahan yang akan menentukan bagaimana kebijakan tersebut akan mengubah keadaan menjadi lebih baik atau buruk.

Gejala Isi Kebijakan yang memengaruhi keberhasilan kebijakan, yaitu:

- a. Manfaat kebijakan.
- b. Arah Perubahan.

3) Variabel Lingkungan

Faktor yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan yang terakhir yaitu variabel lingkungan. Mazmanian dan Sabatier menyebutkan bahwa salah satu gejala dalam faktor ini terdapat respon sasaran terhadap kebijakan serta kondisi masyarakat yang terdidik dan terbuka akan lebih mudah menerima program yang diterapkan.

Gejala Variabel Lingkungan yang memengaruhi keberhasilan kebijakan, yaitu:

- a. Respon kelompok sasaran.
- b. Kesadaran kelompok sasaran.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Desain Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif. Kirk dan Miller menyebutkan penelitian kualitatif didefinisikan sebagai tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung dan pengamatan pada manusia baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya. (Lexy J. Moleong, 2010:4)

Maka penelitian kualitatif bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain, secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan metode alamiah. Penelitian deskriptif bertujuan untuk mendeskripsikan apa-apa yang saat ini berlaku. Di dalamnya terdapat upaya mendeskripsikan, mencatat, analisis dan menginterpretasikan kondisi-kondisi sekarang ini terjadi. Penelitian ini tidak menguji hipotesa, melainkan hanya mendeskripsikan informasi apa adanya sesuai dengan variabel yang diteliti.

Penelitian ini mempunyai tujuan untuk memaparkan mengenai bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Semarang tentang Penyelenggaraan Kepariwisata. Dengan demikian, laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberi gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut dapat berasal dari naskah wawancara,

catatan lapangan, foto, dokumen pribadi, catatan atau memo, dan dokumen resmi lainnya.

1.7.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat dimana persoalan dan atau penelitian terjadi. Lokasi penelitian ini adalah di Kantor Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang dan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu serta tempat-tempat usaha pariwisata seperti Rumah Makan, Hotel atau Penginapan dan Daya Tarik Wisata yang ada di Kabupaten Semarang. Pembatasan lokasi penelitian ini bertujuan untuk dapat lebih mudah mengamati permasalahan-permasalahan yang ada.

1.7.3 Subjek Penelitian

Penelitian kualitatif dibutuhkan subjek penelitian sebagai pemberi informasi-informasi atau informan dalam penelitian. Informan adalah orang dapat memberikan informasi situasi dan kondisi tempat tujuan dari penelitian tersebut. Peneliti harus dapat memilih informan yang mempunyai pengalaman, kecakapan, dan pengetahuan yang banyak tentang lokasi penelitian serta informan juga mempunyai peran penting dalam penelitian kualitatif. Jadi dalam penelitian ini informan yang dipilih haruslah orang-orang yang memahami dan mengetahui tentang Implementasi Penyelenggaraan Kepariwisata sesuai Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 4 Tahun 2014. Dengan demikian pihak yang menjadi informan dalam penelitian ini diantaranya :

- a. Pegawai Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang
- b. Pegawai Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Semarang

c. Pengusaha Pariwisata di Kabupaten Semarang

1.7.4 Jenis dan Sumber Data

Sumber data adalah segala keterangan atau informasi mengenai hal yang berkaitan dengan masalah yang dibahas, tempat di mana data yang diperlukan dalam penelitian ini diperoleh. Dalam penelitian Implementasi Perda No. 4 Tahun 2014 Pasal 30 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataaan terdapat dua jenis data yang digunakan yaitu :

1. Data Primer

Data yang di dapat langsung dari sumber pertama, baik individu atau perseorangan seperti hasil wawancara dengan informan atau hasil dari observasi atau pengamatan langsung yang dilakukan oleh peneliti.

2. Data Sekunder

Data sekunder yang terkait dengan suatu peristiwa yang sudah ada sebelumnya yang diperoleh dari dokumen, laporan hasil penelitian, artikel-artikel, serta bentuk-bentuk lain yang dapat memberikan informasi kaitannya dengan penelitian ini.

1.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data untuk mendapatkan data dan informasi dilakukan dengan cara :

a. Wawancara

Wawancara adalah pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu dan dengan wawancara, peneliti akan mengetahui hal-hal yang lebih mendalam tentang partisipan dalam

menginterpretasikan situasi dan fenomena yang terjadi yang tidak mungkin bisa ditemukan melalui observasi. (Sugiono 2009:317)

b. Studi Pustaka

Studi kepustakaan merupakan langkah yang penting dimana setelah seorang peneliti menetapkan topik penelitian, langkah selanjutnya adalah melakukan kajian yang berkaitan dengan teori yang berkaitan dengan topik penelitian. Dalam pencarian teori, peneliti akan mengumpulkan informasi sebanyak-banyaknya dari kepustakaan yang berhubungan. Sumber-sumber kepustakaan dapat diperoleh dari: buku, jurnal, majalah, hasil-hasil penelitian (tesis dan disertasi), dan sumber-sumber lainnya yang sesuai (Nazir 1998 : 112).

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah mencari dan mengumpulkan data mengenai hal-hal yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, notulen, rapat, agenda dan sebagainya. (Arikunto 2006:158)

1.7.6 Analisis Data

Menurut Miles, Huberman dan Saldana (2013,12-14) di dalam Analisis Data terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu Kondensasi Data, Penyajian Data dan Penarikan Kesimpulan. :

1. Kondensasi Data (*Data Condensation*)

Kondensasi data merujuk pada proses pemilihan, pemfokusan, penyederhanaan, penguraian, dan atau mentransformasikan data yang mendekati keseluruhan bagian dari catatan-catatan lapangan

yang berupa tulisan, transkrip wawancara, dokumen-dokumen, dan materi empiris.

2. Penyajian Data (*Data Display*)

Penyajian data diartikan sebagai kumpulan informasi terkelola dan terorganisir yang memungkinkan penyimpulan dan tindakan. Dengan penyajian data membantu memahami apa yang sedang terjadi dan melakukan sesuatu, baik menganalisis lebih jauh atau mengambil tindakan berdasarkan pemahaman itu.

3. Menarik Kesimpulan (*Conclusion Drawing/Verification*)

Kegiatan analisis ketiga atau yang terakhir adalah dengan menarik kesimpulan dan verifikasi dari permulaan yaitu pengumpulan data, peneliti kualitatif mulai menginterpretasikan hal-hal apa saja dengan mencatat pola, penjelasan, sebab-akibat, dan proposisi. Kesimpulan akhir mungkin tidak muncul sampai pengumpulan data selesai, tergantung pada besarnya ukuran catatan lapangan, metode pengkodean, penyimpanan, dan metode pencarian ulang yang digunakan, kecakapan peneliti, dan tuntutan lainnya seperti tenggat waktu penyelesaian.

1.7.7 Kualitas Data

Teknik yang digunakan untuk menguji keabsahan data adalah teknik triangulasi data. Teknik ini merupakan teknik pemeriksaan data untuk keperluan pengecekan, apakah proses dan hasil sudah dapat dipahami oleh peneliti berdasarkan apa yang disampaikan informan maupun keadaan lapangan. Cara yang dilakukan antara lain:

- a. Melakukan Wawancara terhadap Informan
- b. Melakukan uji silang antara informasi yang diperoleh informan dengan informasi di lapangan.