

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Indonesia merupakan salah satu Negara di dunia yang memiliki kekayaan sangat melimpah, antara lain beragam budaya, adat istiadat, kuliner, bahkan wisata alamnya, beberapa Negara di dunia pun sudah mengklaim bahwa ada beberapa budaya Indonesia adalah budaya Negara tersebut itu karena budaya Indonesia sangat di cintai di kancah dunia. Semua kekayaan Negara Indonesia dapat di rasakan dan di manfaatkan oleh seluruh masyarakat untuk menjadi objek dan daya tarik wisatawan, wisatawan yang berkunjung merupakan sumber devisa Negara yang dapat meningkatkan pendapatan Negara dan masyarakat yang berlokasi di daerah obyek wisata tersebut.

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. Wisata ini biasanya dilakukan oleh orang-orang dari luar kota bahkan luar negeri yang mempunyai rasa penasaran tinggi terhadap tempat tersebut.

Pembangunan berbagai macam kepariwisataan pada umumnya diarahkan sebagai sektor andalan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi baik untuk masyarakat maupun peningkatan pendapatan daerah, dengan adanya tempat pariwisata dapat memperluas lapangan kerja dan kesempatan berusaha. Serta meningkatkan pengenalan dan pemasaran produk dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengembangan kawasan wisata harus merupakan pengembangan yang terencana secara menyeluruh sehingga dapat

diperoleh manfaat yang optimal bagi masyarakat baik masyarakat pada umumnya maupun masyarakat lokal pada khususnya.

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

Komponen utama dalam aktivitas pariwisata adalah objek dan daya tarik pariwisata. Seperti yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 pasal 1 ayat 5 yang berbunyi Daya Tarik Wisata adalah segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya, dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan. Oleh karena itu aktifitas pariwisata menjadi salah satu usaha pembentukan sumber daya lingkungan, baik dari segi biotis maupun budaya, bahkan kuliner. Pariwisata juga merupakan export yang tidak mencemari lingkungan dan industri yang tidak akan pernah berakhir.

Berkembangnya Pariwisata di suatu daerah memang banyak manfaat untuk masyarakat sekitar, tetapi tidak semuanya berdampak positif seperti yang sudah di jelaskan di atas bahwa 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.

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 : Kepariwisata 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 : Kepariwisata 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 salah satu kota yang memiliki destinasi wisata terbesar di Jawa Barat, di lihat dari daya tarik wisatawan yang ada, kota Cirebon memiliki objek wisata yang cukup lengkap .

Berikut Data Objek Wisata Kota Cirebon tabel 1.1 di bawah ini.

Tabel 1.1

DATA OBJEK WISATA KOTA CIREBON

NO (1)	JENIS WISATA (2)	NAMA WISATA (3)
1	Objek wisata alam	a. Hutan Ma ^{Pindahan} b. Taman Ade Irma Suryani
2	Objek Wisata Religi	a. Makam Sunan Gunung Djati b. Masjid Agung Sang Cipta Rasa ^{Pindahan}
3	Objek wisata budaya	a. Wisata Taman Sari Goa Sunyara ^{Dipindahkan} b. Keraton Kasepuhan c. Keraton Kanoman d. Keraton Kacirebonan
4	Objek Wisata Bahari	a. Pantai Kejawanan b. Setu Patok c. Setu Sedong
5	Objek Wisata Kuliner	a. Empal gentong H. Apud b. Nasi jambang Ibu Nur c. Pusat Oleh-oleh H. Daud d. Pusat Oleh-oleh Shinta
6	Objek Wisata Belanja	a. Central Batik Trusmi b. Pasar Kanoman c. Pasar Pagi

Sumber : Hasil Penelitian (diolah oleh peneliti) 2018

Selain Objek Wisata yang melimpah, Kota Cirebon mempunyai Adat Istiadat seperti Babarit yang dilaksanakan di tengah jalan raya dan juga kesenian yang dimiliki Kota Cirebon salah satunya yaitu tari topeng. Sebagai satu daerah yang sedang memiliki tahap perkembangan untuk menjadi Kota lebih baik lagi dan objek wisata Kota Cirebon harus lebih diperhatikan oleh pemerintah setempat, karena aset pendapatan dari Objek Wisata tersebut akan masuk juga ke Daerah, akan tetapi pada kenyataannya masih kurangnya perhatian dari pemerintah Kota Cirebon untuk hal ini.

Pengembangan objek wisata tentu saja tidak terlepas dari perhatian pemerintah Kota Cirebon 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 didukung oleh kondisi sesuai dengan apa yang diinginkan wisatawan.

Pantai Kejawan Cirebon merupakan tempat Wisata Pantai selain itu juga pantai kejawan dijadikan tempat Pengelolaan Ikan (TPI Kejawan) dan Wisata Terapi. Berlokasi di Jln. Yos Sudarso Kota Cirebon ini terletak dekat dengan Pelabuhan Cirebon dan Ade Irma *Traffic Garden* Cirebon. Tarif masuknya pun hanya seribu rupiah saja, bagi para pengguna kendaraan, baik mobil pribadi maupun sepeda motor, sedangkan untuk para pejalan kaki tidak dipungut tarif masuk. Masih kurangnya kesadaran pemerintah setempat akan pantai ini, padahal pantai kejawan merupakan satu-satunya pantai yang dimiliki Kota Cirebon, 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 pantainya 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.

Berikut data tabel 1.2 kunjungan wisata pantai kejawatan di kota Cirebon :

Tabel 1. 2
Data kunjungan Wisata Pantai Kejawatan Kota Cirebon

Wisatawan	Tahun	Hotel	Objek Wisata	Total
(1)	(2)	(3)	(4)	(4)
Asing	2017	9,096 pengunjung	2,462 pengunjung	11,558 pengunjung
Domestik		283,430 pengunjung	738, 654 pengunjung	1,022,084 pengunjung
Asing	2018	283,430 pengunjung	307 pengunjung	1,685 pengunjung
Domestik		73,798 pengunjung	216,076 pengunjung	289,874 pengunjung

Sumber : Hasil Penelitian (diolah oleh peneliti) 2018.

Berdasarkan data tabel di atas permasalahan yang sudah jelas kurang nya daya tarik jumlah wisatawan domestik dibandingkan asing itu karena masyarakat mengetahui bahwa tempat wisata tersebut belum menarik untuk dikunjungi dan dijadikan tempat wisata. Seperti yang tercantum pada Undang-undang nomor 10 tahun 2009 Bab III pasal 5 kepariwisataan diselenggarakan dengan prinsip memelihara kelestarian alam dan lingkungan hidup serta memberdayakan masyarakat setempat. Terutama Pantai Kejawatan, pantai ini merupakan salah satu dari pantai yang berada di wilayah Cirebon, Jawa Barat, Indonesia.

Adapun hal yang harus diperhatikan oleh pemerintah untuk menjadikan Pantai Kejawatan layak untuk menjadi tempat destinasi wisata harus memiliki indikator dan variabel seperti yang tertera pada tabel 1.3 di bawah ini.

Tabel 1. 3
Variabel dan Indikator

Variabel	Indikator	Sub Indikator
(1)	(2)	(3)
<p>Daya Tarik Wisata Bahari Pantai Kejawanan di Kota Cirebon</p>	<p>Daya Tarik</p>	<p>a. Jenis Atraksi Wisata b. Keunikan/ kekhasan c. Event Wisata d. Adat Istiadat e. Kesenian</p>

Pindahan

(1)	(2)	(3)
	Sarana Prasarana	<ul style="list-style-type: none"> a. Akomodasi b. Rumah makan / Restoran c. Sarana Kebersihan d. Tempat Ibadah e. Tempat Parkir
	Aksesibilitas	<ul style="list-style-type: none"> a. Waktu Tempuh b. Kondisi Jalan c. Transportasi

Sumber : DISPORBUDPAR Kota Cirebon (2018)

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.

Obyek wisata Pantai Kejawan memiliki potensi besar untuk dikembangkan. Namun potensi yang tinggi tersebut masih kurang didukung oleh kemudahan akses untuk mencapai lokasi wisata tersebut dimana jumlah dan frekuensi keberangkatan transportasi umum menuju obyek wisata Pantai Kejawan adalah rendah, jalan menuju pintu masuk pantai yang rusak, dan belum optimalnya pengembangan obyek wisata baik sarana maupun prasarana. Jalann

pintu masuk Pantai Kejawanen yang rusak dan belumberkembangnya pantai akan membuat pengunjung tidak puas dengan sarana yang ada pada Pantai Kejawanen.

Pemerintah dalam hal ini para *stakeholders* kepariwisataan yang menyadari besarnya potensi kepariwisataan di daerah berusaha menggali, mengembangkan serta membangun aset obyek dan daya tarik wisata terutama pada pantai kejawanen ini yang merupakan modal awal untuk bangkitnya kegiatan pariwisata di daerah Cirebon

Dari sudut sosial, kegiatan pariwisata akan memperluas kesempatan tenaga kerja bagi warga Cirebon baik dari kegiatan pembangunan sarana dan prasarana maupun dari berbagai sektor usaha yang langsung maupun yang tidak langsung berkaitan dengan kepariwisataan. Pariwisata akan dapat menumbuhkan dan meningkatkan pengenalan dan cinta terhadap tanah airnya, sehingga dapat memotifasi sikap toleransi dalam pergaulan yang merupakan kekuatan dalam pembangunan bangsa, selain itu juga pariwisata mampu memperluas cakrawala pandangan pribadi terhadap nilai-nilai kehidupan.

Berdasarkan Latar Belakang masalah dan potensi di atas, Pantai kejawanen merupakan salah satu objek wisata yang menjadi wisata unggulan karena hanya memiliki satu pantai di kota Cirebon. Namun penulis melihat potensi yang besar ini belum di maksimalkan oleh pihak-pihak pemerintah yang ada di Cirebon. Dimana jika potensi ini di maksimalkan , maka pantai kejawanen pun menjadi salah satu destinasi wisata unggulan di para mata wisatawan. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Kebijakan Undang-Undang No.10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan pada Pantai Kejawanen Desa Pegambiran Kecamatan Lemahwungkuk, Kota Cirebon“**

B. Fokus Masalah

1. Kurangnya perhatian pemerintah tentang sektor pariwisata pantai kejawanan di kota Cirebon
2. Kurangnya tata kelola wisata yang di berikan pemerintah setempat sehingga wisata pantai kejawanan tidak menarik untuk di kunjungi
3. Masih banyak nya masyarakat yang tidak peduli terhadap sektor wisata di daerah nya sendiri.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka peneliti merumuskan masalahnya adalah Implementasi Kebijakan Undang-Undang No.10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan pada Pantai Kejawanan Desa Pegambiran Kecamatan Lemahwungkuk, Kota Cirebon ?

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Undang-Undang No.10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan pada Pantai Kejawanan Desa Pegambiran Kecamatan Lemahwungkuk, Kota Cirebon

E. Kegunaan Penelitian

Diharapkan dalam penelitian ini mempunyai kegunaan sebagai berikut:

1. Kegunaan teoretis
 - a. Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat berguna untuk menambah ilmu pengetahuan dan wawasan dalam keilmuan Administrasi Publik dan tentang kepariwisataan kota Cirebon

b. Bagi Perguruan Tinggi atau Universitas, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi dokumen akademik yang berguna untuk mahasiswa selanjutnya dalam penelitian selanjutnya.

2. Kegunaan praktis

a. Bagi peneliti

Penelitian ini dilakukan sebagai salah satu syarat meraih gelar Sarjana Administrasi Publik dan dengan penelitian ini, peneliti dapat menerapkan ilmu-ilmu yang sudah dipelajari selama perkuliahan kedalam suatu permasalahan yang nyata disekitar peneliti sehingga bermanfaat bagi peneliti dalam mengembangkan ilmu pengetahuannya dan wawasannya khususnya mengenai pengetahuan ilmu administrasi dan kebijakan pemerintah dalam tata kelola pariwisata di kota Cirebon.

b. Bagi instansi

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan maupun koreksi bagi instansi pemerintah kota Cirebon, agar dapat melaksanakan undang-undang yang telah di terapkan dalam sektor pariwisata dalam mensejahterakan masyarakat.

c. Bagi masyarakat

Agar dapat memberikan gambaran dan informasi kepada masyarakat tentang sektor pariwisata untuk meningkatkan ekonomi masyarakat di kota Cirebon.

F. Kerangka Pemikiran

Dalam kerangka pemikiran ini, peneliti akan menjelaskan bagaimana alur pemikiran dalam penelitian ini.

Herbert A. Simonn dalam Mulyadi (2016:30) administrasi sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerja sama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama.

Menurut Edward H. Litchfield dalam Syafii (2010:25) Administrasi Publik adalah suatu mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemerintahan diorganisasikan, diperlengkapi dengan tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan dan dipimpin.

Dapat diartikan bahwasannya Administrasi Publik merupakan suatu cara bagaimana pemerintah atau organisasi dalam melaksanakan tugasnya untuk mencapai tujuan pemerintah atau organisasinya. Salah satu elemen dalam Administrasi Publik yaitu Kebijakan Publik.

Thomas Dye dalam Anggara (2014:35) mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, alasan suatu kebijakan harus dilakukan dan manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya yang tidak menimbulkan kerugian, disinilah pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan.

Berdasarkan pengertian di atas, maka kebijakan publik merupakan suatu tindakan atau kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, karena segala kebijakan yang dibuat harus bermanfaat bagi masyarakat atau publik.

Kebijakan itu mencakup seluruh kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk pengelolaan pariwisata. Kebijakan tersebut terdapat dalam Peraturan yang mendukung pelaksanaan pengelolaan pariwisata yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata di Kota Cirebon.

Keberhasilan suatu kebijakan publik harus adanya implementasi kebijakan yang dapat membantu tercapainya suatu tujuan. Penelitian ini mengacu pada Model Implementasi Kebijakan George C. Edward III, karena permasalahan yang peneliti temukan di lapangan, dirasa cocok dalam menggunakan model implementasi kebijakan George C. Edward III. Sehingga, model implementasi kebijakan ini dapat membantu untuk memberikan solusi pada permasalahan atau mencapai tujuan penelitian

Edward III (1980:10) dalam Winarno (2016 : 155) mengemukakan adanya empat faktor yang merupakan syarat terpenting guna berhasilnya proses implementasi. Keempat

faktor itu adalah *communication* (komunikasi), *recources* (sumber daya), *dispositions or attitude* (sikap pelaksana), dan *bureaucratic structure* (struktur birokrasi). Lebih lanjut dikemukakan Edward III (1980 : 147-148) keempat faktor tersebut masing – masing saling mempengaruhi satu sama lain, juga secara langsung mempengaruhi proses implementasi kebijakan.

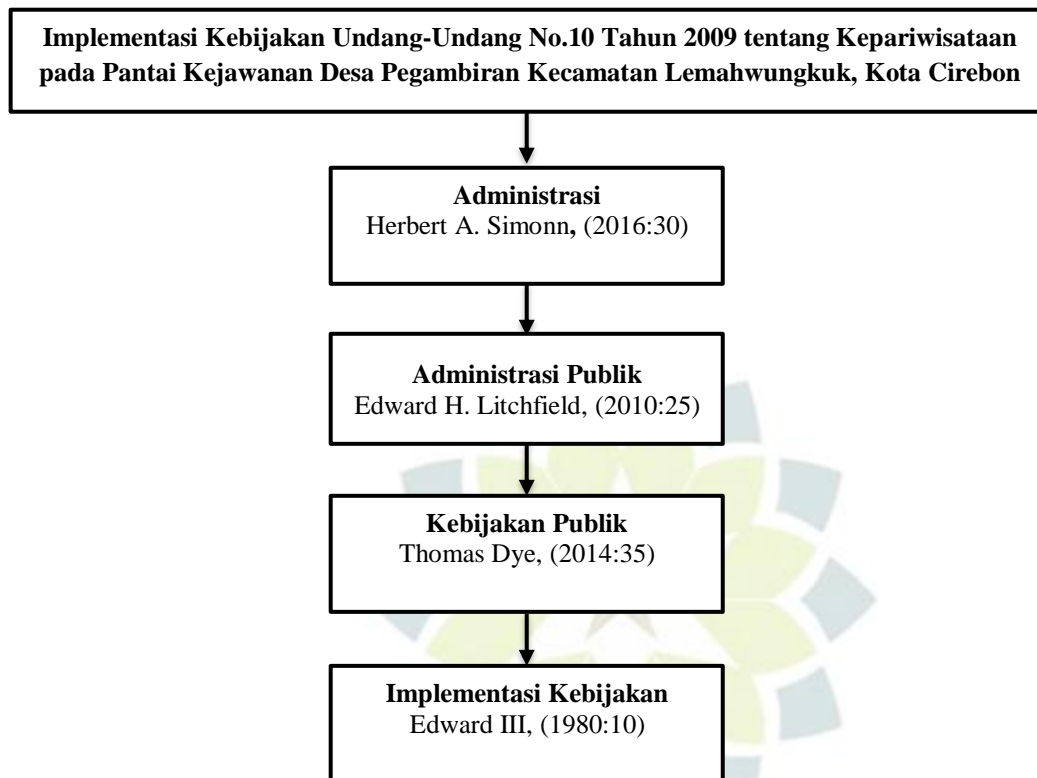
Adapun teori lain mengemukakan oleh Merilee S. Grindle dalam Nugroho (2005:174-175) bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan di lakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan mencakup:

1. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan.
2. Jenis manfaat yang dihasilkan.
3. Derajat perubahan yang diinginkan.
4. Kedudukan pembuat kebijakan.
5. (Siapa) pelaksana program.
6. Sumber daya yang dikerahkan.

Sementara itu konteks implementasinya adalah:

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
2. Karakteristik lembaga dan penguasa
3. Kepatuhan dan daya tanggap

Gambar 1.1
Kerangka Pemikiran



F. Proposisi

Implementasi Undang- Undang Pariwisata Untuk Meningkatkan Pendapatan Ekonomi Masyarakat (Studi Kasus Pantai Kejawanan, Desa Pegambiran, Kecamatan Lemahwungkuk, Kota Cirebon) didukung oleh dimensi : 1) Komunikasi , 2) Disposisi atau sikap pelaksana, 3) Struktur Birokrasi, 4) Sumber Daya.