

DISERTASI

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PENGEMBANGAN PARIWISATA DI
KABUPATEN TANAH LAUT



SIHABUDDIN CHALID
NIM : 02.13100426

**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945
SURABAYA
TAHUN
2019**

DISERTASI

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PENGEMBANGAN PARIWISATA DI
KABUPATEN TANAH LAUT

Disertasi Untuk Memperoleh Gelar Doktor
Dalam Program Studi Ilmu Administrasi Pada
Program
Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

OLEH :

SIHABUDDIN CHALID
NIM : 02.13100426

PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945
SURABAYA
TAHUN
2019

ABSTRAK

Disertasi ini meneliti tentang implementasi kebijakan Perda No. 5 Tahun tentang Rencana Induk Pengembangan Kepariwisataan Daerah (RIPKD) tahun 2014, dan Perda No. 5 Tahun 2015, Penyelenggaraan Kepariwisataan di Kabupaten Tanah Laut, yang belum terlaksana secara efektif. Penyebab belum mendapatkan hasil yang memuaskan, dikarenakan adannya beberapa faktor yang menghambat.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan analisis Model Edward sebagai landasan analisis utama untuk menguji indikator keberhasilan implementasi kebijakan, Penggunaan model implementasi kebijakan Edward, yang menjadi pilihan dalam penelitian ini, adalah karena mempunyai kesesuaian dengan kondisi dan karakteristik masalah yang penulis teliti. Pengumpulan data yang digunakan, sebagaimana lazimnya dalam penelitian kualitatif adalah observasi, wawancara dan dokumentasi. Hasil temuan dalam penelitian ini adalah; Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata di Kabupaten Tanah Laut, belum optimal berjalan, sesuai dengan harapan untuk meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan, sehingga dapat meningkatkan ekonomi masyarakat, pendapatan daerah, serta dapat meneruskan pembangunan secara berkelanjutan.

Hasil analisis uji pada empat indikator model Edwad, yaitu disposisi, sumber daya, struktur birokrasi dan kelembagaan, masih banyak kelemahan. Faktor-faktor yang mempengaruhi dalam implementasi kebijakan ini, yaitu; Komunikasi, Sumber Daya, Pelaksana Kebijakan, Kepemimpinan dalam pelaksanaan Kebijakan, Untuk dapat memberikan keberhasilan yang maksimal pada pengembangan pariwisata ke depan, dapat dilakukan melalui; model Model, Edward dengan teori pendukung Collaborative Governance dari Wanna, yang disandingkan dengan manajemen strategi, yaitu dengan analisis SWOT, lingkungan strategis untuk keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan pariwisata yang unggul.

Kata Kunci: Strategi, Implementasi Kebijakan, Pariwisata.

ABSTRACT

This dissertation examines the implementation of policy No. Perda. 5 years on the 2014 Regional Tourism Development Master Plan (RIPKD), and Regional Regulation No. 5 of 2015, Implementation of Tourism in Tanah Laut Regency, which has not been implemented effectively. The cause has not received satisfactory results, because there are several inhibiting factors.

This study uses a qualitative approach, with the analysis of Edward's Model as the basis of the main analysis to test the indicators of the success of policy implementation. The use of Edward's policy implementation model, which is the choice in this study, is because it has conformity with the conditions and characteristics of the problem that are accurate. Data collection used, as is usual in qualitative research is observation, interviews and documentation. The findings in this study are; The implementation of Tourism Development Policy in Tanah Laut Regency, has not been optimally running, in line with the expectation to increase the number of tourist visits, so that it can improve the community's economy, regional income, and continue sustainable development.

The results of the test analysis on the four indicators of the Edward model, namely disposition, resources, bureaucratic and institutional structure, still have many weaknesses. Factors that influence the implementation of this policy, namely; Communication, Resources, Implementers of Policy, Leadership in the implementation of Policy, To be able to provide maximum success in the development of tourism in the future, can be done through; the collaborative model of Edward's model with the Collaborative Governance theory of Wanna, which implements its application through management of policy strategies, namely with SWOT analysis, and strategic environmental potential for the successful implementation of superior tourism development policies.

Keywords: *Strategy, Policy Implementation, Tourism.*

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, berkat hidayah, taufiq dan inayahNya jualah sehingga desrtasi ini dapat penulis selesaikan, meskipun masih mempunyai beberapa kekurangan.

Penulisan disertasi ini disajikan dalam rangka memenuhi salah satu syarat, dari tahapan Penyelesaian Program Doktor Ilmu Administrasi pada Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, untuk memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Administrasi, yang penulis beri judul; “Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata di Kabupaten Tanah Laut”.

Dalam penulisan disertasi ini, tentu telah banyak menerima bantuan berbagai bimbingan dan saran-saran dari berbagai pihak. Oleh karena itu, seyoginya penulis mengucapkan terima kasih, terutama:

1. Bapak, Dr. Mulyanto Nugroho, MM.,CMA.,CPA, sebagai Rektor Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.
2. Bapak Dr. Endro Tjahyono, MM., Selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.
3. Bapak Prof. Dr, Arif Darmawan, SU., sebagai promotor yang telah banyak membimbing dalam penulisan disertasi ini.
4. Bapak Dr. Bambang Kusbandrijo, sebagai co-promotor yang juga banyak memberikan masukan selama penyelesaian disertasi ini.
5. Para dosen, terutama; Prof. Dr. drg. Hj. Ida Aju Brahma, Dipl. DHE, MPA., Prof. Dr. Agus Sukrisyanto, MS., Prof. Dr. V. Rudy Handoko, MS., Prof. Dr. Burhan Bungin, M.Si, Ph.D., dengan keilmuan masing-masing, sehingga telah membuka wawasan penulis dalam menyelesaian program perkuliahan penulis.

6. Para tim penguji, dan penanya akademik, Prof. Dr. Arif Darmawan, SU, Dr. Bambang Kusbandrijo, MS., Prof. Dr. Agus Sukrisyanto, MS., Prof. Dr. V. Rudy Handoko, MS., Prof. Dr. Burhan Bungin, M.Si, Ph.D., Prof. Dr. IB. Wirawan, SU., Prof. Dr. Setya Yuwana, MA, Prof. Dr. Sam Abede Pareno, MM. MH., Dr. Muaffaq A. Jani M. Eng., Dr. Ir. Hamidah Hendrarini, M.Si., Kol. Laut (E) Dr. Lukman Yudho Prakoso, S.IP., MAP.
7. Direktur dan Para Wakil Direktur Politeknik Negeri Tanah Laut, Dr. Mufrida Zein, S.Ag, M.Pd, Sukma Firdaus, ST, M.T, Jaka Dharmo Jaya, M.P, M.Si, Anton Koeswoyo, S.T, M.Si., sebagai mitra kerja dan lawan diskusi selama dalam penyelesaian kuliah ini.
8. Para informan, yaitu saudara Ismail Fahmi, M.Si, Hj. Henny Hastuty, S.Pd, Dian Cholid Supriyanto, ST., Drs. H. Noor Ifansyah, Nurwulan, S.Hut., Zainuddin, Fadlan, Sarnadi Abdullah, Komaruddin, M. Yusuf., dan Jufri Mustafa, S.Hut., Dr. Muhammad Ramli, M.S.I. dari Banua Institute, yang telah memberikan waktu dan pendapat tentang pengembangan pariwisata.
9. Ibunda Hj. Mastuah, sebagai ibu mertua penulis, sekaligus satu-satunya orangtua sebagai tempat meminta nasihat dan arahan.
10. Saudara-saudara penulis, Mursyidah dan Suami Masrani, H. Salahuddin Al-Ayubi beserta Istri Hj. Khairunnisa, Hj. Siti Faizah, Azerai, S.Ag., Taufiqurrahman, Arif Rahman, Kanda H. Ahmad Daudi Zein, dan H. Ahmad Zaini Zein, atas dukungan dan bantuan pemikiran.
11. Dr. Hj. Mufrida Zein, S.Ag, M.Pd, Muhammad Halil, S.T, M.T, Ahmad Ziyad, sebagai istri dan anak-anak penulis, yang selalu setia dan mendukung dalam penyelesaian tugas ini.
12. Para staf Politala, yang ikut membantu penyelesaian disertasi ini, Saudara Budi Rahman, S. Kom, Erni

Anggraini, S. Kom, Any Rabby'anggraeni, SS, dan Jupri Mustapa, S.Hut.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini tiada luput dari suatu kesalahan dan kekurangan, serta kejanggalan sehingga segala macam koreksi kontruktif akan penulis terima untuk perbaikan.

Surabaya, 1 Juli 2019
Penulis,

Sihabuddin Chalid

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
ABSTRAK	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Rumusan Penelitian	22
1.3. Tujuan Penelitian.....	22
1.4. Manfaat Penelitian	22
BAB II KAJIAN PUSTAKA	
2.1. Penelitian Terdahulu	24
2.2. Landasan Teoretis	50
2.2.1. Pengembangan Pariwisata adalah Bagian Kebijakan Publik	50
2.2.2. Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata	76
2.2.3. Faktor Faktor Mempengaruhi Implementasi Kebijakan.....	103
2.2.4. Critical Review.....	107
2.3. Kerangka Pemikiran	120
2.3.1. Kerangka Pemikiran	120
BAB III PROSEDUR PENELITIAN	
3.1. Landasan Filosofi dan Pendekatan Penelitian	129
3.1.1. Landasan Filosofi	129
3.1.2. Pendekatan Penelitian	132
3.2. Objek dan Informan Penelitian	136
3.3. Teknik Pengumpulan Data	138
3.4. Pemeriksaan Keabsahan Data.....	140
3.5. Analisis Data	141
3.5.1. Penyajian Data.....	143
3.5.2. Melaporkan Temuan.....	143
3.5.3. Interpretasi Data	144

3.5.4. Validitasi dan Reliabilitas Data.....	144
BAB IV DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN	
4.1. Gambaran Umum Kabupaten Tanah Laut.....	146
4.1.1. Sejarah, Luas Wilayah dan Penduduk	146
4.1.2. Kondisi Fisik	150
4.2. Gambaran Umum Kepariwisataan	201
4.2.1. Jenis Objek Wisata	201
4.2.2. Objek Wisata Buatan	203
4.2.3. Infrastruktur Pendukung Wisata.....	203
4.3. Observasi Lapangan Potensi dan Pengembangan Wisata di Kabupaten Tanah Laut.....	208
4.3.1. Potensi Wisata	208
4.3.2. Aktivitas Harian	215
4.3.3. Kegiatan Wisata Sosial, Sejarah, Budaya	217
4.3.4. Observasi Aktivitas Wisata Khusus/Bermalam.....	219
4.4. Kebijakan Tata Ruang Kabupaten Tanah Laut.....	220
BAB V IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PARIWISATA DI KABUPATEN TANAH LAUT	
5.1. Rumusan Kebijakan Pariwisata di Kabupaten Tanah Laut.....	231
5.1.1. Kebijakan Menurut RENSTRADA Kabupaten Tanah Laut	238
5.1.2. Kebijakan Menurut Propeda Kabupaten Tanah Laut... ..	239
5.1.3 Kebijakan Tata Ruang Kabupaten Tanah Laut	243
5.2. Implementasi Kebijakan Pariwisata Kabupaten Tanah Laut.....	251
5.2.1. Proses Implementasi Kebijakan Pariwisata.....	252
5.2.2. Lembaga Pelaksana Kebijakan.....	261
5.2.3. Kepemimpinan dalam Pelaksanaan Kebijakan	264
5.3. Strategi Pengembangan Pariwisata Tanah Laut.....	269
5.4. Permasalahan Pelaksanaan Pengembangan Pariwisata	272
5.5. Analisis Implementasi Kebijakan	277
5.5.1. Analisis Proses Implementasi Kebijakan	277
5.5.2. Analisis Lembaga Pelaksana Implementasi	

Kebijakan.....	283
5.5.3. Analisis Kepemimpinan dalam Pelaksanaan Kebijakan.....	284
5.6. Analisis Strategi Pengembangan Pariwisata.....	286
BAB VI FAKTOR PENDUKUNG DAN PENGHAMBAT	
6.1. Faktor-faktor Pendukung dan Penghambat	297
6.1.1. Faktor Pendukung.....	297
6.1.2. Faktor Penghambat	300
6.1.3. Faktor Peluang dan Faktor Ancaman.....	303
6.2. Analisis Implementasi Kebijakan Berdasarkan Model Edward	305
BAB VII MODEL PENGEMBANGAN PARIWISATA KOLABORATIF DI KABUPATEN TANAH LAUT	
7.1. Analisis Pengembangan Pariwisata di Kabupaten Tanah Laut.....	315
7.2. Manajemen Strategi Pengembangan Pariwisata Tanah Laut.....	327
7.3. Pengembangan Pariwisata Model Collaborative Governance Wanna	335
7.4. Model Pengembangan Pariwisata Kolaboratif dan Partisipatif.....	343
BAB VIII TEMUAN, IMPLIKASI DAN PROPOSISI	
8.1. Temuan Penelitian	358
8.2. Implikasi Teoretis dan Praktis	362
8.2.1. Implikasi Teoretis	362
8.2.2. Implikasi Praktis	370
8.3. Proposisi.....	371
BAB IX PENUTUP	
9.1. Kesimpulan.....	373
9.2. Saran	375
DAFTAR PUSTAKA	376
LAMPIRAN-LAMPIRAN	
Lampiran 1 Daftar Informan.....	397
Lampiran 2 Lembar Persetujuan Penerbitan.....	400
Lampiran 3 Jurnal Internasional	401

DAFTAR TABEL

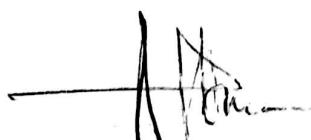
Tabel 1.1. Jumlah Wisatawan yang berkunjung ke Tanah Laut.....	17
Tabel 1.2. Data Kunjungan Wisatawan ke Tanah Laut Th. 2018	18
Tabel 1.3. Pendapatan Regional Kabupaten Tanah Laut Th. 2010-1012.....	20
Tabel 2.1 Mapping Penelitian Terdahulu	43
Tabel 2.2 Tiga Pemahaman Pariwisata oleh Nugroho	54
Tabel 2.3. Ambiguitas Matriks Konflik Matland.....	91
Tabel 2.4 Implementasi Kebijakan Model Edward.....	97
Tabel 2.5 Manajemen Implementasi	99
Tabel 4.1. Wilayah Administrasi Kabupaten Tanah Laut	151
Tabel 4.2 Cakupan Administrasi Kabupaten Tanah Laut.....	152
Tabel 4.3 Luas Wilayah Kabupaten Tanah Laut Menurut Jenis Penggunaan.....	164
Tabel 4.4 Luas Kawasan Lindung Di Kabupaten Tanah Laut	190
Tabel 4.5 Luas Kawasan Lindung Di Kabupaten Tanah Laut.....	191
Tabel 4.6. Struktur Kepadatan Penduduk.....	197
Tabel 4.7. Prosentasi Pemeluk Agama di Kabupaten Tanah Laut.....	198
Tabel 4.8. Fasilitas Akomodasi Kabupaten Tanah Laut.....	203
Tabel 4.9. Potensi Pengembangan Pariwisata Kabupaten Tanah Laut.....	208
Tabel 4.10 Karakteristik Obyek Wisata Kabupaten Tanah Laut.....	210
Tabel 4.11. Sistem Perwilayahan Kabupaten	220
Tabel 4.12. Perwilayahan Pengembangan Pariwisata	226
Tabel 4.13. Pengembangan Pusat Pelayanan Wisata	227
Tabel 4.14. Pengembangan Produk Pariwisata.....	228
Tabel 5.1. Sistem Perwilayahan Kabupaten	243
Tabel 5.2. Data Kunjungan Wisatawan ke Tanah Laut antara Th 2012-2014	246

Tabel 5.4. Data Kunjungan Wisatawan ke Tanah Laut antara Th 2017-2018	247
Tabel 6.1 Analisis Implementasi Kebijakan Model Edward	305
Tabel 7.1 Identifikasi Faktor Internal dan Eksternal Pengembangan Pariwisata	319
Tabel 7.2 Matriks Analisis SWOT Implementasi Kebijakan Pariwisata	320

DISERTASI INI AKAN DIUJI
PADA TANGGAL,

Oleh:

PROMOTOR



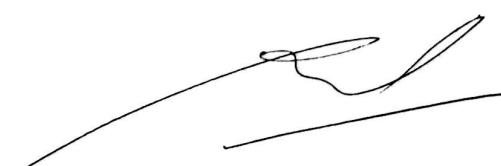
Prof. Dr. Arif Darmawan, SU.

KO-PROMOTOR



Dr. Bambang Kusbandrijo, MS.

MENGETAHUI
KETUA PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 SURABAYA



Prof. Dr. V. Rudy Handoko, MS.

Lembar Pengesahan

**DISERTASI INI TELAH DISETUJUI
PADA TANGGAL,**

Oleh:

Promotor,



Prof. Dr. Arif Darmawan, SU.

Ko-Promotor



Dr. Bambang Kusbandrijo, MS.

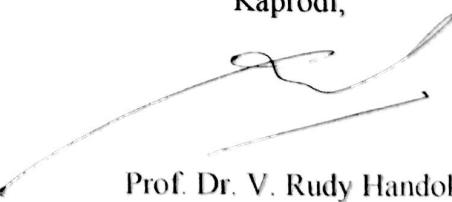
Program Studi Doktor Ilmu Administrasi
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Mengetahui :
Dekan,



Dr. Endro Tjahyono, MM.

Mengesahkan :
Kaprodi,



Prof. Dr. V. Rudy Handoko, MS.

**TELAH DITETAPKAN PANITIA PENGUJI DISERTASI
PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS SURABAYA
PADA TANGGAL,**

Nama Penguji

Prof. Dr. Arif Darmawan, SU.

Ketua

Dr. Bambang Kusbandrijo, MS.

Anggota

Prof. Dr. Burhan Bungin, M.Si, Ph.D

Sekretaris

Prof. Dr. Agus Sukristyanto, MS

Anggota

Prof. Dr. V. Rudy Handoko, MS.

Anggota

Prof. Dr. IB. Wirawan, SU

Anggota

Prof. Dr. Setya Yuwana, MA

Anggota

Program Studi Doktor Ilmu Administrasi
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Mengetahui :
Dekan,

Dr. Endro Tjahyono, MM.

Mengesahkan :
Kaprodi,

Prof. Dr. V. Rudy Handoko, MS.

SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : SIHABUDDIN CHALID
NIM : 01.122.0.0415
Program : Doktor Ilmu Administrasi Universitas 17 Agustus
1945

Menyatakan bahwa Disertasi yang saya buat dengan judul :

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PARIWISATA DI KABUPATEN TANAH LAUT

**IMPLEMENTATION OF TOURISM DEVELOPMENTS IN
TANAH LAUT REGENT.**

Adalah hasil karya saya sendiri bukan duplikasi dari karya orang lain. Sepengetahuan saya di dalam naskah Disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu perguruan tinggi, dan tidak terdapat karya atau pedapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah Disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia diberikan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa ada paksaan dan tekanan dari pihak manapun.

Surabaya, Juli 2019

Yang membuat pernyataan



Sihabuddin Chalid

**PERNYATAAN PERSETUJUAN
PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK
KEPENTINGAN AKADEMIS**

Yang bertandatangan dibawah ini :

Nama : Sihabuddin Chalid

No. Mahasiswa : 0213100426

Dengan pengembangan ilmu pengetahuan, saya memberikan kepada Badan Perpustakaan UNTAG Surabaya Karya Ilmiah saya yang berjudul :

“Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Tanah Laut”.

Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada).

Demikian saya memberikan kepada Badan Perpustakaan UNTAG Surabaya hak untuk menyimpan, mengalihkan dalam bentuk pangkalan data, mendistribusikan secara terbatas, dan mempublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya maupun memberi royalti kepada saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di Surabaya
Pada tanggal: 9 Agustus 2019
Yang menyatakan.



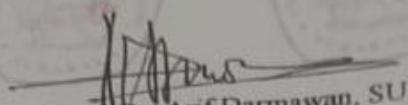
A handwritten signature in black ink is written over a rectangular printed stamp. The stamp contains the text "UNIVERSITAS NEGERI SURABAYA", "BAGIAN PENGETAHUAN", "NOMOR AFF 248700426", and "TANGGAL 09 AGUSTUS 2019". The signature is fluid and appears to be "Sihabuddin Chalid".

Sihabuddin Chalid
NIM : 0213100426

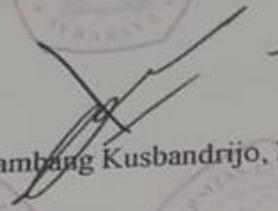
Lembar Pengesahan
DISERTASI INI TELAH DISETUJUI
PADA TANGGAL.

Oleh:

Promotor,


Prof. Dr. Arif Darmawan, SU.

Ko-Promotor


Dr. Bambang Kusbandrijo, MS.

Program Studi Doktor Ilmu Administrasi
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya



Mengetahui :
Dekan,

Dr. Endro Tjahyono, MM.

Mengesahkan :
Kaprodi,

Prof. Dr. V. Rudy Handoko, MS.