

## **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN GARUT TENTANG PENATAAN KAWASAN WISATA DARAJAT**

Yusup Hermawan<sup>1</sup>

### **Abstrak**

Latar belakang penelitian ini adalah adanya fenomena belum optimalnya implementasi kebijakan penataan kawasan wisata Darajat oleh Pemda Garut. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Pemda Garut Tentang Penataan Kawasan Wisata Darajat. Desain penelitian menggunakan desain kualitatif dan Metode penelitian menggunakan metode deskriptif analisis. Informan penelitian terdiri dari Kasi dan staf pelaksana Trantib Kecamatan Pasirwangi serta 2 orang pengusaha objek wisata Darajat. Penentuan informan menggunakan teknik purposive. Teknik pengumpulan data menggunakan observasi partisipatif, wawancara mendalam dan studi dokumentasi. Sedangkan analisis data menggunakan teknik triangulasi. Teori yang digunakan untuk menganalisis Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Wisata Darajat adalah model implementasi kebijakan Edward III yang terdiri dari komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Wisata Darajat belum optimal. Titik lemah implementasi terletak pada belum tersedianya alokasi anggaran untuk penataan, tidakjelasnya legalitas perijinan, belum adanya SOP penataan kawasan, struktur organisasi pelaksana penataan kawasan belum dibentuk secara khusus, adanya pihak ketiga (LSM) yang cenderung provokatif dan rendahnya kesadaran pengelola objek wisata dalam melaksanakan penataan. Adapun saran yang penulis rekomendasikan dalam menanggulangi permasalahan tersebut antara lain: (1) Kerjasama dengan investor untuk pendanaan program; (2) Segera melaksanakan penyusunan SOP penataan kawasan wisata Darajat; (3) Peningkatan intensitas sosialisasi dan akses informasi; (4) Peningkatan kerjasama, kolaborasi dan koordinasi antar SKPD Pemda Garut.

**Kata Kunci:** *implementasi, kebijakan, penataan, kawasan wisata*

### **Abstract**

*The background of this research is the phenomenon of the non-optimal implementation of the policy of structuring the Darajat tourism area by the Government of Garut. This study aims to determine the Implementation of Garut Regional Government Policy on the Arrangement of the Darajat Tourism Area. The research design uses qualitative design and the research method uses descriptive analysis method. The research informants consisted of Kasi and the implementing staff of Trantib Subdistrict of Pasirwangi and 2 entrepreneurs of Darajat attractions. Determination of informants using purposive techniques.*

---

<sup>1</sup> Universitas Garut

*Data collection techniques using participatory observation, in-depth interviews and documentation studies. While data analysis uses triangulation techniques. The theory used to analyze the Implementation of Darajat Tourism Area Structuring Policy is the Edward III policy implementation model consisting of communication, resources, disposition and bureaucratic structure. The results showed that the Implementation of Darajat Tourism Area Structuring Policy was not optimal. The weak point of implementation lies in the unavailability of budget allocations for structuring, unclear legality of licensing, lack of SOP on regional arrangement, organizational structure of implementing area structuring has not been specifically formed, there is a third party (NGO) which tends to be provocative and low awareness of tourism object management in implementing structuring . The suggestions that the authors recommend in overcoming these problems include: (1) Cooperation with investors for program funding; (2) Immediately carry out the preparation of the SOP for the arrangement of the Darajat tourist area; (3) Increasing the intensity of information dissemination and access to information; (4) Increased collaboration, collaboration and coordination between SKPD Garut Regional Government.*

**Keywords:** *implementation, policy, arrangement, tourist area*

## **PENDAHULUAN**

Banjir Bandang yang terjadi di Kabupaten Garut tahun 2016 telah merenggut nyawa puluhan orang warga Garut. Bencana tersebut tidak saja mengakibatkan korban nyawa namun juga meluluhlantahkan ratusan pemukiman yang ada di sekitar sungai Cimanuk dan merupakan bencana terparah selama 50 tahun terakhir yang dialami Kabupaten Garut.

Salah satu penyebab yang disinyalir menjadi penyebab banjir bandang tersebut adalah berubah fungsinya kawasan konservasi Gunung Darajat menjadi kawasan wisata yang cukup diminati. Kelebihan objek wisata Darajat adalah pemandian air panas yang mengandung belerang dengan dukungan pemandangan alam yang menawan. Kondisi ini bagi pemerintah Kabupaten Garut nejadi dilematis, di satu sisi perlu kawasan konservasi untuk resapan air, namun disisi lain potensi wisata yang dimiliki kawasan darajat sangat potensial.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Garut menerbitkan Peraturan Bupati Garut No. 16 tahun 2016 Tentang Penataan Kawasan Wisata Darajat bertujuan untuk memberikan arahan bagi Pemerintah Daerah, Pengusaha Pariwisata dan Masyarakat dalam melakukan penataan kawasan wisata darajat sebagai daerah tujuan Pariwisata/ Destinasi Pariwisata

yang bertanggung jawab dengan tetap memberikan perlindungan nilai Agama, Budaya, yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup.

Peraturan Bupati Garut Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Penataan Kawasan Wisata Darajat, Pasal 26 memuat tentang kewajiban untuk para pengusaha Pariwisata Kawasan Wisata Darajat, diantaranya adalah memberikan Informasi yang akurat dan bertanggung jawab serta menerapkan standar usaha dan standar kompetensi sesuai dengan ketentuan Peraturan per Undang-undangan.

Peneliti melakukan penelitian pendahuluan melalui observasi tentang kondisi objek wisata darajat setelah penerbitan Peraturan Bupati Garut Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Penataan Kawasan Wisata Darajat. Hasilnya cukup mencengangkan, karena peneliti menemukan di dua lokasi yaitu Darajat Pass dan di Puncak Darajat terdapat taman air (*waterboom*) dan bangunan lain yang di dibangun berada dibawah dan diatas lereng yang terjal. Padahal berdasarkan Perbup Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Penataan Kawasan Wisata Darajat, Pasal 11 Ayat 1 Point a, menyatakan bahwa daya tarik wisata hasil buatan manusia berupa taman air (*water boom*) dan Bangunan tidak dibangun diatas atau dibawah lereng yang terjal sebab sewaktu waktu bisa menimbulkan terjadinya longsor.

Penelitian tentang implementasi kebijakan pariwisata pernah dilakukan oleh Irawan (2015) dengan judul “Implementasi Kebijakan Pembangunan Pariwisata di Kabupaten Banyuwangi, Pangestoeti (2016) dengan judul “Implementasi Kebijakan Destinasi Pariwisata Di Kelurahan Penyengat Kecamatan Tanjungpinang Kota”, Jupir (2013) dengan judul “Implementasi Kebijakan Pariwisata Berbasis Kearifan Lokal (Studi Di Kabupaten Manggarai Barat).

Penelitian Irawan (2015) menemukan bahwa Implementasi kebijakan pengembangan pariwisata daerah di Banyuwangi dijalankan dengan *leading sector* Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dan organisasi pelaksana lain yang diajak bekerja sama. Kebijakan pengembangan pariwisata di Banyuwangi merupakan kebijakan yang diintegrasikan dengan pembangunan infrastruktur, konsolidasi budaya, peningkatan kelestarian lingkungan, dan penguatan citra daerah (*rebranding*). Di dalam implementasi, terdapat sejumlah faktor yang bisa menghambat kebijakan pengembangan pariwisata di Banyuwangi, yaitu (1) Kurangnya sinergi (komunikasi) antarpemangku kepentingan sehingga dalam

beberapa konteks, implementasi kebijakan justru menghasilkan perubahan yang negatif; (2) Kompetensi pelaksana kebijakan yang masih kurang dalam menerjemahkan garis besar kebijakan pengembangan pariwisata; (3). Partisipasi masyarakat masih belum optimal karena pelaksana kebijakan belum melibatkan publik secara substantif

Hasil penelitian Pangestoeti (2016) Implementasi kebijakan Destinasi Pariwisata di Kelurahan Penyengat Kecamatan Tanjungpinang Kota masih sangat minim, dari segi komunikasi terutama dalam melakukan sosialisasi baik kepada masyarakat maupun kepada pegawai pelaksana kebijakan destinasi pariwisata di Kelurahan Penyengat.

Penelitian Jupir (2013) menemukan bahwa ketersediaan sumber daya pendukung implementasi belum dialokasikan dengan jelas, komunikasi dan koordinasi belum berjalan optimal, kondisi eksternal (sosial, ekonomi, dan politik) menghambat implementasi kebijakan Pariwisata Berbasis Kearifan Lokal di Kabupaten Manggarai Barat secara efektif dan optimal. Implikasinya adalah aktivitas pariwisata berbasis kearifan lokal belum berkontribusi secara optimal bagi pemerintah, swasta dan masyarakat dari sisi ekonomi.

Temuan dilapangan dan berbagai hasil penelitian sebelumnya menjadi informasi awal bahwa Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Wisata Darajat belum dapat dilaksanakan dengan optimal. Oleh karena itu peneliti memandang perlu untuk melakukan penelitian lebih lanjut terkait dengan implementasi kebijakan Pemda Garut tentang Penataan Kawasan Wisata Darajat. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada focus kajian dalam penelitian ini merupakan kebijakan penataan kawasan bukan kepada implementasi kebijakan destinasi atau pengembangan wisata.

Tujuan Penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis Implementasi Kebijakan Pemda Garut tentang Penataan Kawasan Wisata Darajat dan faktor-faktor yang menjadi penghambat Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Wisata Darajat.

#### **TINJAUAN PUSTAKA**

Implementasi sebagian besar program pemerintah pasti akan melibatkan sejumlah pembuat kebijakan yang berusaha keras untuk mempengaruhi perilaku

birokrat-birokrat/pejabat-pejabat lapangan (*street level bureaucrats*) dalam rangka memberikan pelayanan atau jasa tertentu kepada masyarakat atau mengtur perilaku dari suatu atau lebih kelompok sasaran. Djopari (2001:6.4). Implementasi kebijakan menurut Syafri dan Setyoko (2008:22) adalah “cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya”.

Luankali (2007:83) mendefinisikan “Implementasi sebagai suatu proses dalam melaksanakan keputusan kebijakan (dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Putusan Pengadilan dan Perintah Eksekutif)” . Implementasi menurut Luankali (2007:21) merupakan :

- a. Suatu proses dalam melaksanakan keputusan;
- b. Menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu;
- c. Menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu.

Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Djopari (2001:6.6) mengatakan bahwa “memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan pemerintah, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak pada masyarakat atau kejadian-kejadian

Menurut Van Meter dan van Horn dalam Winarno (2015:146) “(implementasi sebagai proses) proses implementasi merupakan tindakan yang dilakukan baik oleh individu / pejabat-pejabat atau unit-unit pemerintahan yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”. Dilain pihak, Edwards III (1980: 10) mengemukakan empat faktor kritis dalam implementasi kebijakan, yaitu:

- 1) *Communication For implementation to be effective, those whoseresponsibility it is to implement a decision must know what they are supposed to do. Order to implement policies must be transmitted to the appropriate personel, and they must be clear, accurate, and consistent. If the policies decisionmakers wish to see implemented are not clearly specified, they may be misunderstood by those at whom they are directed.*

- 2) *Resources Important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation; the authority to ensure that policies are carried out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or with which to provide services.*
- 3) *Dispositions The dispositions or attitudes of implementers is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. Most implementers can exercise considerable discretion in the implementation of policies. One of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. Another reason is the complexity of the policies themselves.*
- 4) *Bureaucratic Structure Even if sufficient resources to implement a policy exist and implementers know what to do and want to do it, implementation may still be thwarted because of deficiencies in bureaucratic structure.*

Menurut Edward III dalam Winarno (2002:174), sejalan dengan variabel-variabel yang telah disebutkan menurutnya “dalam mengkaji implementasi suatu kebijakan memerlukan empat faktor yang krusial terdiri atas: 1) Komunikasi; 2) Sumberdaya 3) Disposisi atau sikap-sikap 4) Struktur birokrasi. Menelaah beberapa pendapat sebelumnya dalam mengkaji dan melakukan penelitian penulis menggunakan variabel-variabel yang dikemukakan oleh Edwards III (1980: 10). Dari definisi tersebut maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pelaksanaan kebijakan penataan kawasan wisata Darajat menyangkut penerapan Peraturan Bupati Garut Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Penataan Kawasan Wisata Darajat.

#### **METODE PENELITIAN**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan desain penelitian kualitatif. Informan penelitian terdiri dari Kasi Trantib Kecamatan Pasirwangi, staf pelaksana Trantib Pasirwangi dan 2 orang pengusaha objek wisata Darajat. Penentuan informan menggunakan teknik purposive. Teknik pengumpulan data menggunakan observasi partisipatif, wawancara mendalam dan studi dokumentasi. Sedangkan analisis data menggunakan teknik triangulasi.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **a. Komunikasi**

Komunikasi merupakan aspek yang sangat memengaruhi keberhasilan dalam implementasi kebijakan. Menurut Edward III dalam Widodo (2017:97) komunikasi diartikan sebagai proses penyampain informasi komunikator kepada komunikan. Edward III dalam Agustino (2016:157-158) mengemukakan tiga variabel komunikasi yaitu transmisi, kejelasan dan konsistensi. Hasil penelitian terhadap tiga indikator tersebut dikemukakan sebagai berikut.

Penyebarluasan informasi kebijakan (transmisi) Peraturan Bupati No. 16 tahun 2016 Tentang Penataan Kawasan Wisata Darajat telah dilakukan atau ditransmisikan kepada kelompok sasaran, yaitu para pengusaha dan para kepala desa yang ada di lingkungan kawasan wisata Darajat melalui Kasi Trantib dan staf seksi trantib Kecamatan Pasirwangi sebagai pelaksana di lapangan. Namun frekuensi dan intensitasnya masih kurang. Penggunaan teknologi komunikasi seperti website belum dimanfaatkan secara maksimal. Kejelasan kebijakan menunjukkan sebagian pengusaha memahami kebijakan Peraturan Bupati No. 16 tahun 2016 Tentang Penataan Kawasan Wisata Darajat. Konsistensi kebijakan juga belum tercapai karena ada perbedaan pendapat antara pihak kabupaten dan propinsi terutama mengenai status kawasan yang hingga saat ini masih dipersoalkan oleh pihak provinsi Jawa Barat, sehingga pengusaha merasa kebingungan karena status yang tidak pasti. Edward III dalam Agustino (2016:157-158) mengemukakan pentingnya komunikasi kebijakan bahwa penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan terdirtorsi di tengah jalan.

### **b. Sumberdaya**

Faktor Sumberdaya menunjukkan belum terpenuhi dengan baik. Unsur sumberdaya yang masih lemah adalah kecukupan SDM yang masih kurang, unsur anggaran yaitu tidak ada anggaran khusus untuk penataan kawasan wisata,

fasilitas atau perlengkapan yang dibutuhkan oleh pelaksana kebijakan juga masih kurang. Faktor sumberdaya akan berpengaruh kepada keberhasilan implementasi kebijakan Penataan Kawasan Wisata Darajat, seperti yang dikemukakan oleh Winarno (2015:130) bahwa sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (*street-level bureaucrats*), fasilitas, informasi, finansial dan otoritas. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan karena salah satu unsur tersebut yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan kecukupan semua unsur sumberdaya dalam mengimplementasikan kebijakan.

### **c. Disposisi**

Faktor disposisi menunjukkan kondisi yang masih lemah. Hal ini ditunjukkan oleh tidak adanya pengangkatan staf yang khusus melaksanakan penataan kawasan wisata darajat. Selama ini pelaksanaan kebijakan dilaksanakan sesuai tupoksi masing-masing SKPD dan Kecamatan Pasirwangi. Menurut Edward III dalam Winarno (2015:142-143) mengemukakan ”kecenderungan-kecenderungan atau disposisi merupakan salah-satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif”. Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif atau adanya dukungan terhadap implementasi kebijakan maka terdapat kemungkinan yang besar implementasi kebijakan akan terlaksana sesuai dengan keputusan awal. Demikian sebaliknya, jika para pelaksana bersikap negatif atau menolak terhadap implementasi kebijakan karena konflik kepentingan maka implementasi kebijakan akan menghadapi kendala yang serius.

### **d. Struktur Birokrasi**

Faktor struktur birokrasi belum terpenuhi dengan baik. Unsur yang paling terlihat lemah adalah belum adanya *Standart Operating Procedure* (SOP) terkait penataan kawasan wisata Darajat. Implementasi kebijakan yang bersifat kompleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidakefektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan. Edwards III dalam Winarno (2015:150) menyatakan bahwa struktur birokrasi merupakan

faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan publik. Terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: ”*Standard Operational Procedure* (SOP) dan fragmentasi”.

Faktor penghambat dalam implementasi kebijakan Perbup Nomor 19 Tahun 2016 tentang Penataan Kawasan Wisata Darajat adalah tidak adanya alokasi anggaran, status perijinan yang belum menentu, belum adanya SOP, belum adanya struktur organisasi pelaksana penataan kawasan wisata Darajat, adanya pihak ketiga (LSM), dan kurangnya kesadaran pengelola objek wisata.

#### **4. Simpulan dan Saran**

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan maka dapat disimpulkan bahwa faktor komunikasi belum dapat dilaksanakan dengan optimal. Unsur komunikasi yang paling lemah adalah transmisi. Faktor Sumberdaya menunjukkan belum terpenuhi dengan baik. Unsur sumberdaya yang masih lemah adalah kecukupan SDM dan anggaran. Faktor disposisi menunjukkan kondisi yang masih lemah pula terutama pada pengadaan staf. Faktor struktur birokrasi belum terpenuhi dengan baik, unsur yang paling lemah adalah belum adanya *Standart Operating Procedure* (SOP) terkait penataan kawasan wisata Darajat. Faktor penghambat dalam implementasi kebijakan Perbup Nomor 19 Tahun 2016 tentang Penataan Kawasan Wisata Darajat adalah tidak adanya alokasi anggaran khusus penataan kawasan, legalitas perijinan objek wisata belum jelas, belum adanya SOP penataan kawasan, belum adanya struktur organisasi pelaksana penataan kawasan wisata Darajat, adanya pihak ketiga (LSM) yang cenderung provokatif, dan kurangnya kesadaran pengelola objek wisata untuk mematuhi kebijakan penataan kawasan wisata.

Untuk mengatasi permasalahan implementasi kebijakan Perbup Nomor 19 Tahun 2016 tentang Penataan Kawasan Wisata Darajat, penulis mengajukan saran sebagai berikut: (1) Kerjasama dengan investor untuk pendanaan program; (2) Segera melaksanakan penyusunan SOP penataan kawasan wisata Darajat; (3) Peningkatan intensitas sosialisasi dan akses informasi; (4) Peningkatan kerjasama, kolaborasi dan koordinasi antar SKPD Pemda Garut (5) menggunakan model jejaring pentahelix untuk meningkatkan kerjasama actor dalam penataan kawasan wisata.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku:**

- Dunn, William, 2011. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjahmada,
- Djopari, Jrg, 2001. Materi Pokokn Kebijakan Pemerintah, Jakarta: Univearsitas Terbuka
- Edwards, George C III, 1980, Implementing Public Policy, dalam Congressional Quarterly INC, 1414 22nd Steert, Washington DC.
- Erwan, A.P., & Dyiah, R.S. 2015. Implementasi Kebijakan Publik, Yogyakarta: Penerbit Gava media
- Harbani, P. 2016. Metode Penelitian administrasi Publik, Bandung:Alfabeta
- Jamaludian, A. 2015. Metode Penelitian administrasi Publik, Aplikasi dan Teori, Yogyakarta: Gava Media.
- Leo. A. 2017. Dasar-Dasar Kebijakan Publik, Bandung: Alfabeta.
- Luankali, Bernadus, 2007. Analisis Kebijakan Publik Dalam Proses Evaluasi Pengambilan Keputusan. Jakarta : Amelia Press
- Sugiyono, 2015, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Bandung:CV. Alfabeta
- \_\_\_\_\_, 2015. *Statistik Untuk Penelitian*, Bandung: Alfabeta
- Thoha, Miftah, 2012, *Kebijakan dan Pelayanan Publik*, Jakarta: PT. Grafindo Perkasa
- \_\_\_\_\_, 2010, *Dimensi – dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta: CV. Rajawali
- Winarno, Budi. 2015. **Kebijakan Publik Teori dan Proses**. Yogyakarta: Med Press.
- Wahab, A. Solichin, 2015, *Analisis Kebijaksanaan*, Jakarta: Bumi Aksara.

### **Jurnal:**

- Journal Of Indonesian Tourism and Development Studies Universitas Brawijaya, Vol.1 No.1 Tahun 2013.
- Jurnal Jejaring Administrasi Publik Unair Surabaya Th VII. Nomor 2, Juli-Desember- 2015
- Portal Garuda, Vol.4 No. 2 November Tahun 2016

### **Dokumen dan Perundang-undangan**

- Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Perbup Nomor 19 Tahun 2016 tentang Penataan Kawasan Wisata Darajat