

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Administrasi publik menjadi penghubung antara pemerintah dengan masyarakat. Hal ini sama dengan yang dikemukakan oleh Sukidin (2011:82) bahwa administrasi publik merupakan “titik temu” antara hasrat dan harapan rakyat dengan pemerintah. Administrasi publik dapat dikatakan menjadi tumpuan bagi masyarakat agar pemerintah dapat mengerti dan paham kehendak masyarakat, serta dapat memenuhi keinginan masyarakat. Sesuai dengan pernyataan Henry dalam Sjamsuddin (2010:113) bahwa administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintahan dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Kebijakan publik tersebut dibuat sebagai cara pemerintah untuk mengatur, menyusun, strategi dan menyelesaikan permasalahan-permasalahan dalam mencapai kesejahteraan masyarakat. Menurut Nugroho (2009:89) kebijakan publik adalah fungsi dari pilar organisasi dan manajemen unsur organisasi dalam perspektif ini adalah negara, sedangkan unsur manajemen adalah pemerintahan. Prepektif bertemunya unsur negara dan pemerintahan akan menghasilkan sebuah ketentuan, peraturan atau hukum yang biasa disebut kebijakan. Kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Nugroho (2009:85)

menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah sebagai pembuat strategi untuk merealisasikan tujuan.

Kebijakan yang menjadi tugas pemerintah ada dalam berbagai sektor termasuk dalam sektor pariwisata. Pariwisata merupakan suatu sektor yang saat ini diperhitungkan sebagai aspek yang dapat memberikan dampak yang positif terhadap perekonomian negara melalui perolehan devisa. Pariwisata menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata adalah bermacam kegiatan wisata dan didukung oleh berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan masyarakat, pengusaha, pemerintah dan pemerintah daerah. Sektor pariwisata diharapkan akan mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Indonesia merupakan Negara kepulauan dengan kekayaan alam yang sangat melimpah. Tanah yang subur menjadi salah satu faktor sehingga segala jenis tanaman dapat tumbuh baik didukung dengan iklim tropisnya, semua kekayaan alam dan hayati merupakan aset yang tidak ternilai. Kekayaan daratan dan perairan baik perairan darat maupun perairan laut selayaknya harus dilestarikan. Pelestarian alam dan sumber daya hayati ini secara berkelanjutan dalam jangka panjang sangat penting, karena kelestarian hidup di masa depan bergantung pada kelestarian alam dan lingkungan. Sehubungan dengan upaya-upaya pelestarian itu, Pemerintah Republik Indonesia telah melakukan berbagai upaya guna melindungi kekayaan alam yang luar biasa ini melalui berbagai

kebijakan dan kerja sama dengan berbagai kelompok masyarakat, baik nasional maupun internasional.

Kekayaan alam tersebut juga dapat dimanfaatkan bagi kelangsungan kegiatan perekonomian negara dan untuk memenuhi kebutuhan seluruh rakyat Indonesia, sesuai dengan ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa seluruh kekayaan alam yang melimpah tersebut dikelola dan diperuntukkan bagi kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya dengan dasar terciptanya masyarakat yang adil dan makmur. Demi mewujudkan kondisi masyarakat yang sejahtera tersebut maka adanya upaya dari pemerintah yaitu dengan melaksanakan pembangunan. Pembangunan merupakan salah satu upaya dari pemerintah dalam melaksanakan pertumbuhan dan perubahan yang berencana kepada setiap masyarakatnya secara merata dan berkelanjutan. Tujuan pembangunan nasional adalah untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila, serta bahwa hakekat pembangunan nasional adalah Pembangunan Manusia Indonesia seutuhnya dengan landasan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Upaya-upaya pemerintah dalam pelestarian dan pengembangan sumber daya alam ini tentu harus didukung oleh seluruh lapisan masyarakat. Sebagai negara yang menganut sistem desentralisasi, setiap daerah otonom di negara ini diberikan kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Sesuai dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memutuskan bahwa hak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-

undangan. Pemerintah Daerah di era otonomi daerah memiliki peranan yang lebih besar dalam upaya-upaya pelestarian kekayaan hayati ini harus lebih banyak lagi melibatkan partisipasi masyarakat daerahnya. Hal ini karena perencanaan pembangunan daerah perlu dilakukan secara terintegrasi pada semua sektor, sehingga diperoleh manfaat yang lebih besar dari berbagai potensi ekonomi daerah. Selain itu, perencanaan yang terintegrasi juga akan mengurangi dampak-dampak yang tidak diharapkan baik pada saat ini maupun yang akan datang. Sehingga setiap daerah dituntut bersaing secara kompetitif untuk meningkatkan kemampuannya dalam mengelola dan menggali serta mengembangkan potensi daerahnya khususnya pertanian, kelautan, industri, dan pariwisata guna terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat, dan peningkatan pelayanan pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Pariwisata merupakan salah satu kegiatan yang secara langsung menyentuh dan melibatkan masyarakat sehingga dapat membawa berbagai dampak terhadap masyarakat setempat. Hal ini juga sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata pasal 3 yang berbunyi sebagai berikut :

Kepariwisata berfungsi memenuhi kebutuhan jasmani, rohani, dan intelektual setiap wisatawan dengan rekreasi dan perjalanan serta meningkatkan pendapatan negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

- a. Memperkenalkan, mendayagunakan, melestarikan, dan meningkatkan obyek dan daya tarik wisata;
- b. Memupuk rasa cinta tanah air dan meningkatkan persahabatan antar bangsa;
- c. Memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja;
- d. Meningkatkan pendapatan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.
- e. Mendorong pendayagunaan produksi nasional

Jawa Timur merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki berbagai daerah tujuan wisata. Pada tahun 2011 Jawa Timur mendapat kesempatan untuk dipromosikan sebagai daerah tujuan wisata dalam program Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata yaitu Visit East Java ([kominfo.jatimprov.go.id](http://kominfo.jatimprov.go.id)). Maka dari itu perlu adanya sebuah upaya yang harus dilakukan oleh setiap pemerintah daerah dalam membangun sektor pariwisatanya agar mampu bersaing di tingkat nasional maupun internasional.

Salah satu daerah di Jawa Timur yang pembangunan wilayahnya di sektor pariwisata adalah Kabupaten Lumajang. Kabupaten Lumajang memiliki potensi pariwisata yang sangat banyak. Kabupaten Lumajang memiliki obyek wisata beragam mulai dari gunung, danau, gua, air terjun, dan lain-lain. Selain panorama alam, Kabupaten Lumajang juga memiliki kesenian dan budaya yang khas seperti kuda kencak, pura, upacara ogoh-ogoh, situs bersejarah, hingga makanan tradisional dan buah khas serta obyek wisata lainnya bisa ditemui di Kabupaten Lumajang. Beberapa tempat objek wisata dan budaya yang dapat dikunjungi seperti Pemandian Alam Selokambang, Pantai Bambang, Pura Mandara Giri, Goa Tetes, Watu Godeg, Gunung Semeru, KWT, Ranu Kumbolo, Gunung Lamongan, B-29, Perkebunan Teh Kertowono, Coban Sewu, Ranu Regulo, Ranu Pane dan lain sebagainya. Potensi alam, seni dan budaya yang dimiliki Kabupaten Lumajang tersebut dapat meningkatkan jumlah kunjungan pariwisata di Kabupaten Lumajang jika dikelola dengan baik.

**Tabel 1. Jumlah Wisatawan Sebelum Adanya Program Satu Kecamatan  
Satu Desa Wisata di Kabupaten Lumajang**

No	Tahun	Jumlah Wisatawan
1	2010	759.800
2	2011	749.604
3	2012	495.358
4	2013	580.009

*Sumber: Olahan data Kunjungan Wisatawan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Lumajang tahun 2010-2013*

Berbagai potensi wisata terdapat di Kabupaten Lumajang. Namun wisatawan yang datang ke Kabupaten Lumajang Begitu Rendah. Terlihat berdasarkan tabel 1 bahwa jumlah kunjungan wisatawan begitu rendah. Terlihat dari tahun ke tahun jumlah pengunjung semakin menurun. Jumlah tersebut dari hasil olahan yang berasal dari semua obyek wisata yang tercatat oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kab. Lumajang. hal tersebut membuktikan bahwa sedikit wisatawan yang tertarik akan pariwisata yang ada di Kabupaten Lumajang. Padahal Kabupaten Lumajang memiliki berbagai macam potensi wisata. Potensi wisata tersebut tentunya harus dibangun dan dikembangkan agar mendatangkan lebih banyak wisatawan dan keuntungan bagi Kabupaten Lumajang.

Begitu banyaknya potensi wisata namun begitu rendahnya peminat wisata di Kabupaten Lumajang terjadi karena pembangunan pariwisata beserta pendukungnya tidak tertata dengan baik dan tidak terarah. Selain itu minat wisatawan berkurang karena banyak tempat yang kurang nyaman dan menarik untuk berwisata di Kabupaten Lumajang. Selain itu juga masih banyak potensi wisata yang ada di Kabupaten Lumajang tersebut belum digali secara maksimal, karena belum adanya pengelolaan yang baik. Kemudian jika pembangunan pariwisata tidak dikendalikan dengan baik, maka ke depannya dapat berakibat pada pariwisata yang ada di Kabupaten Lumajang tidak lagi diminati atau bahkan ditinggalkan oleh wisatawan. Melihat hal tersebut maka pemerintah Kabupaten Lumajang melaksanakan pembangunan sektor pariwisata berbasis masyarakat atau yang lebih dikenal dengan desa wisata. Desa wisata ini dapat memberikan dorongan kemajuan bagi masyarakat pedesaan dan potensi wisata di Kabupaten Lumajang. Desa wisata menurut Fandeli (2002:13) merupakan suatu wilayah pedesaan yang menawarkan keseluruhan suasana yang mencerminkan keaslian desa, baik dari segi kehidupan sosial budaya, adat istiadat, aktifitas keseharian, arsitektur bangunan, dan struktur tata ruang desa, serta potensi yang mampu dikembangkan sebagai daya tarik wisata. Konsep desa wisata ini menjadi sangat cocok dimana tren pariwisata modern yang saat ini sedang diminati masyarakat dalam negeri maupun luar negeri adalah mencari kekhasan lingkungan dan budaya dari suatu daerah. Sehingga pelestarian keanekaragaman sumber-sumber daya hayati dan kekhasan budaya lokal ini merupakan langkah terbaik untuk menarik lebih banyak wisatawan.

Menyikapi hal tersebut, pemerintah Kabupaten Lumajang membuat kebijakan mengenai program nyata dalam meningkatkan pembangunan di sektor pariwisata dengan Program Satu Kecamatan Satu Desa Wisata. Program ini bertujuan untuk memberdayakan masyarakat dan menggali potensi wisata yang dimiliki Kabupaten Lumajang. Menurut hasil wawancara dengan Bapak Nozayni selaku Sekertaris Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupapten Lumajang menyatakan bahwa:

“Karena banyaknya potensi yang ada, kami (Disbudpar) menerapkan beberapa program pengembangan salah satunya program satu kecamatan satu desa wisata. maksud utama dari program ini, kami mengembangkan potensi pariwisata salah satu desa di satu kecamatan sehingga bertujuan jika salah satu desa berhasil menarik minat pengunjung maka desa-desa disekitarnya akan berinisiatif dalam mengembangkan desanya diberbagai sektor, khususnya berkembang secara ekonomi dan sosial.” (wawancara pada tanggal 28 september 2017)

Program Satu Kecamatan Satu Desa Wisata dibuat berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lumajang Tahun 2015-2019. Program ini juga diatur dalam Peraturan Bupati Lumajang Nomor 79 Tahun 2014 tentang Destinasi Wisata Satu Kecamatan Satu Desa Wisata. Sasaran program Satu Kecamatan Satu Desa Wisata ini sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai adalah sebagai berikut:

1. Terpeliharanya seni dan kebudayaan daerah.

Keberhasilan pencapaian sasaran tersebut diukur dengan indikator :

- a. Jumlah kegiatan festival seni dan budaya
- b. Sarana penyelenggaraan seni dan budaya
- c. Cakupan Kajian Seni
- d. Cakupan Fasilitasi Seni
- e. Cakupan Gelar Seni



- f. Misi Kesenian
- g. Cakupan Sumberdaya Manusia Kesenian
- h. Cakupan Tempat
- i. Cakupan Organisasi

2. Meningkatnya Jumlah Kunjungan wisata, yang didukung dengan indikator sasaran sebagai berikut:

- a. Persentase peningkatan jumlah kunjungan wisata;
- b. Persentase peningkatan pelayanan publik;
- c. Persentase peningkatan jumlah industri pariwisata;
- d. Persentase peningkatan peran serta para pelaku wisata didalam industri pariwisata.

3. Terlaksananya Pengembangan Kepariwisata dan Kebudayaan Daerah.

Keberhasilan pencapaian sasaran tersebut diukur dengan indikator :

- a. Persentase peningkatan jumlah kunjungan wisata baik domestik maupun mancanegara;
- b. Persentase peningkatan kerjasama masyarakat dalam rangka pemberdayaan pelaku wisata.

Pelaksanaan dari program ini dilaksanakan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Lumajang sebagai organisasi pelaksana. Demi lancarnya program ini terus dilaksanakan pelatihan dan pembinaan kepada masyarakat, seperti membentuk Kelompok Sadar Wisata (POKDARWIS) agar masyarakat bisa mengembangkan desanya dengan menggali potensi desanya sehingga dapat menjadi desa wisata yang menarik. Dengan dibuatnya program ini pemerintah Kabupaten Lumajang mewajibkan ada satu desa wisata di setiap kecamatan di Kabupaten Lumajang. Menurut data yang tercatat di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Lumajang program Satu Kecamatan Satu Desa Wisata ini sampai pada tahun 2017 sudah terbentuk 21 desa wisata pada 21 kecamatan di Kabupaten Lumajang.

**Tabel 2. Jumlah Wisatawan Setelah dilaksanakan Program Satu  
Kecamatan Satu Desa Wisata di Kabupaten Lumajang**

No.	Tahun	Jumlah Wisatawan
1	2014	874.976
2	2015	897.923
3	2016	935.881

*Sumber: Olahan data kunjungan wisatawan Dinas Pariwisata dan  
Kebudayaan Kabupaten Lumajang tahun 2014 - 2016*

Adanya program Satu Kecamatan Satu Desa Wisata selama ini terlihat berdampak baik terhadap kondisi pariwisata di Kabupaten Lumajang. Hal tersebut terlihat dari meningkatnya wisatawan yang datang, sejak program itu dilaksanakan. Selain itu program ini juga memberikan keuntungan bagi masyarakat di sekitar desa wisata. Hal itu sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Bapak Supri selaku pemberi layanan jasa ojek di kawasan puncak B-29 sebagai berikut:

“Dulu daerah sini sepi mas, jadi kalau gak berkebun ya mau ngapain lagi. Tetapi semenjak ada B29 diatas, saya sama teman-teman ini yo gitu mas, jadi tukang ojek bagi pengunjung yang sedikit sulit menuju puncaknya. Diitung-itung lumayan buat penghasilan disamping sama berkebun.”  
(wawancara pada tanggal 3 oktober 2017)



Gambar 1 : Obyek Wisata Puncak B-29 Desa Wisata Argosari

*Sumber : Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Lumajang*

Pembangunan wisata melalui program Satu Kecamatan Satu Desa Wisata di Kabupaten Lumajang ini masih dapat dikatakan belum optimal. Hal ini dapat dilihat dari potensi yang ada di Kabupaten Lumajang belum di manfaatkan secara maksimal seperti pembangunan desa wisata / obyek wisata yang tidak merata dimana ada desa wisata yang sangat maju dan ada yang perkembangannya tidak terlihat. Kurangnya sarana dan prasarana penunjang pariwisata seperti papan penunjuk destinasi wisata, fasilitas toilet, warung makan, tempat parkir dan sulitnya jalan untuk menuju desa wisata masih banyak dijumpai pada obyek wisata di Kabupaten Lumajang. Selain itu, tidak semua masyarakat memiliki *skill* dalam pengembangan wisata sehingga sumberdaya manusia yang mampu melayani wisatawan atau sebagai pemandu wisata masih dirasa kurang seperti tarif ojek yang seenaknya saja ditentukan oleh pihak ojek yang melebihi peraturan yang sudah ditentukan. Kemudian kesadaran atau kebiasaan masyarakat desa wisata yang buruk seperti masih banyak masyarakat yang malas dan tidak mampu mengelola desa wisatanya sehingga desa wisatanya tidak menarik dan tertinggal dari desa wisata lain. Hal-hal tersebut dapat membuktikan bahwa implementasi dari program Satu Kecamatan Satu Desa Wisata masih belum dilaksanakan dengan optimal.

Sesuai dengan potensi wisata menurut Mariotti dalam Yoeti (1983:67) adalah segala sesuatu yang terdapat di daerah tujuan wisata, dan merupakan daya tarik agar orang-orang mau datang berkunjung ketempat tersebut. Pemanfaatan potensi wisata menjadi hal yang harus dilaksanakan dalam mengembangkan suatu wisata, namun Kabupten Lumajang masih belum mampu memanfaatkan

potensi yang dimiliki. Baik dari sumber daya manusia maupun jenis potensi wisata yang belum dikoordinasikan sehingga belum dapat dimanfaatkan secara maksimal. Sehingga hal ini perlu diperhatikan oleh pemerintah agar Implementasi program Satu Kecamatan Satu Desa Wisata ini dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Program Satu Kecamatan Satu Desa Wisata Sebagai Upaya Pembangunan Sektor Pariwisata (Studi pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Lumajang)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimaimana implementasi program Satu Kecamatan Satu Desa Wisata sebagai upaya pembangunan sektor pariwisata di Kabupaten Lumajang?
2. Apa saja faktor pendorong dan faktor penghambat dalam implementasi program Satu Kecamatan Satu Desa Wisata sebagai upaya pembangunan sektor pariwisata di Kabupaten Lumajang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis implementasi program Satu Kecamatan Satu Desa Wisata sebagai upaya pembangunan sektor pariwisata di Kabupaten Lumajang.
2. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dan faktor penghambat dalam implementasi program Satu Kecamatan Satu Desa Wisata sebagai upaya pembangunan sektor pariwisata di Kabupaten Lumajang.

### **D. Kontribusi Penelitian**

1. Kontribusi Akademis
  - a. Penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai sumbangan pemikiran, pengembangan pemikiran kajian ilmu Administrasi Publik.
  - b. Sebagai referensi, masukan dan dapat disempurnakan untuk penelitian-penelitian berikutnya yang memiliki atau hampir sama dengan penelitian ini.
2. Kontribusi Praktis
  - a. Bagi Pemerintah

Diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa sumbangan pemikiran khususnya kepada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Lumajang.

b. Bagi Masyarakat

Diharapkan dapat memberikan pengetahuan serta informasi kepada masyarakat tentang bagaimana implementasi Program Satu Kecamatan Satu Desa Wisata sebagai upaya pembangunan sektor pariwisata.

c. Bagi Peneliti Sendiri

Memberikan tambahan wawasan dan pengetahuan tentang pariwisata di Kabupaten Lumajang dan juga program Satu Kecamatan Satu Desa Wisata sebagai upaya pembangunan sektor pariwisata.

## **E. Sistematika Penulisan**

Untuk mengetahui secara garis besar yang dideskripsikan dalam penulisan skripsi ini, maka dapat dilihat dalam sistematika pembahasan yang merupakan susunan keseluruhan skripsi secara singkat:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini berisi latar belakang penulisan skripsi, rumusan masalah, tujuan dilakukanya penelitian, manfaat penelitian, kontribusi penelitian, dan sistematika penulisan. Dalam bab pendahuluan merupakan penjelasan dari ketertarikan peneliti terhadap judul skripsi ini.

### **BAB II : KAJIAN PUSTAKA**

Bab ini berisi landasan teori yang melandasi penulisan dan pembahasan yang berkaitan dengan judul. Teori ini didapat dari hasil studi kepustakaan beberapa literatur dan digunakan untuk memperkuat analisis yang ada di lapangan.

### BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini dikemukakan jenis dan fokus penelitian, pemilihan lokasi, dan situs penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, instrument pengumpulan data, dan analisis data.

### BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini menguraikan tentang hasil dari penelitian yang merupakan olahan bahan-bahan dan data yang diperoleh peneliti setelah melakukan penelitian di lapangan. Pembahasan merupakan analisis antara hasil penelitian dan teori yang relevan. Bab ini juga merupakan jawaban dari masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya.

### BAB V : PENUTUP

Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dari seluruh uraian sebelumnya yang disertakan saran dari hasil penelitian yang penulis lakukan.