

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang krusial dalam proses kebijakan. Suatu program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tujuan dapat tercapai melalui dua pilihan langkah, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan.

Implementasi kebijakan pemerintah secara umum dapat dipahami sebagai tindakan atau keputusan yang secara sah ditetapkan oleh suatu negara atau lembaga pemerintah, yang ditunjukkan kepada seluruh masyarakat untuk menyelesaikan persoalan tertentu dalam rangka mencapai tujuan bersama yang telah direncanakan demi kepentingan publik. Menurut Lubis (2021:2), kebijakan (*policy*) merupakan serangkaian keputusan yang diambil oleh para pelaku kepentingan politik dalam memilih serta menetapkan tujuan tertentu, beserta langkah-langkah strategis untuk mewujudkan tujuan tersebut. Artinya kebijakan bukan sekedar keputusan biasa, melainkan hasil dari proses politik yang mempertimbangkan berbagai faktor, termasuk kekuasaan, kepentingan, dan dinamika sosial.

Pengembangan merupakan usaha yang dilakukan secara sadar dan terencana untuk menciptakan perubahan positif dalam kapasitas atau kualitas suatu sistem guna mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks pariwisata, pengembangan menjadi salah satu strategi utama dalam meningkatkan suatu daerah agar dapat berkontribusi secara signifikan terhadap perekonomian masyarakat lokal maupun nasional.

Pengembangan objek wisata mencakup empat aspek utama, yaitu atraksi (*attraction*), aksesibilitas (*accessibility*), amenitas (*amenities*), dan layanan pendukung (*ancillary services*). Atraksi mencakup segala bentuk daya tarik wisata, baik alam, budaya, maupun buatan. Aksesibilitas merujuk pada kemudahan mencapai lokasi wisata. Amenitas meliputi fasilitas yang mendukung kenyamanan wisatawan seperti penginapan, restoran dan fasilitas kebersihan. Sementara itu, layanan pendukung mencakupi segala bentuk pelayanan tambahan yang menunjang kegiatan pariwisata.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, khususnya pada Pasal 12 ayat (1), menyatakan bahwa penerapan kawasan strategis pariwisata didasarkan pada perencanaan induk pembangunan kepariwisataan. Pengembangan sektor ini harus dilaksanakan dengan prinsip-prinsip yang mempertimbangkan keragaman, keunikan, dan ciri khas budaya serta alam, sekaligus memenuhi kebutuhan masyarakat akan aktivitas wisata.

Penguatan pengelolaan objek wisata dan kualitas sumber daya manusia kepariwisataan kini juga diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2023 tentang Sertifikasi Kompetensi Kerja di Bidang Kepariwisataan. Peraturan ini menjadi pijakan hukum yang komprehensif untuk memastikan bahwa tenaga kerja pariwisata memiliki kompetensi yang diakui secara formal, melalui mekanisme sertifikasi, pembinaan, serta pengawasan berkelanjutan. Tujuannya adalah meningkatkan standar layanan dan profesionalisme penyelenggaraan usaha wisata di seluruh Indonesia, termasuk pengelolaan objek dan daya tarik wisata.

Hal ini juga diperkuat oleh Qanun Kabupaten Simeulue Nomor 12 Tahun 2015 tentang Kepariwisataan. Qanun ini menegaskan bahwa pembangunan

pariwisata harus mampu memberikan manfaat ekonomi, sosial, dan budaya sekaligus menjaga kelestarian lingkungan. Peraturan Bupati Simeulue Nomor 38 Tahun 2024 tentang Dinas Pariwisata dan Kebudayaan. Peraturan ini menetapkan struktur resmi birokrasi Dinas Pariwisata dan kebudayaan di Kabupaten Simeulue, termasuk letak organisasi dan sktruktur pemerintahan, pembagian unit kerja, tugas pokok dan fungsi masing-masing.

Kedua regulasi ini menegaskan pentingnya pengembangan sektor pariwisata daerah yang mempertimbangkan karakter lokal, pemerataan manfaat secara adil, ketertiban aktif masyarakat, kemandirian, keberlanjutan, serta sinergi antara pemerintah dan masyarakat. Sinergi antara pemerintah, pelaku usaha, dan masyarakat menjadi kunci utama agar pengembangan pariwisata di Simeulue dapat berjalan secara terpadu, inklusif, dan berkelanjutan dalam jangka panjang.

Sejalan dengan regulasi tersebut, diperlukan upaya nyata dari seluruh pihak yang terlibat, baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat. Kolaborasi lintas sektor akan sangat menentukan arah pembangunan destinasi wisata yang tidak hanya bertumpu pada nilai jual keindahan alam, tetapi juga pada prinsip keberlanjutan dan pemberdayaan masyarakat. Pendekatan pengembangan berbasis komunitas (*community based tourism*) menjadi solusi yang relevan untuk mendorong ketertiban masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan pariwisata.

Berdasarkan observasi awal peneliti melalui media massa, baik lokal maupun nasional. Terlihat bahwa isu mengenai pengembangan pariwisata di Kabupaten Simeulue khususnya Pantai Busung, mulai banyak mendapatkan perhatian publik. Pantai Busung memiliki potensi yang besar akan tetapi pengembangan pantai Busung masih menghadapi sejumlah permasalahan. pemberitaan yang muncul

menunjukkan bahwa pengembangan Pantai Busung belum didukung oleh penyampaian informasi dan promosi yang terencana serta terkoordinasi dari pemerintah daerah. Informasi mengenai Pantai Busung lebih banyak bersumber dari unggahan wisatawan di media sosial dibandingkan dengan publikasi melalui kanal resmi pemerintah. Selain itu, berbagai media juga menyoroti keterbatasan sarana dan prasarana pendukung, seperti fasilitas kebersihan, toilet umum, serta area parkir yang belum tertata dengan baik. Kondisi ini mencerminkan bahwa penyampaian kebijakan kepada publik serta dukungan sumber daya pendukung pengembangan wisata masih belum berjalan secara optimal dalam mendukung pengembangan objek wisata Pantai Busung. (Media massa.com, 15 Februari 2025).

Peneliti melakukan wawancara awal dengan Bapak Irda Sari, S.E., selaku Kepala Bidang Pemasaran Pariwisata, dan Bapak Agus Rizal, S.Hut., M.P., selaku Plt. Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Simeulue. diketahui bahwa hingga saat ini belum terdapat peningkatan fasilitas maupun observasi langsung yang dilakukan secara intensif terhadap Pantai Busung. Program pengembangan masih berada pada tahap perencanaan dan belum terealisasi karena keterbatasan anggaran serta kurangnya sumber daya manusia di bidang kepariwisataan. Hal ini menunjukkan adanya kendala pada aspek sumber daya serta disposisi atau komitmen pelaksana kebijakan, di mana implementator belum sepenuhnya mampu dan siap menjalankan kebijakan secara maksimal. (Wawancara awal, 11 Agustus 2025).

Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa pengembangan objek wisata Pantai Busung terletak pada tahap pelaksanaan kebijakan, bukan pada perumusannya. Meskipun pemerintah daerah telah memiliki regulasi yang

mengatur pengembangan pariwisata, implementasinya di lapangan belum berjalan optimal akibat keterbatasan koordinasi antarinstansi, minimnya dukungan anggaran, serta belum meratanya sarana dan prasarana pendukung. Selain itu, pengawasan dan pelibatan masyarakat yang belum optimal turut memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan. Kondisi ini menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh perumusan regulasi, tetapi juga oleh kesiapan sumber daya dan komitmen pelaksana. Meskipun demikian, Pantai Busung tetap menjadi destinasi yang diminati wisatawan dan memiliki potensi besar untuk dikembangkan lebih lanjut.

Data dari Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Simeulue menunjukkan bahwa jumlah kunjungan wisatawan mengalami peningkatan setiap tahunnya dari 2020-2025.

**Tabel 1. 1**  
**Tingkat Kunjungan Wisatawan di Kabupaten Simeulue Pada Tahun 2020-2025**

<b>NO</b>	<b>TAHUN</b>	<b>JUMLAH</b>
1	2020	14.585
2	2021	21.497
3	2022	34.384
4	2023	46.337
5	2024	1.090
6	2025	17.727
<b>Total</b>		<b>135.620</b>

*Sumber: Dinas Pariwisata & Kebudayaan Kabupaten Simeulue Agustus 2025*

Tabel 1.1 menunjukkan jumlah wisatawan yang berkunjung ke Kabupaten Simeulue mengalami peningkatan yang cukup signifikan dari tahun 2020 hingga tahun 2023. Pada tahun 2020, kunjungan wisatawan tercatat sebanyak 14.585 orang, dan pada tahun 2021 meningkat menjadi 21.497 orang. Kenaikan ini dipengaruhi oleh mulai berkurangnya pembatasan mobilitas pascapandemi,

sehingga wisatawan domestik mulai kembali melakukan perjalanan wisata ke daerah-daerah pesisir termasuk Simeulue.

Perkembangan jumlah kunjungan semakin terlihat pada tahun 2022, ketika jumlah wisatawan mencapai 34.384 orang, dan kembali meningkat pada tahun 2023 menjadi 46.337 orang. Pertumbuhan ini menunjukkan adanya proses pemulihan sektor pariwisata setelah dua tahun terdampak pandemi COVID-19. Selain itu, daya tarik wisata bahari yang dimiliki Simeulue, terutama aktivitas selancar yang cukup diminati wisatawan, turut berkontribusi dalam meningkatkan kunjungan pada periode tersebut.

Pada tahun 2024, jumlah kunjungan wisatawan yang tercatat hanya 1.090 orang, dan angka ini khusus untuk wisatawan mancanegara karena data wisatawan domestik tidak dipublikasikan oleh instansi terkait, sehingga total kunjungan tahun tersebut tidak dapat diketahui secara pasti. Sementara itu, pada tahun 2025 jumlah kunjungan tercatat 17.727 wisatawan, namun data ini masih bersifat sementara karena hanya mencakup periode Januari-Juli, sehingga angka tersebut kemungkinan akan bertambah setelah seluruh periode tahunan dilaporkan.

Secara keseluruhan, data kunjungan wisatawan Kabupaten Simeulue menunjukkan pola yang fluktuatif, dipengaruhi oleh pemulihan pascapandemi, ketersediaan fasilitas wisata, promosi destinasi, serta keterbatasan publikasi data wisatawan pada tahun tertentu. Meskipun demikian, perkembangan yang terlihat menunjukkan bahwa Simeulue memiliki potensi wisata yang terus tumbuh dan mampu menarik minat wisatawan, baik domestik maupun mancanegara.

Potensi tersebut seharusnya dapat menjadi peluang bagi pemerintah daerah untuk mendorong pengembangan pariwisata secara lebih optimal. Namun, kondisi

di lapangan memperlihatkan adanya kesenjangan antara potensi dan realisasi pengembangan. Dalam konteks implementasi kebijakan, kesenjangan ini dapat disebabkan oleh beberapa faktor, seperti komunikasi kebijakan yang belum efektif antara pemerintah daerah dan pihak pelaksana, keterbatasan sumber daya baik anggaran, SDM maupun sarana pendukung, serta komitmen pelaksanaan (disposisi) yang belum maksimal dalam menjalankan program pengembangan.

Selain hambatan terkait komunikasi, sumber daya, dan komitmen pelaksana, permasalahan lain yang muncul adalah kurangnya koordinasi antarlembaga yang berkaitan langsung dengan pengelolaan wisata. Belum adanya perencanaan terpadu antara dinas pariwisata, pemerintah desa, pelaku usaha, dan masyarakat menyebabkan banyak potensi yang tidak termanfaatkan secara optimal. Bahkan, beberapa inisiatif pengembangan yang dilakukan secara individu sering kali tidak berkelanjutan karena tidak memiliki dasar hukum, pendampingan, atau dukungan dari instansi terkait.

Kegiatan wisata pantai Busung belum memberikan dampak nyata terhadap peningkatan pendapatan masyarakat karena minimnya pelatihan, modal, dan pengelolaan usaha wisata yang profesional. Potensi kearifan lokal seperti adat, seni, dan tradisi masyarakat Simeulue belum dimanfaatkan secara maksimal sebagai daya tarik wisata. Kondisi ini menunjukkan bahwa implementasi Qanun belum berjalan efektif dalam mendorong keseimbangan antara kemajuan ekonomi, partisipasi sosial, dan pelestarian budaya lokal.

Fenomena yang terjadi di lapangan menunjukkan bahwa dukungan dari pemerintah daerah juga sangat dibutuhkan dalam bentuk kebijakan, anggaran, dan pendampingan terhadap masyarakat. Regulasi yang berpihak pada pemberdayaan

lokal serta promosi wisata yang efektif melalui media digital perlu ditingkatkan agar wisata Pantai Busung dapat dikenal secara lebih luas. Pengembangan yang dilakukan harus tetap mempertimbangkan aspek keberlanjutan lingkungan, ekonomi, dan sosial budaya agar manfaatnya dapat dirasakan secara panjang. Pemerintah juga perlu mendorong pengembangan berbasis komunitas (*community based tourism*) yang memberdayakan masyarakat sebagai pelaku utama, bukan hanya sebagai penonton. Pendekatan ini akan memperkuat rasa memiliki warga terhadap kawasan wisata serta mendorong partisipasi aktif dan berkelanjutan.

Promosi wisata harus ditingkatkan melalui strategi pemasaran digital yang terstruktur mulai dari pengelolaan media sosial, pembuatan konten visual, hingga kolaborasi dengan influencer dan travel blogger. Dengan pendekatan yang terpadu antara infrastruktur, SDM, promosi, dan kebijakan, pantai busung memiliki peluang besar untuk tumbuh sebagai destinasi wisata pariwisata yang berdaya saing tinggi, berwawasan lingkungan, serta memberikan manfaat ekonomi, sosial yang merata.

Dengan melihat berbagai permasalahan tersebut, diperlukan analisis mendalam mengenai bagaimana kebijakan pemerintah daerah benar-benar diimplementasikan, serta faktor apa saja yang menghambat keberhasilannya. Analisis implementasi ini penting agar pemerintah dapat melakukan evaluasi dan perbaikan. Berdasarkan uraian tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Meningkatkan Pengembangan Objek Wisata Pantai Busung di Kabupaten Simeulue.”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pemerintah dalam meningkatkan pengembangan objek wisata Pantai Busung di Kabupaten Simeulue?
2. Apa saja faktor penghambat implementasi kebijakan pemerintah dalam pengembangan objek wisata Pantai Busung di Kabupaten Simeulue?

### **1.3 Fokus Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah penelitian, maka yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Implementasi kebijakan pemerintah dalam pengembangan objek wisata Pantai Busung, difokuskan pada Qanun Nomor 12 Tahun 2015 tentang Kepariwisataaan..
2. Faktor penghambat implementasi kebijakan pemerintah dalam pengembangan objek wisata Pantai Busung, difokuskan pada empat indikator model Edward III, yaitu : Komunikasi, sumber daya, disposisi/komitmen, dan struktur birokrasi.

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang di inginkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pemerintah dalam pengembangan objek wisata Pantai Busung di Kabupaten Simeulue berdasarkan aspek komunikasi, sumber daya, komitmen pelaksana, dan struktur birokrasi.
2. Untuk mengidentifikasi faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan pemerintah dalam pengembangan objek wisata Pantai Busung di Kabupaten Simeulue.

## 1.5 Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

### 1. Manfaat Teoritis

Memberikan kontribusi bagi pengembang ilmu pengetahuan di bidang administrasi publik, khususnya dalam hal pengelolaan dan pengembangan objek wisata berbasis potensi lokal serta dapat menjadi referensi bagi peneliti sejenis dimasa mendatang. Dengan demikian, hasil penelitian ini bukan hanya relevan secara teoritis, tetapi juga memberikan manfaat praktis bagi pemangku kepentingan yang terlibat dalam sektor pariwisata.

### 2. Manfaat Praktis

penelitian ini tidak hanya ditujukan bagi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Simeulue, tetapi juga dapat dirasakan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam pengembangan pariwisata.

#### a. Pemerintah Daerah

Penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi sekaligus rekomendasi kebijakan dalam pengembangan sektor pariwisata, khususnya Pantai Busung. Pemerintah daerah dapat menjadikannya acuan untuk meningkatkan kualitas atraksi, aksesibilitas, amenitas, dan layanan pendukung, serta memperkuat regulasi dan perencanaan strategi kepariwisataan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

#### b. Swasta (Pelaku Usaha Pariwisata)

Bagi pihak swasta atau pelaku usaha pariwisata, penelitian ini bermanfaat sebagai dasar pertimbangan dalam mengembangkan investasi

dan layanan wisata. Informasi mengenai potensi pasar, preferensi wisatawan, dan kebutuhan fasilitas dapat membantu pelaku usaha untuk menyediakan layanan seperti penginapan, kuliner, transportasi, serta paket wisata yang lebih sesuai dengan harapan pengunjung. Dengan adanya pemahaman yang lebih baik mengenai peluang dan kebutuhan wisatawan, pelaku usaha dapat berkontribusi lebih efektif dalam meningkatkan daya tarik wisata di Kabupaten Simeulue.

c. Media

Media dapat dimanfaatkan sebagai sumber informasi yang akurat untuk mendukung promosi pariwisata Simeulue. Melalui publikasi berita, artikel, dan konten promosi, baik melalui media cetak maupun digital seperti media sosial, website pariwisata, serta platform berbagi konten yang kini semakin mudah diakses oleh masyarakat, media memiliki peran strategis dalam membangun citra positif destinasi wisata. Penyajian informasi yang menarik, informatif, dan konsisten juga mampu meningkatkan rasa penasaran serta minat wisatawan untuk berkunjung..

d. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

Lembaga Swadaya Masyarakat berperan dalam meningkatkan kapasitas masyarakat, menjaga kelestarian lingkungan, serta mendukung pengembangan pariwisata berkelanjutan. Keberadaan objek wisata memungkinkan LSM melaksanakan program pemberdayaan masyarakat, seperti pengelolaan lingkungan dan pengembangan produk lokal. Dengan demikian, LSM tidak hanya berfungsi sebagai pengawas, tetapi juga sebagai mitra strategis dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.