

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah tidak lepas dari pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah, antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". Ketentuan itu memberi pesan bahwa Negara Republik Indonesia dibangun dalam sebuah kerangka negara yang berbentuk kesatuan (*unitary*) dan bukan serikat (*federasi*). Dengan demikian adanya daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom), haruslah diletakkan dalam bingkai pemahaman negara yang berbentuk kesatuan bukan federasi, sebagaimana diamanatkan oleh pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 tersebut diatas.

Mengingat sangat luasnya wilayah, maka Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi kedalam daerah propinsi, dan daerah propinsi dibagi dalam daerah kabupaten dan kota. Untuk melaksanakan pemerintahan di daerah-daerah tersebut, maka di setiap daerah dibentuk Pemerintahan Daerah. Ketentuan ini tertuang dalam Undang-undang Dasar 1945 Bab VI pasal 18 ayat (1) hasil amandemen ke II Tahun 2000 sebagai berikut "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan Undang-undang".

Didalam ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2004 mengenai Pembangunan Daerah pada bagian huruf (a) dan (b) disebutkan sebagai berikut:

- a. mengembangkan otonomi daerah secara nyata dan bertanggung jawab dalam kerangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keamanan, lembaga adat, dan lembaga swadaya masyarakat serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Melakukan pengkajian tentang berlakunya otonomi daerah bagi daerah propinsi, daerah kabupaten, daerah kota dan desa.

Penyelenggaraan pemerintah di daerah merupakan salah satu konsekuensi logis dari pelaksanaan asas desentralisasi dalam sistem pemerintahan Negara Indonesia. Sebagaimana dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*, pasal 1 ayat (1) asas desentralisasi adalah: “penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Penyerahan wewenang hanya dilakukan pemerintah (pusat) kepada daerah otonom untuk khususnya kepada Kabupaten/Kota. Kewenangan di tingkat provinsi bersifat terbatas pada kewenangan-kewenangan yang tidak dapat dilaksanakan di tingkat Kabupaten/Kota serta kewenangan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota.

Selanjutnya, dalam Ketentuan Umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah*, pasal 1 ayat (7) asas desentralisasi: “Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara

Kesatuan Republik Indonesia”. Setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, penyerahan wewenang hanya dilakukan pemerintah pusat kepada daerah otonom khususnya ke Kabupaten/Kota. Kewenangan di tingkat provinsi bersifat terbatas kepada kewenangan-kewenangan yang tidak dapat dilaksanakan di tingkat Kabupaten/Kota serta yang bersifat lintas Kabupaten/Kota.

Jika prinsip yang dianut oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dikaitkan dengan sistem otonomi, maka tampak bahwa undang-undang tersebut menganut sistem formal dan riil (nyata). Sistem ketentuan formal nampak dari adanya ketentuan pasal 10 ayat (1) yang menyebutkan bahwa: “Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah”. Urusan pemerintah yang menjadi urusan Pemerintah sebagai mana maksud pada ayat diatas dijelaskan pula oleh ayat (3) yang berbunyi: “Urusan Pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud ayat (1) meliputi:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama

Dan ayat (2) yang menyebutkan bahwa: “Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan

dan tugas pembantuan”. Sedangkan sistem rumah tangga riil tampak dari adanya ketentuan pasal 11 ayat (1) dinyatakan bahwa: “Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan”. Dan ayat (2) menyatakan bahwa : “Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud ayat (1) merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan”.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah* secara otomatis keseluruhan penyelenggaraan pemerintahan daerah mengalami perubahan. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah* Pasal 10 ayat (1) menyatakan bahwa: “Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah”, dan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa: “Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud ayat (1), pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Seiring dengan diberlakukannya Otonomi Daerah berdasarkan Undang-undang 32 Tahun 2004, potensi yang dimiliki daerah akan dengan leluasa untuk

diolah secara maksimal. Hanya saja, perlu adanya kebersamaan antara dinas dan masyarakat dalam memaksimalkan upaya menuju visi yang telah ditetapkan. Keanekaragaman potensi akan menjadi sinergis apabila memiliki visi yang sama. Untuk itu visi pembangunan suatu daerah perlu dirancang dengan baik. Pada visi tersebut terakumulasi konsep dan gagasan dalam upaya pembangunan suatu daerah.

Kabupaten Pandeglang yang mempunyai keanekaragaman potensinya, seperti panjang lautnya lebih kurang 245 KM, telah menetapkan visi pembangunannya, yaitu "Pandeglang dengan Agribisnis dan Daerah Tujuan Wisata Unggul di Provinsi Banten Tahun 2010". Visi tersebut tidak terlepas dari hasil pemikiran, konsep dan gagasan semua pihak yang terakumulasi menjadi visi pembangunan Kabupaten Pandeglang.<sup>1</sup>

Kabupaten Pandeglang mempunyai potensi yang menarik di bidang pariwisatanya yang kaya. Bidang kepariwisataan di Pandeglang terdiri dari objek wisata alam dan seni budaya. Kedua potensi ini merupakan agenda yang diperhatikan oleh Pemkab Pandeglang. Objek wisata alam Pandeglang terangkai mulai dari pantai hingga gunung. Wisata pantai meliputi kawasan wisata Sumur, pantai Tanjung Lesung, Bama hingga sebelah utara yaitu pantai Carita. Sedangkan wisata gunung bisa dimulai dari gugusan perbukitan di Gunung Aseupan, Gunung Pulosari dan Gunung Karang.

---

<sup>1</sup> Caswa B.S., S.Pd. 2005. *Membangun Pandeglang Berkah Sekarang dan Masa Depan*. Pandeglang: Bagian Humas Pemkab Pandeglang, hal 1.

Objek wisata Pandeglang selain menyuguhkan wisata pantai, juga memiliki wisata danau seperti Cikedal, wisata pemandian seperti Cikoromoy dan objek wisata air panas Cisolong.

Kepariwisata dibidang seni budaya, menurut Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kabupaten Pandeglang, berupaya melestarikan seni budaya yang telah ada. Dari sekian banyak seni budaya yang terdapat di Kabupaten Pandeglang, tiga diantaranya telah dikembangkan dengan baik, seperti Rampak Bedug, Debus dan Padingdang Pandeglangan. Selain itu telah mengupayakan pengembangan menjadi komoditi wisata budaya, seni budaya Pandeglang telah mampu menjadi 'duta' Pandeglang hingga mancanegara. Hal ini merupakan masih lestarnya seni budaya Pandeglang dan yang kemudian dikembangkan menjadi kekayaan budaya bangsa.

Pemerintah Daerah Kabupaten Pandeglang memandang pariwisata merupakan salah satu faktor yang handal karena memiliki keanekaragaman objek wisata alamnya dan wisata seni budayanya. Dari berbagai sektor yang dimiliki oleh Kabupaten Pandeglang, sektor pariwisata adalah yang menarik perhatian penulis untuk melakukan penelitian lebih lanjut tentang implementasi program pengembangan sektor pariwisatanya. Karena menurut hasil observasi awal penulis menemukan keanekaragaman sektor pariwisata tersebut dirasa kurang atau belum dikelola secara optimal.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Pandeglang merupakan salah satu daerah otonom yang mempunyai wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam kerangka Negara

Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal dan pengurusan tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Pandeglang mempunyai kewenangan untuk membuat peraturan daerah dengan tujuan untuk mengatur dan mengurus setiap kegiatan yang menjadi urusan rumah tangga daerah sebagai daerah otonom. Pemerintah Daerah Kabupaten Pandeglang mengeluarkan dan menetapkan kebijakan pemerintah dalam bentuk Peraturan Daerah Kabupaten Pandeglang Nomor 26 Tahun 2001 Tentang *Pembentukan dan Susunan Organisasi dinas kabupaten Pandeglang* dan Surat Keputusan Bupati Pandeglang Nomor 51 Tahun 2002 Tentang *Tugas Pokok dan Fungsi Perangkat Daerah Kabupaten Pandeglang*.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dengan adanya kebijakan pemerintah tersebut yang mengatur tentang *Pembentukan dan Susunan Organisasi Daerah serta Tugas Pokok dan Fungsi Perangkat Daerah* merupakan sebagai wujud nyata dari pemerintah daerah dalam memberdayakan dan mengembangkan dinasny, yang salah satunya dijalankan oleh Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kabupaten Pandeglang.

Dalam Surat Keputusan Bupati Pandeglang Nomor 51 Tahun 2002 pasal 2 menjelaskan bahwa Tugas Pokok Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya adalah “Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya yang mempunyai tugas melaksanakan kewenangan otonomi daerah dibidang Pariwisata, Seni dan Budaya”. Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. perumusan kebijakan teknis dibidang pariwisata;

- b. pemberian perijinan dan pelaksanaan pelayanan umum dibidang pariwisata;
- c. pembinaan terhadap objek dan atraksi wisata;
- d. pengumpulan dan pengolahan data, penggali potensi dan program pengembangan pariwisata;
- e. penyelenggaraan dan pembinaan pemasaran dan hubungan kepariwisataan dengan lembaga dan pasar di dalam dan luar negeri;
- f. pemberdayaan terhadap sumber daya manusia pariwisata dan pemberdayaan peran serta masyarakat dalam mengembangkan kepariwisataan;
- g. pengelolaan urusan ketatausahaan dinas pariwisata;
- h. pembinaan terhadap unit pelaksana teknis dan cabang dinas pariwisata.

Untuk melaksanakan kebijakan pemerintah daerah tersebut, sebagai penanggungjawab pelaksanaan pengembangan sektor pariwisata adalah Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kabupaten Pandeglang yang dijelaskan dalam Surat Keputusan Bupati Pandeglang Nomor 15 Tahun 2002 tentang *Tugas pokok dan Fungsi Perangkat Daerah Kabupaten Pandeglang*. Mengingat keputusan tersebut dalam bentuk Surat Keputusan Bupati, maka dengan sendirinya peraturan ini mengikat kepada semua warga masyarakat yang berada di daerah Kabupaten Pandeglang, dan peraturan ini merupakan salah satu produk Pemerintah Daerah, sehingga Surat Keputusan Bupati ini dapat disebut sebagai kebijakan Pemerintah.

Hal tersebut diatas seperti yang dikemukakan oleh Mustopadidjaja (Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaja, 1988:111) memberikan pengertian kebijaksanaan pemerintah sebagai berikut:<sup>2</sup>

*“Kebijaksanaan pemerintah yang dimaksud disini adalah setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah (Presiden, Menteri, Gubernur, Sekretaris Jendral, Direktur Jendral dan seterusnya) dalam rangka melaksanakan fungsi umum pemerintahan ataupun pembangunan: guna mengatasi permasalahan tertentu atau mencapai tujuan tertentu, ataupun dalam rangka melaksanakan produk-produk keputusan atau peraturan perundangan yang telah ditetapkan, dan lazimnya dituangkan dalam bentuk peraturan perundangan tertentu atau bentuk keputusan formal.”*

Kebijakan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kebijakan tentang pengembangan sektor pariwisata. Wujud dalam kebijakan ini adalah kebijakan operasional yang berupa program pengembangan sektor pariwisata sebagai bagian dari program daerah tahun 2007 yang melanjutkan program pengembangan sektor pariwisata tahun 1989 tentang *Penunjukkan/Penetapan Kawasan dan Pembinaan/Pengembangan Pariwisata di Kabupaten Daerah Tingkat II Pandeglang* seperti yang tercantum dalam pasal 2 ayat (2) yaitu: “Menentukan prioritas pengembangan dengan menempatkan daerah-daerah yang berkembang menjadi pusat penyebaran untuk pengembangan daerah-daerah sekitarnya dengan memperhatikan segi ekonomi, sosial budaya, keagamaan, pendidikan, keamanan dan lingkungan hidup yang serasi serta seimbang”.

---

<sup>2</sup> Tjokroamidjojo, Bintaro dan Mustopadidjaja. A.R 1988. *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan; Perkembangan Teori dan Terapan*. Jakarta: LP3ES

Setiap kebijakan baru mempunyai arti bila pelaksanaan itu dilakukan melalui jalan yang sesuai dan sebagaimana mestinya untuk kepentingan masyarakat. Dengan demikian implementasi kebijakan berkaitan erat dengan efektifitas objek kebijakan yang dalam hal ini adalah pengembangan sektor pariwisata.

Sasaran pengembangan sektor pariwisata di Kabupaten Pandeglang belum tercapai sebagaimana program yang yang direncanakan, hal ini dikarenakan pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah tentang pengembangan sektor pariwisata belum optimal. Hal tersebut terlihat dari gejala-gejala sebagai berikut:

1. Komunikasi: belum maksimalnya aparatur Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kabupaten Pandeglang dalam memberikan informasi mengenai pengembangan sektor pariwisata kepada lembaga yang mengolah dibidang pariwisata dan kepada masyarakat di Kabupaten Pandeglang.
2. Sumber Daya: masih kurangnya pemahaman aparat Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kabupaten Pandeglang dalam mengolah rencana pengembangan sektor pariwisata di Kabupaten Pandeglang.
3. Disposisi atau sikap pelaksana: tidak adanya ketegasan sikap pelaksana atau aparat Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kabupaten Pandeglang dalam pengembangan sektor pariwisata dan belum maksimalnya usaha dalam mengolah objek wisata yang ada di Kabupaten Pandeglang.
4. Struktur Birokrasi: tidak adanya kejelasan tugas dan kejelasan prosedur dalam pelaksanaan pengembangan sektor pariwisata di Kabupaten Pandeglang.

Bertitik tolak pada uraian diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dan menuangkan hasilnya dalam bentuk skripsi yang berjudul “Implementasi Program Pengembangan Sektor Pariwisata Di Kabupaten Pandeglang – Provinsi Banten Tahun 2007”.

### **B. Perumusan Masalah**

1. Bagaimana pelaksanaan Program Pemerintahan Daerah dalam pengembangan sektor pariwisata di Kabupaten Pandeglang?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Implementasi Pengembangan Sektor Pariwisata di Kabupaten Pandeglang?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui Implementasi Program Pengembangan Sektor Pariwisata di Kabupaten Pandeglang.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Program Pengembangan Sektor Pariwisata di Kabupaten Pandeglang.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan Ilmu Pemerintahan, khususnya yang berhubungan dengan teori kebijakan dan sebagai bahan masukan dalam proses

permasalahan yang berkenaan dengan pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Daerah serta dampak yang ditimbulkannya.

2. Penelitian ini dilakukan untuk menyelesaikan tugas akhir kesarjanaan (S1) Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

## **E. Kerangka Dasar Teori**

### **1. Implementasi Kebijakan**

Di dalam ilmu politik istilah kebijaksanaan sering diartikan sebagai tujuan, program, keputusan, undang-undang dan rancangan-rancangan besar.<sup>3</sup> Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itu implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting didalam kebijakan publik.

Eulau dan Prewitt juga mengamati bahwa kebijaksanaan dibedakan dari tujuan-tujuan kebijaksanaan, niat-niat kebijaksanaan dan pilihan kebijaksanaan, sedangkan Robert Nakamura dan Frank Smallwood mengatakan, bahwa:<sup>4</sup>

*“Hal-hal yang berhubungan dengan implementasi kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menterjemahkannya dalam keputusan-keputusan yang bersifat khusus”.*

Dalam kalimat yang lain dengan substansi yang sama, Pressman dan Wildavsky mengatakan:<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Wahab, Solichin Abdul. 1997. *Analisis Kebijakan—Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta, hal. 11

<sup>4</sup> Tangkilisan, Hasel Nogi S. 2003. *Kebijakan Publik Yang Membumi Konsep, Strategi dan Kasus*, Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik Indonesia, Yogyakarta, hal.57

*“Implementasi diartikan sebagai interaksi antara penyusunan tujuan dengan sarana-sarana tindakan dalam mencapai tujuan tersebut, atau kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kasual antara yang diinginkan dengan cara mencapainya”.*

Sementara menurut Jones disebutkan bahwa:<sup>6</sup>

*“Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang akan dapat dilakukan. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan kebijakan yang diinginkan”.*

Daniel A Mazmanian dan Paul A. Sabartier menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa:<sup>7</sup>

*“memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan akan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disyahrkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.*

Berdasarkan berbagai pengertian diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, sehingga untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut, Riant Nugroho D menyebutkan bahwa:<sup>8</sup>

*“Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang*

---

<sup>5</sup> *Ibid*, hal. 58

<sup>6</sup> *Ibid*, hal. 59

<sup>7</sup> Wahab, *Op. Cit*, hal. 12

<sup>8</sup> Nugroho D, Riant. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, hal. 23

*bisa langsung dioperasionalkan, antara lain Kepres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas dan lain-lain”.*

Riant Nugroho D lebih lanjut menjelaskan bahwa pelaksanaan atau implementasi kebijakan didalam konteks manajemen berada didalam kerangka *organizing-leading-controlling*. Jadi, ketika kebijakan sudah dibuat, maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan, dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut. Pembahasan tentang implementasi kebijakan adalah berbicara mengenai *delivery of policy services*, yaitu tentang bagaimana memberikan pelayanan yang terbaik guna mencapai tujuan yang telah ditentukan.

George C. Edwards III (dalam Santoso, 1989:11), menegaskan bahwa dalam pelaksanaan kebijakan diperlukan variabel-variabel pelaksanaan yaitu faktor-faktor yang mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan sebagai berikut:<sup>9</sup>

*“Komunikasi memegang peranan penting karena pelaksana harus mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. “Perintah untuk menerapkan kebijaksanaan harus diteruskan kepada aparat, dan perintah itu harus jelas, tepat dan konsisten”. Kurangnya sumber daya akan mengakibatkan ketidakefisienan penerapan kebijaksanaan. Disposisi atau sikap pelaksana diartikan sebagai keinginan atau kesepakatan dikalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan. “Jika penerapan kebijaksanaan akan dilaksanakan secara efektif, pelaksana bukan hanya mengetahui apa yang harus mereka kerjakan dan memiliki kemampuan untuk menerapkannya, tetapi mereka juga harus keinginan untuk menerapkan kebijaksanaan tersebut”. Akhirnya struktur birokrasi mempunyai dampak atas penerapan kebijaksanaan dalam arti bahwa penerapan itu tidak akan berhasil jika terdapat kekurangan dalam struktur birokrasi tersebut. Dalam hal ini Edwards memfokuskan perhatiannya terhadap dua karakteristik birokrasi yang umum yaitu penggunaan sikap dan prosedur yang rutin serta*

<sup>9</sup> Santoso, Amin, 1989, *Analisis Kebijakan*, P. 111, C. 1, G. 1, H. 1, I. 1, J. 1, K. 1, L. 1, M. 1, N. 1, O. 1, P. 1, Q. 1, R. 1, S. 1, T. 1, U. 1, V. 1, W. 1, X. 1, Y. 1, Z. 1

*fragmentasi dalam pertanggungjawaban diantar berbagai unit organisasi”.*

Grindle mengemukakan bahwa aktivitas-aktivitas implementasi dalam suatu program politik dan administratif dipengaruhi oleh *content of policy and context of implementation*.<sup>10</sup> Pernyataan Grindle ini kiranya tidak jauh berbeda dengan penjelasan Meter dan Horn, dengan melihat implementasi dalam keterpengaruhannya oleh lingkungan. Studi ini melihat adanya tiga dimensi analisis dalam suatu organisasi, yaitu tujuan, pelaksanaan tugas dan kaitan organisasi dengan lingkungan.

Penjelasan lebih lanjut mengenai implementasi kebijakan menurut Grindle mengidentifikasikan ada dua hal yang sangat menentukan keberhasilan implementasi, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks dari implementasi itu sendiri (*context of implementation*). *Content of policy* meliputi siapa yang terlibat, macam-macam manfaat yang dihasilkan, derajat yang hendak diwujudkan, tempat pembuatan kebijakan, siapa implementatornya dan terakhir adalah sumberdaya yang disediakan. Sementara itu *context of implementation* mencakup kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasa, yang terakhir yaitu kepatuhan dan daya tanggap pelaksana.

Secara sederhana, implementasi merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, implementasi merupakan proses penerjemahan pernyataan kebijakan kedalam aksi

kebijakan. Tahap-tahap dalam implementasi kebijakan adalah sebagai berikut:

Wahab<sup>11</sup> adalah keputusan (*output Kebijakan*) dari badan-badan pelaksana, kepatuhan kelompok-kelompok sasaran terhadap keputusan, dampak nyata keputusan-keputusan badan-badan pelaksana, persepsi terhadap dampak dan evaluasi sistem politik terhadap undang-undang berupa perbaikan mendasar dalam isinya.

Proses implementasi biasanya terdiri atas serangkaian aktivitas yang sangat kompleks. Implementasi berkaitan dengan akumulasi dan akuisisi sumber daya yang dibutuhkan untuk menggerakkan suatu program. Sumber daya tersebut meliputi personil, perlengkapan, material dan yang terpenting anggaran. Badan-badan yang dipercayakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan harus terlebih dulu menterjemahkan kebijakan tersebut kedalam arahan-arahan, peraturan serta desain dan rencana program yang riil. Badan pelaksana yang diberi otoritas sebagai implementator kebijakan harus mengatur perencanaan dan aktivitas dengan membentuk unit-unit pelaksana serta rincian kegiatan rutin sesuai dengan beban kerjanya.

Berdasarkan penjelasan para pakar diatas, penyusun menyimpulkan bahwa

## 2. Program

Mencermati program pengembangan sektor pariwisata di Kabupaten Pandeglang, terlebih dahulu dibicarakan konsep mengenai implementasi program sebagaimana kategori-kategori kebijakan publik yang dikembangkan oleh Theodore J. Lowl meliputi retribusi, regulasi dan redistribusi.

Pandangan para pakar mengenai implementasi program juga memperlihatkan berbagai kasualitas antara pelaku kebijakan (*policy action*) dengan pencapaian tujuan kebijakan atau program. Selain itu tahapan implementasi dipandang sebagai tugas fungsional yang dilaksanakan setelah aktivitas formulasi, legitimasi dan penganggaran kebijakan. Di bagian lain, Jones mengemukakan produk implementasi ini sangat bervariasi, yaitu dapat berupa pelayanan, pembayaran, kemudahan, pengawasan dan lain-lain. Lebih lanjut Jones menyatakan:<sup>12</sup>

*“Sebuah program berisi tindakan yang diusulkan pemerintah yang dalam rangka mencapai sasaran yang ditetapkan yang pencapaiannya problematis. Program akan ada apabila kondisi permulaan – yaitu tahapan ‘apabila’ dari hipotesis kebijakan – telah dirumuskan. Kata ‘program’ sendiri menegaskan perubahan (konversi) dari suatu hipotesis menjadi tindakan pemerintah. Sedang premis awal dari hipotesis tersebut telah disahkan, sedang derajat keterlaksanaan konsekuensi atau akibat yang diharapkan (yang merupakan tahapan ‘selanjutnya’) disebut sebagai penerapan”.*

Implementasi program mengandung resiko untuk gagal sebagaimana disampaikan oleh Hogwood dan Gunn<sup>13</sup> yang membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) dalam dua kategori, yaitu tidak terimplementasikan (*non implementation*) dan implementasi yang tidak berhasil (*unsuccessful*

<sup>12</sup> Nugroho D, Riant. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. PT Elex Media Komputindo, Jakarta, hal.45

<sup>13</sup> *Ibid*, hal.46

*implementation*). Kegagalan implementasi kebijakan disebabkan oleh karena pelaksanaannya buruk (*bad execution*), kebijakan sendiri memang jelek (*bad policy*) atau kebijakan ini bernasib jelek (*bad luck*).

Sementara itu Peters (dalam Tangkilisan, 2003) menyatakan, bahwa kegagalan program disebabkan oleh beberapa faktor, sebagai berikut:<sup>14</sup>

*“Dalam kaitan ini perlu untuk dipahami keterkaitan dan peran dari birokrasi, sebagai implementator dari kebijakan pemerintah. Pergeseran paradigma dari birokrat mutlak diperlukan dalam rangka merubah asumsi dari birokrat selama ini. Jendela pandang birokrat akan sangat mempengaruhi kualitas dan persepsi dari para birokrat sebagai implementating agency. Jendela pandang yang menganggap bahwa kebijakan publik hanya merupakan serangkaian prosedur kerja yang runtut guna mengatasi masalah, dengan mengakibatkan cara implementasinya yang cenderung top down dan sifat memaksa sering kali mengakibatkan terjadinya deviasi antara tujuan dengan pelaksanaannya”.*

Secara sederhana, program merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, program merupakan proses penerjemahan pernyataan kebijakan kedalam aksi kebijakan. Tahap-tahap dalam proses implementasi suatu program, menurut Wahab adalah:<sup>15</sup>

*“Keputusan (output kebijakan) dari badan-badan pelaksana, kepatuhan kelompok-kelompok sasaran terhadap keputusan, dampak nyata keputusan-keputusan badan-badan pelaksana, persepsi terhadap dampak dan evaluasi sistem politik terhadap undang-undang berupa perbaikan mendasar dalam isinya”.*

Implementasi program merupakan serangkaian aktivitas yang sangat kompleks. Implementasi berkaitan dengan akumulasi dan akuisisi sumber daya yang dibutuhkan untuk menggerakkan suatu program. Sumber daya tersebut meliputi personil, perlengkapan, material dan yang paling penting adalah

<sup>14</sup> Tangkilisan, Hasel Nogi S. 2003. *Kebijakan Publik Yang Membumi Konsep, Strategi dan Kasus*, Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik Indonesia, Yogyakarta, hal.123

<sup>15</sup> Wahab. *Op.Cit.* hal. 57

anggaran. Badan-badan yang dipercayakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan harus terlebih dahulu menterjemahkan kebijakan tersebut ke dalam arahan-arahan, peraturan serta desain dan rencana program yang riil. Badan pelaksana yang diberi otoritas sebagai implementator program harus mengatur perencanaan dan aktivitas dengan membentuk unit-unit pelaksana serta rincian kegiatan rutin sesuai dengan beban kerjanya. Di dalam penelitian ini yang dimaksud dengan implementator program adalah Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kabupaten Pandeglang.

Dari pengertian dan definisi yang dikemukakan oleh para pakar diatas, maka dapat disimpulkan bahwa ada beberapa unsur pokok implementasi program, yaitu:

- a. Implementasi program ialah rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah kebijakan ditetapkan, yang meliputi aktivitas pengambilan keputusan, langkah-langkah operasional yang strategis untuk mewujudkan program menjadi kenyataan, dibidang pariwisata dapat disebut dengan pengembangan sektor pariwisata dalam rangka mencapai sasaran program yang ditetapkan.
- b. Implementasi program dalam keadaan yang sesungguhnya jika ditinjau dari wujud hasilnya yang dicapai (*outcome*) dapat berhasil, kurang betul ataupun gagal sama sekali, karena dalam suatu proses implementasi turut bermain dan terlibat berbagai unsur yang berpengaruh, baik bersifat mendukung ataupun menghambat pencapaian sasaran program.

- c. Implementasi program sekurang-kurangnya memiliki tiga unsur pokok, yaitu adanya layanan (operasional) program yang dilaksanakan, adanya target group program yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat program, serta unsur pelaksana (implementer) yaitu baik organisasi atau perorangan yang bertanggungjawab dalam proses implementasi program.
- d. Implementasi program juga senantiasa dipengaruhi oleh faktor lingkungan, baik fisik, sosial, budaya dan politik.

### 3. Pariwisata

#### a. Pengertian Pariwisata

Secara etimologis kata pariwisata berasal dari bahasa sansakerta, sesungguhnya bukan berarti “*tourisme*” (bahasa Belanda) atau “*tourism*” (bahasa Inggris). Kata pariwisata, menurut dengan pengertian sinonim “*tour*”.

Herman V. Schulalard mengemukakan bahwa:<sup>16</sup>

*“Tourism is the sum of operation, mainly of an economic nature, which directly related to the entry, stay and movement of foreign inside certain country, city or region. (kepariwisataan adalah sejumlah kegiatan, terutama yang ada kaitannya dengan perekonomian yang secara langsung berhubungan dengan masuknya, adanya pendiaman dan Bergeraknya orang-orang asing keluar-masuk suatu kota, darah atau negara)”*.

Selanjutnya E. Guyer Freuler merumuskan pengertian pariwisata dengan memberikan batasan sebagai berikut:<sup>17</sup>

*“Pariwisata dalam artian modern adalah merupakan phenomena dari jaman sekarang yang didasarkan atas kebutuhan akan kesehatan dan*

<sup>16</sup> *Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996*, p. 107.

*pergantian hawa, penilaian yang sadar dan menumbuhkan (cinta) terhadap keindahan alam dan pada khususnya disebabkan oleh bertambahnya pergaulan berbagai bangsa dan kelas masyarakat manusia sebagai hasil daripada perkembangan perniagaan industri, perdagangan serta penyempurnaan daripada alat-alat pengangkutan”.*

Dari kedua penjelasan yang diungkapkan oleh para ahli diatas, terlihat jelas bahwa pariwisata lebih banyak ditekankan pada aspek ekonomi, tetapi tidak secara tegas menunjukkan aspek-aspek secara sosiologi, psikologi, seni dan budaya maupun aspek geografis kepariwisataan.

Dalam hal ini Salah Wahab mengemukakan definisi pariwisata sebagai berikut:<sup>18</sup>

*“Salah satu aktivitas yang dilakukan secara sadar yang mendapat layanan secara bergantian diantara orang-orang dalam suatu negara itu sendiri (di luar negeri), meliputi pendiaman orang-orang dari daerah lain (daerah tertentu, suatu negara atau benua) untuk sementara waktu dalam mencari kepuasan yang beraneka ragam dan berbeda dengan apa yang dialaminya dimana ia memperoleh pekerjaan tetap”.*

Pariwisata menurut Pendit mengungkapkan definisi pariwisata yaitu:<sup>19</sup>

*“Pariwisata adalah salah satu jenis industri baru mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang cepat dalam penyediaan lapangan kerja, peningkatan penghasilan, standar hidup serta menstimulasi sektor-sektor produktivitas lainnya. Selanjutnya, sebagai sektor yang kompleks, ia juga meliputi industri-industri klasik yang sebenarnya seperti industri kerajinan tangan dan cinderamata. Penginapan dan transportasi secara ekonomis juga dipandang sebagai industri”.*

Berkenaan dengan hal tersebut diatas bahwa pada pokoknya, apa yang menjadi ciri perjalanan pariwisata itu adalah sama atau dapat disamakan walaupun cara mengemukakannya berbeda, yaitu dalam pengertian kepariwisataan terdapat

<sup>18</sup> *Ibid.* hal. 116

<sup>19</sup> Pendit, Nyoman. S. 1999. *Ilmu Pariwisata; Sebuah Pengantar Perdana*. PT. Pradnya Paramita. Jakarta, hal. 35

beberapa faktor dalam batasan definisi pariwisata. Menurut Yoeti faktor-faktor tersebut sebagai berikut:<sup>20</sup>

- a) Perjalanan itu dilakukan untuk sementara waktu.
- b) Perjalanan itu dilakukan dari suatu tempat ke tempat lain
- c) Perjalanan itu, walaupun apa bentuknya, harus selalu dikaitkan dengan pertamasyaan atau rekreasi
- d) Orang yang melakukan perjalanan tersebut tidak mencari nafkah di tempat yang dikunjunginya dan semata-mata sebagai konsumen di tempat tersebut.

#### **b. Jenis-jenis Pariwisata**

Pembangunan ekonomi modern dewasa ini akan menemui kegagalan apabila tidak ada penelitian dan peninjauan yang akan mengakibatkan kegagalan, pemborosan serta kerugian. Dengan adanya pembangunan industri pariwisata di Indonesia juga harus didasarkan atas prinsip-prinsip ini. Jenis-jenis wisata di dalam pembangunan industri pariwisata harus disesuaikan dengan situasi dan kondisi, dengan kata lain yang paling penting kita dahulukan dan yang kurang penting kemudian. Pendit mengemukakan jenis-jenis pariwisata sebagai berikut:<sup>21</sup>

1. Wisata Budaya, wisata ini dimaksudkan dengan perjalanan yang dilakukan atas dasar keinginan untuk memperluas pandangan hidup dengan jalan mengadakan kunjungan atau peninjauan ke tempat lain atau keluar negeri untuk mempelajari keadaan rakyat, kebiasaan dan adat istiadat, cara hidup, budaya dan seni
2. Wisata Kesehatan, hal ini dimaksudkan dengan perjalanan seorang wisatawan dengan tujuan untuk menukar keadaan dan lingkungan tempat sehari-hari dimana ia tinggal demi kepentingan beristirahat dalam arti jasmani dan rohani dengan mengunjungi tempat

<sup>20</sup> Yoeti Oka. A. 1996. *Pengantar Ilmu Pariwisata*. Angkasa. Bandung, hal. 118

- peristirahatan seperti mata air panas dan tempat yang mempunyai iklim udara yang menyehatkan serta menyediakan fasilitas kesehatan.
3. Wisata Olah Raga, hal ini dimaksudkan dengan wisatawan-wisatawan yang melakukan perjalanan dengan tujuan berolahraga atau memang bermaksud mengambil bagian aktif dalam pesta olahraga di suatu tempat atau pergi ke negara lain.
  4. Wisata Komersial, dalam jenis ini termasuk perjalanan untuk mengunjungi pameran-pameran dan pekan raya yang bersifat komersil, seperti pameran industri, pameran dagang dan sebagainya
  5. Wisata Industri, hal ini dimaksudkan perjalanan yang dilakukan oleh rombongan pelajar atau mahasiswa, atau orang-orang awam ke suatu kompleks atau daerah perindustrian dimana terdapat pabrik-pabrik dengan maksud dan tujuan untuk mengadakan peninjauan dan penelitian
  6. Wisata Politik, jenis ini meliputi perjalanan yang dilakukan untuk mengunjungi atau mengambil bagian dengan aktif dalam peristiwa kegiatan politik seperti ulang tahun perayaan kemerdekaan, penobatan ratu Inggris dan sebagainya
  7. Wisata Konvensi, jenis ini dimaksudkan dengan menyediakan fasilitas bangunan dengan ruangan-ruangan tempat bersidang bagi para peserta suatu konferensi, musyawarah, konvensi atau pertemuan lainnya yang bersifat nasional maupun internasional
  8. Wisata Sosial, jenis wisata ini dimaksudkan dengan pengorganisasian suatu perjalanan murah serta mudah memberikan kesempatan kepada golongan masyarakat ekonomi lemah untuk mengadakan perjalanan, seperti bagi kaum buruh, pemuda, pelajar, petani dan sebagainya
  9. Wisata Pertanian, jenis ini dimaksudkan sebagai pengorganisasian perjalanan yang dilakukan ke proyek-proyek pertanian, perkebunan, ladang pembibitan dan sebagainya dimana wisatawan dapat mengadakan kunjungan dan peninjauan untuk tujuan studi maupun melihat dan menikmati segarnya tanaman beraneka ragam
  10. Wisata Maritim (Marina) atau Bahari, jenis wisata ini lebih dikaitkan dengan kegiatan olahraga air, lebih-lebih di danau, bengawan, pantai, teluk atau laut seperti memancing, berlayar, menyelam, berselancar, melihat tanaman laut
  11. Wisata Cagar alam, jenis wisata ini biasanya banyak diselenggarakan oleh agen atau biro perjalanan yang mengkhususkan usaha-usaha dengan mengatur wisata ke tempat atau daerah cagar alam, tanaman lindung, hutan daerah pegunungan dan lain sebagainya yang kelestariannya dilindungi oleh undang-undang
  12. Wisata Buru, jenis ini banyak dilakukan di negeri-negeri yang memang memiliki daerah atau hutan tempat berburu yang dibenarkan oleh pemerintah dan digalakkan oleh berbagai agen atau biro perjalanan

13. Wisata Pilgrim, jenis wisata ini sedikit banyak dikaitkan dengan agama, sejarah, adat istiadat dan kepercayaan umat atau kelompok dalam masyarakat
14. Wisata Bulan Madu, jenis ini dimaksudkan dengan suatu penyelenggaraan perjalanan bagi pasangan-pasangan merpati, pengantin baru, yang sedang berbulan madu dengan fasilitas-fasilitas khusus dan tersendiri demi kenikmatan perjalanan dan kunjungan mereka

### c. Pengertian Wisatawan

Para ahli statistik Liga Bangsa-Bangsa (*League of nations*), memberikan batasan-batasan tentang wisatawan sebagai berikut: “istilah wisatawan hendaknya – pada dasarnya – dimaksudkan setiap orang yang mengadakan perjalanan selama 24 jam atau lebih dalam suatu negara, yang lain daripada negara dimana ia biasanya tinggal”.

Yoeti mengemukakan definisi wisatawan sebagai berikut:<sup>22</sup>

“1) Wisatawan (*tourist*) yaitu pengunjung sementara yang paling sedikit tinggal 24 jam di negara yang dikunjunginya dan tujuan perjalanannya dapat digolongkan kedalam klasifikasi berikut ini:

a. *Pesiar (leisure)*, seperti untuk keperluan rekreasi, liburan, kesehatan, studi, keagamaan dan olahraga.

b. *Hubungan dagang (business)*, keluarga, konferensi dan misi

2) *Pelancong (excursionist)* yaitu pengunjung sementara yang tinggal kurang dari 24 jam di negara yang dikunjungi (termasuk pelancong dengan kapal pesiar)”.

Selanjutnya G.A Schmoll mengemukakan sebagai berikut:<sup>23</sup>

“*Tourist: individuals or group of individuals who, considering, their purchasing power available for vacation and recreational travel, interest in and motivation for travel in general, past travel behavior, existing knowledge, interest in and awarness concerning their services and destination concerned, are likely prospect for future visit.* (wisatawan adalah individu atau kelompok individu yang merencanakan dan mempertimbangkan tenaga beli yang dimilikinya untuk perjalanan pada

<sup>22</sup> Yoeti Oka. A. 1996. *Pengantar Ilmu Pariwisata*. Angkasa. Bandung, hal. 133

<sup>23</sup> *Ibid*, hal. 139

umumnya dengan motivasi perjalanan yang ia pernah lakukan, menambah pengetahuan, tertarik oleh pelayanan yang diberikan oleh suatu daerah tujuan wisata yang dapat menarik pengunjung di masa yang akan datang)".

Berdasarkan pengertian menurut para ahli yang tersebut diatas, dapat dipahami bahwa wisatawan merupakan orang asing yang tinggal dalam suatu negara selama atau lebih dari 24 jam, sedangkan orang asing yang bekerja, belajar pada suatu negara atau singgah selama lebih dari satu tahun maka disebut imigran.

#### **d. Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Pengembangan Sektor Pariwisata**

Secara teoritis istilah Kebijakan (*policy*) mengandung beberapa pengertian secara berbeda-beda. Untuk itu sebelumnya perlu dijelaskan definisi dari Kebijakan. Menurut Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan kebijakan adalah<sup>24</sup>

*"a projected program of goals, values and practices"*. ("suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah").

Carl J. Friedrich mendefinisikan Kebijakan sebagai berikut.<sup>25</sup>

*"...a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and oportunities which the polisy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or purpose"*. ("...serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu").

Kebijakan menurut Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt yang dikutip oleh Jones, mendefinisikan sebagai berikut:<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Irfan Islamy. 2002. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 15

<sup>25</sup> *Ibid*, hal.17

<sup>26</sup> Charles O. Jones . 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Brooks/Cole Publishing Company, California, hal. 26

*"Policy is defined a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide by it". ("Kebijakan adalah keputusan yang tetap yang dicirikan konsisten dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut").*

Dari beberapa pendapat mengenai kebijakan di atas tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan suatu kegiatan mengenai aktivitas-aktivitas baik yang dilakukan oleh aparat pemerintah maupun masyarakat, baik kelompok ataupun individu dalam melakukan suatu rencana untuk mencapai tujuan dan sasaran yang dikehendaki.

Pengembangan sektor pariwisata seperti yang tercantum dalam Peraturan Daerah Tingkat II Kabupaten Pandeglang Nomor 9 Tahun 1989 tentang *Penunjukkan/Penetapan Kawasan dan Pembinaan/Pengembangan Pariwisata di Kabupaten Pandeglang* pada pasal 3 menyebutkan bahwa: "pengembangan pariwisata merupakan kegiatan yang didasarkan kepada Wilayah Kawasan Pariwisata yang tidak terikat pada batas-batas administrasi serta mempunyai karakteristik tertentu untuk pengembangan Pariwisata Daerah".

Perwujudan dari kebijakan pemerintah daerah yang mengatur tentang Pengembangan sektor pariwisata tersebut ditetapkan dalam suatu Peraturan Daerah Kabupaten Tingkat II Pandeglang Nomor 9 Tahun 1989 tentang *Penunjukkan/Penetapan Kawasan dan Pembinaan/Pengembangan Pariwisata di Kabupaten Pandeglang*.

Latar belakang ditetapkannya Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Pandeglang tersebut adalah bahwa kawasan pariwisata yang ada di Kabupaten Pandeglang merupakan ruang kawasan yang potensial untuk dibangun dan

dikembangkan dengan rencana strategis pengembangan sektor pariwisata. Sehubungan dengan hal tersebut untuk menjalankan program pengembangan sektor pariwisata maka aparaturnya Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kabupaten Pandeglang harus mampu menggerakkan baik dari pengusaha swasta yang mengelola dibidang pariwisata maupun masyarakat Kabupaten Pandeglang.

Sejalan dengan maksud dan tujuan dari Peraturan Daerah Kabupaten Pandeglang Nomor 9 Tahun 1989 tentang *Penunjukkan/Penetapan Kawasan dan Pembinaan/Pengembangan Pariwisata di Kabupaten Pandeglang* khususnya dalam pasal 2 dan pasal 3 menyebutkan bahwa:

#### Pasal 2

Maksud rencana Pengembangan Kawasan Pariwisata adalah menciptakan keseimbangan dan keserasian lingkungan kawasan dan pengaturan pola pengembangan dalam kawasan sehingga tercapai pemanfaatan kawasan secara optimal.

#### Pasal 3

Tujuan Rencana Pengembangan Kawasan Pariwisata adalah memberikan arahan pengembangan agar semua kawasan investasi dapat terjangkau oleh infrastruktur kawasan.

Lebih lanjut dijelaskan dalam penjelasan Peraturan Daerah tersebut untuk dapat melaksanakan pelaksanaan rencana pengembangan kawasan pariwisata maka diatur tata cara pelaksanaannya. Penjelasan peraturan daerah tersebut diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pandeglang Nomor 9 Tahun 1989 tentang *Penunjukkan/Penetapan Kawasan dan Pembinaan/Pengembangan*

Pelaksanaan Rencana Pengembangan Kawasan Pariwisata dalam pasal 15 ayat (1), (2), (3) dan (4) disebutkan bahwa:

- 1) Program Pengembangan Kawasan Pariwisata dilaksanakan secara bertahap dalam jangka waktu 10 (sepuluh) tahun dan dilaksanakan oleh investor bekerjasama dengan Pemerintah Daerah sesuai dengan pokok-pokok Rencana pengembangan Kawasan Pariwisata
- 2) Apabila investor tidak melaksanakan pembangunan dalam kurun waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, maka ijin yang bersangkutan dapat dicabut atau dibatalkan oleh Kepala Daerah
- 3) Apabila pembangunan kawasan tidak tercapai dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud [ada ayat (1) pasal ini, maka investor dapat mengajukan perpanjangan waktu secara tertulis kepada Pemerintah Daerah maksimal 1 (satu) kali jangka waktu yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah ini
- 4) Keputusan perpanjangan waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) pasal ini, diberikan setelah dilakukan uji kelayakan oleh Pemerintah.

Hal ini juga telah diatur dalam Surat Keputusan Bupati Kabupaten Pandeglang Nomor 15 tahun 2002 tentang *Tugas Pokok dan Fungsi Perangkat Daerah Kabupaten Pandeglang* terutama pada pasal 3, menyebutkan "Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya mempunyai tugas melaksanakan kewenangan otonomi daerah dibidang pariwisata, seni dan budaya". Dengan demikian segala urusan dalam Pengembangan Sektor Pariwisata di Kabupaten Pandeglang menjadi tugas dan tanggung jawab dari Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kabupaten Pandeglang.

#### 4. Pemerintah Daerah

##### a. Pengertian Pemerintahan

Secara etimologis pemerintahan berasal dari kata “pemerintah”. Menurut Syafie “pemerintah” dalam arti organnya dapat dibedakan sebagai berikut:<sup>27</sup>

1. Pemerintah dalam arti sempit, hanya terbatas pada lembaga yang memegang kekuasaan eksekutif.
2. Pemerintah dalam arti luas, mencakup kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Pemerintahan dapat dipandang sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan untuk memerintah dalam suatu negara dari badan tertinggi sampai badan yang terendah dalam suatu negara. Berdasarkan hal tersebut, maka C Van Collenhoeven mengemukakan pendapatnya tentang arti pemerintah sebagai berikut:<sup>28</sup>

- a. *Bestur*, atau pemerintahan yaitu kekuasaan untuk melaksanakan tujuan negara.
- b. *Polite*, adalah kekuasaan kepolisian untuk menjamin keamanan dan ketertiban umum negara.
- c. *Rechtspraak*, atau peradilan adalah kekuasaan untuk menjamin keadilan di dalam negara.
- d. *Regeling*, atau pengaturan perundang-undangan yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam negara.

Mac Iver juga mengemukakan pengertian bahwa pemerintahan yaitu:<sup>29</sup>

“*Government is the organization of man under authority...how men can be governed*”. (pemerintah itu adalah suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan...bagaimana manusia itu bisa diperintah).

Sedangkan menurut Samuel Edward Finer pemerintahan mempunyai empat (4) makna yaitu:<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Syafie, Inu Kencana. 1991. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Refika Aditama. Jakarta, hal. 133

<sup>28</sup> Musanef. 1993. *System Pemerintahan di Indonesia*. CV. Haji Masaagung. Jakrta, hal 11

<sup>29</sup> Syafie, Inu Kencana. 1991. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Refika Aditama. Jakarta, hal. 22

<sup>30</sup> Pamudji S. 1995. *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*. Bumi Aksara. Jakarta, hal 24

- a. Menunjukkan kegiatan atau proses memerintah, yaitu melaksanakan kontrol atas pihak lain (*the activity of the process of governing*)
- b. Menunjukkan masalah-masalah (hal Ikhwal) negara dalam mana kegiatan atau proses diatas dijumpai (*states of affair*)
- c. Menunjukkan orang-orang (maksudnya pejabat-pejabat) yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah (*people charged with the duty of governing*)
- d. Menunjukkan cara, metode atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah (*the manner, method, or system by which a particular society is governed*)

Dengan beberapa pandangan para ahli diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pemerintahan adalah seluruh kegiatan, perbuatan, cara atau hal yang dilaksanakan oleh pejabat maupun lembaga pemerintah ataupun orang-orang yang mempunyai kewenangan memerintah pada pihak lain untuk melaksanakan kegiatan yang berkenaan dalam urusan pemerintahan, yang menyebabkan adanya hasil dari kegiatan memerintah.

#### **b. Pengertian Pemerintahan Daerah**

Dalam Undang-undang Otonomi Daerah Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah* BAB I tentang *Ketentuan Umum* pasal 2 menyebutkan pengertian Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

*“Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.*

Disamping itu menurut Humes dan Martin pemerintahan daerah adalah:<sup>31</sup>

*“local government as on infra-sovereign geografic subdivision of a soufereign nation or quasi-sovereign state providing services at the local*

<sup>31</sup> Kaho, Josef Riwu, 2002. *Prospek otonomi daerah di Negara Republik Indonesia; identifikasai*

*level*”. (Pemerintah daerah adalah bagian politik dari suatu bangsa atau negara dimana konstitusi hukum telah dibuat dan disepakati untuk mengendalikan urusan di daerah, Peneliti).

Sedangkan menurut Emil J. Sady pemerintahan daerah adalah:<sup>32</sup>

*“Local government is a political subdivision of a nation or state which is constituted by law and has substansial control over local affairs which has governing body elected or otherwise locally selected”*. (Pemerintah Daerah adalah pemerintahan yang berada dibawah Pemerintahan Pusat atau badan tertinggi, secara geografis berada dalam suatu negara atau bangsa yang menyediakan pelayanan di tingkat daerah).

Berdasarkan pemaparan para pakar diatas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa Pemerintahan Daerah adalah bagian dari penyelenggaraan pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan yang ada di daerah yang dalam prosesnya tidak menyimpang dari apa yang telah ditetapkan dalam undang-undang.

### **c. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Untuk melaksanakan sistem pemerintahan di Indonesia maka hal ini diatur melalui sebuah landasan operasional yang berbentuk undang-undang yakni Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*. Hal tersebut sangat jelas tercantum dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut yang diterapkan dalam BAB III tentang *Kewenangan Daerah* pasal 10 ayat (1) yang menyebutkan bahwa:

*“Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-*

“Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pemerintahan”.

Dan ayat (3) menyebutkan bahwa:

“Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama”.

Kemudian dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 BAB III pasal 12 ayat

(1) juga disebutkan bahwa:

*“Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana, dan prasarana, serta kewenangan sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan”.*

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 10 ayat (1), (2) dan (3) serta pasal 12 ayat (1) tersebut dapat dipahami bahwa sistem pemerintahan yang dilaksanakan di Indonesia berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Berkaitan dengan hal tersebut dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 BAB I tentang *Ketentuan Umum* pasal 7 menjelaskan bahwa:

*“Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.*

Pasal 8 menjelaskan bahwa:

*“Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur, Bupati, Walikota, dan/atau Kepala*

*“Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu”.*

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, maka Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menjatuhkan pilihannya pada asas desentralisasi. Desentralisasi di sini dapat diartikan dalam pengertian yang luas, yang mencakup *political decentralization* dan *administrative decentralization* sesuai dengan konsep Gabriel U. Iglesias yang menjelaskan bahwa:<sup>33</sup>

*“Political decentralization* melahirkan daerah-daerah otonom, dan *“administrative decentralization”* adalah istilah lain dari *“local state government”* yang melahirkan wilayah-wilayah administratif”.

Selain asas desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia juga dilaksanakan asas dekonsentrasi. Hal tersebut didasarkan pada sudut pandang bahwa tidak semua urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah sesuai asas desentralisasi, penyelenggaraan pemerintahan di daerah tetap dilaksanakan oleh Pemerintahan Pusat melalui perangkatnya di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi dan urusan yang dilimpahkan pusat kepada perangkatnya tersebut tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat.

Dengan demikian, maka Daerah Otonom berhak dan berkewajiban melaksanakan, mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Yang diatur dan diatur tersebut ialah urusan-urusan atau tugas-tugas tertentu yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk diselenggarakan sesuai dengan kebijaksanaan, prakarsa dan kemampuan daerah itu sendiri.

<sup>33</sup> Kaho, Josef Riwu, 2002. *Prospek otonomi daerah di Negara Republik Indonesia; identifikasi beberapa faktor yang mempengaruhi penyelenggaraannya*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta, hal 2

#### **d. Dinas Daerah**

Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pembentukan kelembagaan mengacu kewenangan yang berimplikasi pada penataan organisasi perangkat daerah didasarkan pada kriteria kemampuan daerah, baik keuangan maupun personalia. Sedangkan dari sisi kebutuhan daerah, maka pembentukan kelembagaan memperhitungkan efisiensi dan efektivitas, serta potensi dan karakteristik daerah. Oleh karena itu, sejak digulirkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah* tersebut, maka terjadi keanekaragaman dalam pembentukan organisasi perangkat daerah di berbagai daerah atau yang dikenal dengan istilah “keanekaragaman dalam kesatuan”. Hal ini tidak lepas dari undang-undang otonomi daerah tersebut, yang mengamankan perubahan paradigma dan sentralistik menjadi desentralistik sesuai otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab.

Berdasarkan ketentuan pasal 68 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, bahwa susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan Pemerintah, yaitu peraturan pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang *Pedoman Pembentukan Organisasi Daerah*.

Sedangkan, berdasarkan 124 ayat (1), (2) dan (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:

- (1) Dinas Daerah merupakan pelaksana otonomi daerah
- (2) Dinas Daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dari pegawai sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah

(3) Kepala dinas daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah

Perangkat daerah sebagaimana dimaksud dalam peraturan pemerintah tersebut adalah organisasi pemerintah yang bertanggungjawab kepada Kepala Daerah dan membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Dari penjelasan diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud Dinas Daerah adalah organisasi perangkat daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan yang pengangkatannya dan pemberhentiannya dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan atas usul Sekretaris Daerah.

Organisasi perangkat daerah dikelompokkan dalam unsur staf (Sekretariat Daerah), unsur ini (Dinas Daerah) dan lembaga Teknis Daerah (Badan dan/atau Kantor). Oleh karena itu, dilihat dari karakteristik pekerjaannya (tupoksi), Dinas Daerah dikelompokkan kedalam jajaran unsur ini yaitu bersifat operasional memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat.

Dinas Daerah dalam penelitian ini adalah Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kabupaten Pandeglang. Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kabupaten Pandeglang berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2001 dan Keputusan Bupati Pandeglang Nomor 15 Tahun 2002 tentang *Tugas Pokok dan Fungsi Perangkat Daerah Kabupaten*

## **F. Definisi Konsepsional**

- a. Implementasi adalah rangkaian tindak lanjut setelah program atau kebijakan ditetapkan untuk mewujudkan program atau kebijakan menjadi kenyataan..
- b. Program adalah rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah kebijakan ditetapkan, yang meliputi aktivitas pengambilan keputusan, langkah-langkah operasional yang strategis untuk mewujudkan program menjadi kenyataan.
- c. Pariwisata merupakan perjalanan yang dengan sengaja dilakukan oleh seseorang, atau kelompok untuk memperoleh kesenangan/bersenang-senang atau menghirup udara segar, untuk keperluan kesehatan maupun untuk keperluan pribadi dari suatu tempat ke tempat lain.
- d. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## **G. Definisi Operasional**

Definisi operasional adalah langkah yang ditempuh untuk menjabarkan bagaimana melihat atau mengukur suatu konsep. Dengan kata lain definisi

operasional adalah sebagai petunjuk dalam menterjemahkan suatu konsep menjadi lebih nyata dan terperinci sehingga mudah dipahami.

Dalam rencana Strategis Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kabupaten Pandeglang memiliki Visi yaitu *“Meningkatnya Sadar Wisata dan Kunjungan Wisatawan di Kabupaten Pandeglang Tahun 2010”*. Visi Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kabupaten Pandeglang pada prinsipnya adalah bertanggungjawab atas peningkatan kualitas sadar wisata masyarakat dalam rangka pembangunan dan pengembangan kepariwisataan, kesenian dan kebudayaan, serta dalam meningkatkan kunjungan wisatawan baik wisatawan domestik maupun wisatawan mancanegara di Kabupaten Pandeglang pada Tahun 2010, sehingga mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat itu sendiri.

Dalam penelitian ini konsep dapat dilihat secara operasional sebagai berikut:

- a) Implementasi Program Pengembangan Sektor Pariwisata dengan menggunakan indikator-indikator:
  - a. Proses pengembangan sektor pariwisata, mencapai sasaran sesuai dengan program yang telah ditentukan
  - b. Proses pengembangan sektor pariwisata, dilakukan secara cepat
  - c. Proses pengembangan sektor pariwisata, dilakukan dengan biaya yang sekecil mungkin
  - d. Tidak adanya hambatan dalam proses pengembangan sektor

- b) Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program pengembangan sektor pariwisata:
- a. Komunikasi, dengan indikator:
    - Adanya kejelasan informasi.
    - Adanya komunikasi yang baik
  - b. Sumber daya, dengan indikator:
    - Adanya dukungan dana,
    - Adanya dukungan sarana dan prasarana
    - Adanya personil sesuai bidang kerjanya
  - c. Disposisi/sikap pelaksanaa, dengan indikator:
    - Kesungguhan dan keinginan pelaksana dalam menjalankan kebijakan Pemerintah Daerah
    - Ketegasan sikap pelaksanaa terhadap pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah tersebut
    - Kemampuan pelaksanaa dalam menguasai dan melaksanakan isi kebijakan Pemerintah Daerah.
  - d. Sturktur birokrasi, dengan indikator:
    - Kejelasan tugas dan kewenangan yang telah diberikan
    - Kejelasan prosedur dalam pelaksanaan kebijakan

## H. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Tujuan kualitatif tidak selalu memberi sebab akibat akan tetapi lebih berupaya memahami situasi tertentu untuk sampai pada suatu kesimpulan yang objektif, penelitian kualitatif mencoba mendalami dan menerobos gejala dengan menginterpretasikan masalahnya atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai arti permasalahan sebagaimana disajikan oleh situasinya.<sup>34</sup>

Dengan demikian, jenis penelitian yang akan digunakan oleh penyusun dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan bentuk metodenya adalah studi kasus.

Menurut Winarno Surachmad, pengertian penelitian deskriptif tertuju pada pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang. Karena banyak sekali ragam penelitian demikian, metode penelitian deskriptif lebih merupakan istilah umum yang mencakup berbagai teknik deskriptif.

Diantaranya adalah penelitian dengan jalan mengumpulkan data, menyusun atau mengklasifikasikannya, menganalisis dan menginterpretasikannya; penelitian dengan teknik survei, dengan teknik interview, angket, observasi atau dengan teknik test; studi kasus, studi komparatif, studi waktu dan gerak, studi kooperatif atau operasional. Karena itulah, maka dapat terjadi sebuah penelitian deskriptif membandingkan persamaan dan perbedaan fenomena tertentu, lalu mengambil bentuk studi komparatif, atau mengukur suatu dimensi seperti dalam

---

<sup>34</sup> Lexy j Moloeng. 1990. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung, PT. Remaja Resdakarya, hal 5

berbagai bentuk studi kuantitatif, angket, test, interview, dan lain-lain; atau mengadakan klasifikasi, ataupun mengadakan pemikiran, penetapan standar, menetapkan hubungan dan peranan satu unsur dengan lainnya. Adapun ciri-ciri penelitian deskriptif adalah:

- a. Memusatkan diri pada masalah-masalah yang ada pada masa sekarang, pada masalah-masalah aktual
- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa<sup>35</sup>

Kemudian mengenai jenis penelitian deskriptif dengan bentuk metode studi kasus dapat dijelaskan bahwa studi kasus memusatkan perhatian pada suatu kasus secara intensif dan mendetail. Subjek yang diteliti terdiri dari satu unit(atau satu kesatuan unit) yang dipandang sebagai kasus. Karena sifat yang mendalam dan mendetail itu, studi kasus umumnya menghasilkan gambaran yang longitudinal, yaitu hasil pengumpulan dan analisa data kasus dalam suatu jangka waktu. Kasus dapat terbatas pada satu orang, satu lembaga, satu keluarga, satu peristiwa, satu desa, ataupun satu kelompok manusia, dan kelompok-kelompok objek-objek lain yang cukup terbatas, yang dipandang sebagai satu kesatuan.<sup>36</sup>

## **2. Unit Analisis Data**

Istilah unit analisis ini disamakan dengan unit penelitian atau unit elementer. Unit analisis adalah unit dari mana informasi dikumpulkan, dan sekaligus sebagai basis untuk melakukan analisis dan menarik kesimpulan. Unit

---

<sup>35</sup> Winarno Surachmad, 1992, *Pengantar Penelitian Ilmiah: Dasar, Metode dan Teknik*, Bandung

analisis menunjuk pada karakteristik khusus yang berkaitan dengan objek dan tujuan penelitian.<sup>37</sup>

Bertolak dari sasaran penelitian yaitu Implementasi Program Pengembangan Sektor Pariwisata, maka yang menjadi unit analisis dalam penelitian ini adalah:

- a. Kepala Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kabupaten Pandeglang
- b. Aparat Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kabupaten Pandeglang yaitu Sub Dinas Program dan Pengembang Pariwisata
- c. Kelompok Penggerak Pariwisata

### **3. Data yang dibutuhkan**

Untuk keperluan dalam penelitian ini, penyusun menggunakan sumber data yang dibutuhkan yaitu:

- a. Data Primer, adalah data yang diperoleh melalui wawancara, meliputi pembicaraan dengan pihak-pihak yang berhubungan dengan penelitian secara langsung maupun tidak langsung, dengan cara pengamatan dan pencatatan secara sistematis berbagai fenomena yang muncul.<sup>38</sup> Sumber data primer yang dibutuhkan dalam penelitian ini meliputi data mengenai:

- 1) Program Pengembangan Sektor Pariwisata di Kabupaten Pandeglang
- 2) Kelembagaan Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kabupaten Pandeglang

---

<sup>37</sup> Sutisno Hadi: 1996. *Metodologi Penelitian II*. Yayasan Penerbitan Fakultas Psikologi UGM

3) Kepegawaian di Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kabupaten Pandeglang

4) Anggaran/pembiayaan Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kabupaten Pandeglang.

- b. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan yang diperlukan seperti dokumentasi, dengan cara menghimpun sumber-sumber data yang ada.<sup>39</sup> Data sekunder yang diperlukan antara lain produk-produk hukum nasional, peraturan daerah serta bahan pustaka.

Data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian ini mengenai gambaran daerah penelitian yang meliputi keadaan geografis, sarana dan prasarana daerah yang dibutuhkan untuk penelitian.

#### 4. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan berbagai macam instrumen seperti:

a. Dokumentasi

Menurut Winarno Surachmad yang memberikan pengertian dokumentasi sebagai berikut<sup>40</sup>

*“Kita dapat merumuskan pengertian dokumentasi; sebagai laporan tertulis dari suatu peristiwa, yang isinya terdiri dari sesuatu penjelasan dan pemikiran terhadap peristiwa itu dan ditulis dengan sengaja untuk menyimpan atau merumuskan keterangan mengenai peristiwa tersebut”.*

---

<sup>39</sup> *Ibid*, hal. 126

<sup>40</sup> *Ibid*, hal. 125

Selanjutnya dikemukakan pula bahwa sumber-sumber dokumentasi ada 2 macam, yaitu:

- 1) Sumber primer, adalah sumber-sumber dokumentasi yang memberikan data langsung dari tangan pertama;
- 2) Sumber sekunder, adalah sumber yang mengutip dari sumber lain.<sup>41</sup>

#### b. Interview

Menurut Sutrisno Hadi, pengertian interview adalah:<sup>42</sup>

*“Interview dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab sepihak yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan pada tujuan penyelidikan. Pada umumnya 2 orang atau lebih hadir secara sepihak dalam proses tanya jawab itu, dan masing-masing pihak mempergunakan saluran-saluran komunikasi secara wajar dan lancar”.*

Fungsi interview, dapat dibagi menjadi 3 bagian yaitu:<sup>43</sup>

- 1) Sebagai metode primer, yaitu bilamana interview dijadikan satu-satunya alat pengumpulan data atau sebagai metode diberi kedudukan yang utama dalam serangkaian metode-metode pengumpulan lainnya.
- 2) Sebagai metode pelengkap, yaitu jika ia digunakan sebagai alat untuk mencari informasi-informasi yang tidak dapat diperoleh dengan cara lain
- 3) Sebagai kriterium, yaitu jika metode interview digunakan untuk menguji kebenaran dan kemantapan suatu datum telah diperoleh dengan cara lain, seperti observasi, test kuisisioner dan sebagainya.

Adapun jenis teknik interview yang penyusun gunakan dalam penelitian ini adalah interview dengan cara membawa kerangka pertanyaan-pertanyaan atau panduan wawancara untuk disajikan kepada responden. Sebagai responden dalam penelitian ini, antara lain: Kepala Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kabupaten

---

<sup>41</sup> *Ibid*, hal. 126

<sup>42</sup> *Ibid*, hal. 193

<sup>43</sup> *Ibid*, hal. 193

Pandeglang, Aparat Dinas Pariwisata yaitu Sub Dinas Program dan Pengembang Pariwisata serta Kelompok Penggerak Pariwisata.

## **5. Teknik Analisis Data**

Sebagaimana disampaikan diatas, penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif, meskipun data yang dipergunakan bersifat kuantitatif, analisis yang digunakan adalah dengan cara melakukan interpretasi terhadap data, fakta dan informasi yang telah dikumpulkan dengan langkah-langkah sebagai berikut:<sup>44</sup>

- a. Pengumpulan data, yang dilakukan melalui wawancara, studi pustaka dan dokumentasi
- b. Penilaian data, berdasarkan prinsip validitas, objektivitas, reliabilitas melalui cara mengkategorikan data dengan sistem pencatatan yang relevan dan melakukan kritik atas data yang telah dikumpulkan dengan teknik triangulasi.
- c. Interpretasi data, yang dilakukan dengan cara menganalisis data dengan pemahaman intelektual yang dibangun atas dasar pengalaman empiris terhadap data, fakta dan informasi yang telah dikumpulkan dan