

---

---

## Faktor Penghambat Dan Pendukung Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Kota Cirebon

<sup>1</sup>Cecep Wahyu Hoerudin, <sup>2</sup>Siti Alia, <sup>3</sup>Maya Sukmanita

<sup>1</sup>Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UIN Sunan Gunung Djati Bandung;  
cecepwahyu@uinsgd.ac.id

<sup>2</sup>Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjajaran; alialaya267@yahoo.co.id

<sup>3</sup>Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UIN Sunan Gunung Djati Bandung;  
mayasukmanitha@gmail.com

### Abstract

*The research carried out aims to find out the extent of the implementation of Law Number 10 Year 2009 concerning Tourism, whether this policy has been properly implemented or not and to find out how the efforts made by policy providers (the Government) to advance the tourism potential in the city of Cirebon, especially Kejawan Beach. The research method used in this study is a qualitative method with a descriptive design because in this study, data collection through observation and interviews is obtained directly down to the field, therefore the techniques used were Purposive Sampling and Accidental techniques. The results of the study show that the implementation of Law Number 10 of 2009 has not gone well and there is still a lack of tourist attraction to visit the coast due to the lack of government attention to the shore beaches, and the lack of complete infrastructure and governance that has not been maximized in accordance with Law Number 10 of 2009.*

**Keywords:** *Public Policy, Implementation, Governance, Object Tourism, Local Government.*

### Pendahuluan

Pariwisata dapat dikatakan sebagai suatu kunjungan atau kegiatan yang dilaksanakan oleh individu atau kelompok dengan tujuan menikmati keindahan suatu tempat yang berada di luar tempat tinggalnya. Tempat-tempat yang dikunjungi oleh wisatawan ini berupa lingkungan yang harus dibudayakan dan dilestarikan, seperti pantai, pergunungan, danau, sungai, lembah serta keanekaragaman hayati lainnya yang mampu mengikat daya tarik para wisatawan untuk mengunjungi tempat tersebut. Disamping keindahan alam, wisatawan memiliki ketertarikan dengan hal lainnya yaitu fasilitas menarik yang disediakan oleh pengelola tempat tersebut seperti permainan *indoor* dan *outdoor*, makanan, *merchandise* serta masih banyak lagi.

Objek dan daya tarik pariwisata menjadi komponen utama dalam aktivitas pariwisata. Seperti yang tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 pasal 1 ayat 5 bahwa suatu budaya, keanekaragaman kekayaan alam maupun keunikan hasil buatan manusia yang indah dan memiliki nilai ini menjadi daya tarik wisata dalam menggapai sasaran atau tujuan dari kunjungan wisatawan. Sehingga pariwisata menjadi salah satu upaya pembentukan sumber daya lingkungan, baik dari segi biotik maupun abiotik, bahkan budaya dan kuliner. Pariwisata juga merupakan upaya yang dilakukan agar lingkungan maupun industri tersebut tidak tercemar dan tidak akan pernah berakhir.

Berkembangnya Pariwisata di suatu daerah memang banyak manfaat untuk masyarakat sekitar, tetapi tidak semuanya berdampak positif seperti dengan adanya objek wisata dapat membuka lapangan pekerjaan, menambah pendapatan devisa, dan lain-lain. Tetapi tetap saja

=====

jika perkembangan tersebut tidak di persiapkan dengan matang dan di lestarikan dengan baik maka akan menimbulkan berbagai macam permasalahan dan persoalan.

Kebijakan menurut Friedrich dalam Widodo (2017:13) adalah suatu tindakan dalam mencari kesempatan-kesempatan yang dapat mewujudkan keinginan yang dimiliki oleh seseorang, kelompok maupun pemerintah terhadap kawasan yang memiliki suatu hambatan-hambatan tertentu. Kebijakan menurut Lasswell dan Kaplan dalam Widodo (2017:11) merupakan suatu program yang memiliki nilai yang telah diproyeksikan kemudian dipraktekkan sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Kebijakan seperti yang dijelaskan dalam pandangan Laswell dan Kaplan bahwa kebijakan merupakan program atau proses dalam mencapai suatu tujuan dan nilai yang telah diproyeksikan. Kebijakan menurut Leslie (1987:4) dalam Widodo (2017 :11) adalah segala yang dilakukan atau tidak dilakukan yang dipilih oleh otoritas public tertentu untuk mengatasi masalah yang diberikan atau serangkaian masalah yang saling terkait..

Sedangkan kebijakan publik menurut Abidin (2004:23) dalam Anggara (2014:37) merupakan suatu kebijakan yang berfungsi sebagai pedoman umum yang bersifat luas dan berada pada strata strategis untuk kebijakan dan keputusan khusus bawahannya. Arti yang dikemukakan oleh Abidin menjelaskan bahwa kebijakan publik bersifat luas dan juga mempunyai sifat yang dijadikan dasar untuk kebijakan-kebijakan keputusan yang berada di bawahnya. Menurut Dye (1992:2-4) dalam Anggara, (2014:35) mengemukakan bahwa pemerintah harus berlaku bijaksana saat menetapkan suatu kebijakan yang didalamnya terdapat alasan suatu kebijakan itu harus dilakukan atau tidak dilakukan dan mampu memberikan manfaat bersama dalam kehidupan yang harus dipertimbangan dengan memerhatikan segala aspek yang membuat kebijakan tersebut memberikan manfaat yang besar tanpa adanya kerugian bagi warganya. Apa yang telah disampaikan oleh Thomas Dye bahwa kebijakan menyangkut suatu hal yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat mengandung manfaat untuk masyarakat untuk memenuhi suatu kebutuhan publik.

Kemudian menurut Grindle (1980:6) dalam Winarno (2016: 135), secara umum implementasi mempunyai tugas dalam membentuk suatu hubungan yang dapat mempermudah mencapai tujuan kebijakan sehingga dapat diwujudkan sebagai pengaruh dari suatu kegiatan pemerintah. Implementasi menurut Ripley dan Franklin dalam Hamdi (2014: 134) yaitu sesuatu yang memberikan otoritas terhadap program, kebijakan, keuntungan (*Benefit*), atau suatu jenis pengeluaran bersifat nyata (*tangible output*) yang terjadi setelah undang-undang tersebut ditetapkan. Supaya memiliki dampak dan mencapai tujuan dari kebijakan, maka suatu program dari kebijakan tersebut harus dapat diimplementasikan. Mengingat implementasi kebijakan merupakan bagian yang penting dalam proses kebijakan publik (Winarno, 2016: 133). Dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan memiliki peranan yang sangat penting agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik.

Berdasarkan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, dalam undang-undang ini di maksud dengan :

1. Pasal 1 ayat (1) ; Wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara. Ayat (2) Wisatawan adalah orang yang melakukan wisata. Ayat (3) Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah.

- 
2. Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi : Kepariwisataaan diselenggarakan berdasarkan asas: (a). manfaat; (b). kekeluargaan; (c). adil dan merata; (d). keseimbangan; (e). kemandirian; (f). kelestarian; (g). partisipatif; (h). berkelanjutan; (i). demokratis; (j). kesetaraan; dan (k). kesatuan.
  3. Pasal 3 : Kepariwisataaan berfungsi memenuhi kebutuhan jasmani, rohani, dan intelektual setiap wisatawan dengan rekreasi dan perjalanan serta meningkatkan pendapatan negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Kota Cirebon pada dasarnya merupakan bagian dari kota di Jawa Barat yang memiliki tempat tujuan wisata terbesar dan objek wisata yang cukup lengkap di lihat dari daya tarik wisatawan yang ada. Pengembangan objek wisata tentu saja tidak terlepas dari perhatian penyelenggaranya terutama kepada Dinas Pemuda Olahraga Kebudayaan dan Pariwisata Kota Cirebon dan masyarakat setempat dan pengetahuan tentang kondisi, sarana dan prasarana. Hal ini sangat berpengaruh dalam meningkatkan proses objek wisata yang sangat perlu di dukung oleh kondisi sesuai dengan apa yang di inginkan wisatawan.

Pantai Kejawanon Cirebon merupakan tempat Wisata Pantai selain itu juga pantai kejawanon di jadikan tempat Pengelolaan Ikan (TPI Kejawanon) dan Wisata Terapi. Pantai ini terletak di Jalan Yos Sudarso Kota Cirebon yang berdekatan dengan Pelabuhan Cirebon dan Ade Irma *Traffic Garden* Cirebon. Tarif yang perlu dikeluarkan untuk memasuki wisata ini sangat terjangkau yaitu hanya Rp. 1000 untuk pengguna kendaraan yaitu mobil pribadi dan sepeda motor, serta tidak dipungut tarif masuk bagi para pejalan kaki. Masih kurangnya kesadaran pemerintah setempat akan pantai kejawanon, padahal tidak ada pantai lain yang di miliki kota Cirebon selain pantai ini, harusnya Pemerintah setempat bangga dan harus memperhatikan pantai tersebut karena ini bisa menambah pendapatan Daerah kota Cirebon. Daya tarik masyarakat kota Cirebon untuk berkunjung ke pantai ini pun sangat kurang ,selain pantai nya yang tidak teratur di sekitar pantai pun tidak terdapat sarana prasarana yang memadai, bahkan masyarakat lebih senang pergi ke pantai yang berada di luar Cirebon.

Permasalahan yang sudah jelas kurangnya daya tarik jumlah wisatawan domestik dibandingkan asing itu karena masyarakat mengetahui bahwa tempat wisata tersebut belum menarik untuk di kunjungi dan di jadikan tempat wisata. Seperti yang tercantum pada Undang-undang nomor 10 tahun 2009 Bab III pasal 5 bahwa kepariwisataan di selenggarakan dengan prinsip pemeliharaan kelestarian alam dan lingkungan hidup serta pemberdayaan masyarakat setempat.

Terdapat di dalam Peraturan Daerah Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2011 tentang izin usaha dan kepariwisataan terdapat dalam Pasal 1 Ayat (5) yang berbunyi Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang selanjutnya disebut Kepala SKPD adalah pimpinan, perencana, pelaksana, pengkoordinasi, pelayanan dan pengendali lembaga Perangkat Daerah dalam melaksanakan kewenangan Otonomi Daerah Kota dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi bidang kebudayaan dan kepariwisataan.

Berdasarkan latar belakang masalah dan potensi di atas, Kota Cirebon hanya memiliki Pantai Kejawanon yang dijadikan sebagai objek wisata unggulan. Tetapi penulis memiliki pandangan akan potensi yang besar ini masih belum dimaksimalkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan di daerah tersebut. Dimana jika potensi ini dimaksimalkan, sehingga pantai kejawanon dapat menjadi destinasi wisata paling unggul di para wisatawan. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan tujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan pengembangan pariwisata dalam meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat di Kota Cirebon).

## Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif. Dalam metode penelitian kualitatif ini, peneliti menggunakan penelitian dengan Desain Deskriptif, karena dalam penelitian ini merupakan uraian yang dapat mengungkapkan segala suatu hal permasalahan yang ada dalam Pemerintah Kota Cirebon dalam upaya meningkatkan perekonomian masyarakat di Kota Cirebon khususnya masyarakat sekitar Pantai Kejawanan.

Pencarian data dilakukan untuk mendukung penelitian tersebut dengan cara mencari, mengumpulkan, dan menyusun data secara sistematis kemudian data tersebut dipilah dan dianalisis menjadi suatu kesimpulan untuk mendapatkan jawaban dari permasalahan yang dihadapi dalam penelitian. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan metode deskriptif ini peneliti berupaya untuk menguraikan, menggambarkan, mencatat, menganalisis, menginterpretasikan kejadian-kejadian dan fakta-fakta yang ditemukan dalam penelitian mengenai analisis faktor penghambat dan pendukung kebijakan pengembangan pariwisata dalam meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat Kota Cirebon.

## Hasil Dan Pembahasan

Cirebon merupakan Kota yang saat ini di juluki sebagai Kota Wisata, dengan berbagai macam destinasi wisata yang di suguhkan. Kota Cirebon berhasil membuat para wisatawan asing maupun lokal berkunjung untuk menikmati berbagai macam objek wisata. Sehingga pelayanan pariwisata yang diberikan instansi pemerintah kepada masyarakat dituntut agar dilakukan secara optimal dengan meningkatkan kinerja yang ada mengikuti perkembangan pembangunan dan perubahan paradigma Pemerintah sebagai bentuk pengabdian kepada negara maupun masyarakat. Pelayanan tersebut diharapkan dapat menjadikan sumber daya di bidang Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata ini berkualitas dalam memberikan pelayanan di Bidang Pariwisata.

Tugas pokok, fungsi maupun ruang lingkup bidang kepariwisataan tidak terlepas dari implementasi kebijakan. Oleh karena itu dalam penelitian ini penulis menggunakan teori Edward III untuk mendukung penelitian dilapangan. Edward III (1980:10) dalam Winarno (2016:155) terdapat 4 (empat) faktor yang dijadikan syarat terpenting dalam keberhasilan suatu proses implementasi, diantaranya adalah (1) komunikasi (*communication*) yang berhubungan dengan suatu masalah; (2) sumber daya (*resources*) yang berkualitas; (3) sikap pelaksana (*dispositions or attitude*) dalam pelaksanaannya; dan (4) struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) yang disesuaikan dengan tupoksinya. Lebih lanjut dikemukakan Edward III dalam Winarno (1980 : 147-148) bahwa faktor-faktor tersebut dapat memberikan dampak secara langsung terhadap proses implementasi kebijakan dan memudahkan penulis untuk melakukan penelitian.

Jika Pantai Kejawanan ini dikelola dengan semestinya oleh para pihak yang mengerti tentang Pariwisata, maka pantai ini bisa menjadi ikon dan sangat menguntungkan untuk Kota Cirebon. Hal ini sangat jauh berbeda oleh Misi Kota Cirebon yang baru saja di sahkan oleh Walikota terpilih Kota Cirebon Bapak Nasrudin Aziz yang isi misi nya yaitu “Mewujudkan Kualitas Sumber Daya Manusia Kota Cirebon yang Berdaya Saing, Berbudaya dan Unggul dalam segala bidang.” Ada 2 pihak yang memiliki kewenangan di dalam kepengurusan Pantai Kejawanan, maka dari itu banyak sekali perselisihan di dalam pengelolaan tersebut, sehingga banyak terjadinya isu-isu strategis di dalam pengelolaan pantai kejawanan.

---

## 1. Faktor Penghambat Dalam Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Pantai Kejawan Kota Cirebon

Faktor penghambat merupakan suatu kendala yang selalu ada di setiap kebijakan, karena faktor penghambat ini membuat pelaksanaan kebijakan tidak berjalan dengan lancar, sehingga menimbulkan beberapa dampak negatif dalam melaksanakan kebijakan terutama dalam peningkatan pariwisata di Kota Cirebon, yaitu diantaranya:

- a. Belum optimalnya komunikasi pemerintah dan pihak pengelola wisata di Kota Cirebon, contohnya dengan pihak keraton maupun kejawan sehingga Kurang tertatanya Pantai Kejawan untuk obyek wisata yang menarik
- b. Belum optimalnya pemanfaatan budaya sebagai aset wisata Kota Cirebon, disebabkan karena masih rendahnya aset budaya Kota Cirebon yang dimanfaatkan sebagai daya tarik wisata.
- c. Kepariwisata Kota Cirebon masih belum dikenal oleh wisatawan domestik maupun internasional, hal ini karena Kurangnya promosi keparawisataan melalui pameran, even, dan leaflet serta Belum adanya SDM yang menguasai IT dan Bahasa Asing serta berintegritas.

Kendala selanjutnya di Pantai Kejawan Kota Cirebon yaitu masih kurangnya berbagai macam promosi, hal ini disebabkan karena di dalam pengelolaan Pantai sumberdaya manusia yang mengerti akan IT dan bahasa asing sangat minim, sehingga jika ada wisatawan asing yang datang berkunjung ke pantai tidak ada yang menjadi tour guide lokal untuk memberikan arahan dan mengenali lingkungan dengan mengelilili situasi dan kondisi Pantai Kejawan.

## 2. Faktor Pendukung dalam Implementasi Pantai Kejawan di Kota Cirebon

Dapat disimpulkan bahwa faktor pendukung selalu ada saja, tetapi harus ada uangnya, dan anggaran yang masuk tidak sesuai dengan anggaran yang diinginkan. Berdasarkan hasil wawancara faktor pendukung yang paling utama adalah sumber anggaran, dengan upaya peningkatan pengelolaan pariwisata di Kota Cirebon tidak sesuai dengan anggaran yang diperoleh dari Pemerintah Cirebon. Memperketat prioritas kebutuhan dan penghematan biaya untuk mengefisiensi anggaran yang dapat meningkatkan urusannya.

## Simpulan

Dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam Implementasi kebijakan pengembangan Pariwisata ini harus berdasarkan teori dan dimensi yang digunakan oleh penulis yaitu teori Edward III yang mempunyai 4 (empat) dimensi yaitu komunikasi, struktur birokrasi, sumber daya, dan sikap pelaksana.

### 1. Komunikasi

Dapat dikatakan bahwa di dalam komunikasi yang didapatkan di lapangan tidak berjalan dengan baik, karena adanya 2 (dua) pengelola di pantai kejawan ini yaitu Dinas Kepemudaan, Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata di Kota Cirebon juga Pelabuhan Perikanan Nusantara (PPN) sehingga adanya timbul berbagai macam konflik untuk pengelolaan pantai tersebut.

## 2. Sumber Daya

Sumber daya yang ada di Dinas Kepemudaan, Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata Kota Cirebon, maupun di Pelabuhan Perikanan Nusantara (PPN) belum berjalan sebagaimana mestinya, karena masih kurangnya ahli IT dan juga yang memahami bahasa asing, sehingga sulit untuk menjangkau para wisatawan yang berkunjung ke Pantai Kejawan.

## 3. Disposisi (Sikap Pelaksana)

Sikap Pelaksana di Dinas sudah sebagaimana mestinya

## 4. Struktur Birokrasi

Di dalam penelitian di lapangan bahwa struktur birokrasi sudah berjalan dengan baik karena para pegawai yang sudah memenuhi kapasitas dan sesuai dengan apa yang dibutuhkan sesuai tupoksi.

## Referensi

- Addin, I.N. (2011). *Potensi Wisata Budaya Kota Cirebon*. Cirebon: Neo Technology
- Agustino, L. (2006). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Alfa Beta, Bandung.
- Anggara, S. (2014). *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustaka Setia
- Breugel, L.V. (2013). *Community Based Tourism: Local Participation and Perceived Impacts*. Faculty of Social Sciences Radboud University Nijmegen
- Edward III GC. (1980). *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press, Washington.
- Grindle, M.S. (1980). *Politics And Policy Implementation In The Third World*. Princeton University Press, New Jersey.
- Guzman, dkk. (2011). *Community Based Tourism in Developing Countries: A Case Study*. dalam Jurnal *Tourismos: An International Multidisciplinary Journal of Tourism*, Volume 6, halaman 69-84
- Hamdi, M. (2014). *Kebijakan Publik Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Bogor: Ghalia Indonesia
- Hasyim, R.S. (2016). *Bunga Rampai Artikel Budaya dan Pariwisata Cirebon*. Cirebon: Neo Technology
- Ikbar, Y. (2012). *Metode Penelitian Sosial Kualitatif*. Bandung: Refika Aditama
- Jupir, M.M. (2013). *Implementasi Kebijakan Pariwisata Berbasis Kearifan Lokal (Studi Di Kabupaten Manggarai Barat)*. *Journal of Indonesian Tourism and Development Studies*. Vol 1, Januari 2013.
- Koesmayadi, S.E. (2000). *Metodologi Penelitian Dalam Bidang Kepariwisata*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Mulyadi, D. (2016). *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Syafiie, I.K. (2006). *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Rineka Cipta Wahab.
- Solichin, A. (2012). *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara
- Suansri, P. (2003). *Community Based Tourism Handbook*. Thailand: REST Project

- Widodo, J. (2017). *Analisis Kebijakan Publik konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Media Nusa Creative
- Winarno, B. (2016.) *Kebijakan Publik Era Globalisasi Teori, Proses, dan Studi Kasus Komparatif*. Yogyakarta: Buku Seru
- Yusuf, M. (2014). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan Penelitian Gabungan*. Jakarta: Fajar Inter Pratama Mandiri