

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pemerintah daerah memiliki hak dan kewenangan dalam mengatur segala aspek mengenai pengelolaan di wilayah daerah masing-masing. Hal tersebut kemudian disebut dengan otonomi daerah. Menurut Ristanti & Handoyo (2017:116), otonomi daerah memiliki tujuan yakni mengadakan penyelenggaraan pengelolaan daerah secara mandiri oleh pemerintah daerah, dengan alasan yakni pemerintah daerah dianggap lebih memiliki pengenalan yang baik terhadap daerahnya dibandingkan dengan pemerintah pusat. Tujuan berkelanjutan dari pemberlakuan otonomi daerah sebagai bentuk desentralisasi adalah mengadakan pengembangan daerah terutama pada faktor ekonomi tersebut.

Otonomi daerah yang luas yang diberikan kepada pemerintah daerah mencakup segala bidang pemerintahan dalam skala daerah yakni perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan tindak evaluasi. Pemberian dan pemberlakuan otonomi daerah bagi masing-masing wilayah daerah di Indonesia memiliki tujuan yakni terciptanya pemerintahan yang adil, merata, dan demokratis, serta berkelanjutan. Salah satu bentuk pembangunan yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai bentuk pembangunan daerah yang bermuara pada penunjang ekonomi adalah pembangunan pariwisata. Hal tersebut sejalan dengan regulasi atau hukum yakni Undang-Undang no 23 Tahun 2014 pasal 11 ayat (1) yang menyatakan

bahwa pemerintah daerah diberi kewenangan oleh mengelola sejumlah urusan oleh pemerintahan yang salah satunya adalah kebijakan pengembangan pariwisata di daerah tersebut.

Pariwisata diartikan sebagai sebuah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang dengan tujuan untuk mencari hiburan. Hal tersebut sejalan dengan pernyataan Prayogo & Febrianita (2018:1), yang menyatakan bahwa pariwisata merupakan sebuah kegiatan berupa perjalanan yang dilakukan oleh seseorang dari tempat ke tempat dalam kurun waktu tertentu dengan tujuan untuk mencari hiburan. Kepariwisataan juga diatur oleh undang-undang nomor 10 Tahun 2009, mengenai kepariwisataan yang dinyatakan yakni kegiatan wisata yang disertai dengan fasilitas yang dikelola oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah pusat, dan pemerintah daerah, (Ulya dkk., 2023:2).

Pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam mengelola dan mengembangkan destinasi wisata yang terdapat di daerah tersebut, hal tersebut disampaikan dalam Undang-Undang nomor 33 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memiliki peranan dalam membawa implikasi dalam mengembangkan potensi sumber daya yang terdapat di wilayah tersebut dalam rangka memajukan potensi sumber daya yang ada, Kendati demikian, kondisi ideal tersebut belum dapat dikatakan diimplementasikan secara total dikarenakan terdapat destinasi wisata di daerah-daerah yang manfaatnya belum dapat dirasakan oleh masyarakat di sekitar wilayah wisata. Pengembangan wisata dapat membawa dampak

positif yakni adanya citra identitas daerah yang baik, (Mumtaz & Karmilah, 2021). Pernyataan Mumtaz tersebut bermaksud bahwa pengembangan wisata baik yang dilakukan oleh masyarakat atau pemerintah daerah, atau pihak yang lain memiliki peranan yakni mengadakan anggapan positif dari masyarakat luas terhadap daerah yang menjadi lokasi destinasi wisata tersebut. Selain itu, Hamzah dkk. (2018), juga menyatakan bahwa pengembangan pariwisata yang dilakukan memiliki dampak terhadap perekonomian dikarenakan adanya peningkatan pendapatan masyarakat dan pemerintah desa, dan juga meningkatkan adanya potensi peluang kerja baru bagi masyarakat di desa tersebut. Kegiatan pengembangan pariwisata di masing-masing daerah dilakukan oleh berbagai pemerintah daerah untuk melakukan pengembangan perekonomian daerah. Salah satu daerah yang melakukan pengembangan pariwisata di wilayahnya adalah Kabupaten Mojokerto.

Menurut Nurhadi, dkk, (2014 :326), Kabupaten Mojokerto merupakan sebuah wilayah di Jawa Timur yang banyak memiliki objek pariwisata, terutama wisata alam dan wisata budaya sejarah, dan pemerintah daerah di wilayah tersebut melakukan pembangunan atau pengembangan pariwisata dengan tujuan untuk mengadakan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Mojokerto. Menurut Nurhadi, dkk dalam studinya terdapat sepuluh objek wisata yang menjadi potensi wisata daerah di Kabupaten Mojokerto, yakni Pemandian Ubalan, Air Terjun Coban Canggu, Pemandian Air Panas, Wana Wisata Padusan Pacet, Air Terjun Dlundung,

Museum Trowulan, Makam Troloyo, Siti Inggil, Petirtaan Jolotundo, dan Eko Wisata Tanjungan. Kesepuluh objek wisata tersebut menjadi tonggak pariwisata Kabupaten Mojokerto bagi wisatawan yang mendatangi Kabupaten Mojokerto. Pengembangan pariwisata yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto telah melakukan berbagai usaha pengembangan pariwisata yakni: (1) Pengembangan obyek pariwisata yang dilakukan dengan tindakan peningkatan sarana dan prasarana pada obyek wisata yang telah disebutkan, Tindak pemberahan objek wisata dalam memperbaiki dan merawat kondisi lokasi wisata, Meningkatkan kegiatan promosi pariwisata; (2) Promosi wisata yang dilakukan dengan penggunaan media pemasaran; (3) Pengembangan usaha pariwisata yang dilakukan dengan menjalin kerjasama antar organisasi yang memiliki kewenangan dalam mengatur kebijakan dan melaksanakan pengembangan pariwisata. Berdasarkan pernyataan tersebut maka pengembangan pariwisata yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Mojokerto telah dilakukan sedari 2014 dalam penelitian yang dilakukan oleh Nurhadi, dkk, tersebut. Dewasa ini, Kabupaten Mojokerto mengadakan destinasi wisata baru di wilayah Kecamatan Jetis, Kabupaten Mojokerto yakni Wisata Bukit Kayoe Poetih, di desa Kupang, Kecamatan Jetis, Kabupaten Mojokerto.

Pengembangan pariwisata adalah usaha untuk mengembangkan atau memajukan objek wisata yang terdiri dari berbagai aspek didalamnya. Berdasarkan data dari Kabid atau Kepala Bidang Pariwisata Dinas Kebudayaan Kepemudaan Olahraga, dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto

menyatakan bahwa PAD Pariwisata pada tahun 2023 mencapai angka 7,2 miliar yang meningkat dibandingkan dengan tahun 2022 yang hanya mendapatkan realisasi sebesar 6,1 miliar, (Aliandu, 2023).

Wisata Bukit Kayoe Poetih atau Wisata (BKP), merupakan destinasi wisata yang berdiri pada tahun 2021 pada bulan Juni, yang didirikan oleh CV. Mitra Abadi yang bekerja sama dengan Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Mojokerto dan Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH). Wisata Bukit Kayoe Putih berdiri di atas tanah seluas 5 Ha. Destinasi wisata BKP menyediakan berbagai fasilitas seperti kolam renang, pujasera, dan area multiguna. Selain itu destinasi Wisata Bukit Putih memiliki unggulan destinasi yakni pembelajaran mengenai pengolahan kayu putih yang kemudian disebut dengan wisata *Educalyptus*. Fasilitas-fasilitas yang terdapat pada wisata Bukit Kayoe Poetih tersebut dapat diakses oleh masyarakat wisatawan dengan harga tiket Rp 10.000, 00. Pengembangan pariwisata pada Bukit Kayoe Poetih di Kabupaten Mojokerto merupakan bentuk kebijakan *Three Party* yakni kerja sama pengembangan pariwisata yang melibatkan tiga pihak yakni: KPH Perhutani Kota Mojokerto, CV. Mitra Wisata Abadi, dan Lembaga Swadaya Masyarakat Watu Blorok.

Dalam perspektif *governance*, pengelolaan yang melibatkan berbagai aktor baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat sipil merupakan bentuk tata kelola kolaboratif yang bertujuan mewujudkan pelayanan publik secara efektif. Model *three party* di Bukit Kayoe Poetih,

yang melibatkan KPH Perhutani, CV Mitra Abadi, dan LSM Watu Blorok, mencerminkan prinsip ini.

Ketiga pihak tersebut tidak hanya berbagi peran, tetapi juga saling terikat dalam satu kesepakatan pengelolaan yang memiliki legitimasi hukum dan berdampak langsung pada masyarakat, sehingga langkah-langkah strategis yang diambil berada dalam ranah kebijakan publik. Ketika tiga pihak ini bersatu dalam satu struktur pengelola, seluruh keputusan strategis yang dihasilkan mulai dari penentuan konsep wisata, pengelolaan sumber daya, hingga strategi promosi dan libatkan masyarakat pada hakikatnya adalah kebijakan publik. Hal ini karena kebijakan tersebut mengatur pemanfaatan aset negara (kawasan hutan) dan memberikan layanan kepada masyarakat, baik dalam bentuk akses wisata, manfaat ekonomi, maupun edukasi lingkungan. Dengan demikian, pembahasan penelitian ini secara jelas berada dalam ranah kebijakan publik, sekaligus menggambarkan implementasi prinsip-prinsip *governance* yang menekankan kolaborasi, partisipasi, dan keberlanjutan.

Menurut Yahya dkk. (2023:543-546), tiga pihak atau stakeholder yang disebutkan di atas memiliki kewenangan dan peranan masing-masing. KPH Perhutani Kabupaten Mojokerto sebagai perwakilan dari pemerintah daerah Kabupaten Mojokerto memiliki peranan sebagai regulator atau pembuat kebijakan dan peraturan, sekaligus memberikan lahan seluas 5 Ha untuk dikelola oleh CV. Mitra Abadi sebagai pihak swasta yang memiliki peranan sebagai investor dan pengelola, yang berarti CV Mitra Abadi

memiliki tanggung jawab untuk mengelola pariwisata Bukit Kayoe Poetih terutama pada segi ekonomi yang mencakup mengenai target pendapatan dan manajemen operasional pemasaran. Lembaga Swadaya Masyarakat Watu Blorok merupakan representasi keterlibatan masyarakat sekitar terhadap destinasi wisata yang terdapat di wilayah tersebut, hal tersebut dikarenakan LSM merupakan lembaga *Non-Government Organization* yang berperan dalam mengadakan mediasi antar masyarakat sekitar dengan destinasi wisata untuk menjaga kekondusifan dan meningkatkan perekonomian masyarakat di sekitar daerah wisata.

Three Party atau pelibatan tiga lembaga dalam pengembangan pariwisata Bukit Kayoe Poetih menunjukkan keberhasilan yang tercantum pada hasil penelitian Yahya dkk. (2023:545), yang menyatakan bahwa semenjak berdiri pada tahun 2021 di bulan Juni, Wisata Bukit Kayoe Poetih di Desa Kupang, Kecamatan Jetis, Kabupaten Mojokerto telah berhasil meraih balik modal atau *break even point* dalam kurun waktu satu tahun. *Three Party* dalam pengembangan pariwisata Bukit Kayoe Poeting menurut Yahya dkk. (2023) adalah pelibatan tiga pihak dalam pembangunan dan pengelolaan wisata Bukit Kayoe Poetih. Tiga pihak tersebut yakni: (1) Pemerintah Kabupaten Mojokerto melalui KPH Perhutani Mojokerto yang dalam hal ini berperan dalam membuat kebijakan pengembangan pariwisata Bukit Kayoe Putih maka disebut sebagai regulator; (2) Pihak swasta yakni CV Mitra Abadi selaku investor yang berperan dalam memberikan suntikan dana guna pembangunan dan pemeliharaan objek wisata BKP; (3) Pihak

masyarakat yang diwakili oleh Lembaga Swadaya Masyarakat Watu Blorok yang memiliki peranan untuk mengontrol bahwa kehadiran wisata BKP tidak merugikan ekosistem di wilayah tersebut, dan keberadaan wisata BKP dapat menguntungkan masyarakat baik secara ekonomi maupun sosial atau hal yang lain. *Three Party* dalam hal ini merupakan sebuah kolaborasi antar tiga lembaga penggerak baik dari sektor pemerintah, swasta, maupun masyarakat yang bersinergi secara positif untuk mengembangkan pariwisata BKP.

Hal tersebut dikatakan sebagai sebuah keberhasilan dalam segi ekonomi bagi destinasi wisata dikarenakan terjadi ketercapaian balik modal pada Wisata Bukit Kayoe Poetih, yang terjadi dikarenakan adanya alasan menurut narasumber pada penelitian Yahya dkk. (2023:544), yang menyatakan bahwa di Indonesia pariwisata edukasi pada tanaman Kayu Putih hampir tidak ada, sehingga kemenarikan pariwisata tersebut dapat dimiliki. Berdasarkan pernyataan tersebut maka perkembangan wisata Bukit Kayoe Putih dapat diidentifikasi sebagai keberhasilan karena rendahnya kompetitor

Skema kerja sama *Three Party* di Bukit Kayoe Poetih yang melibatkan pemerintah (KPH Perhutani Mojokerto), pihak swasta (CV Mitra Abadi), dan masyarakat (LSM Watu Blorok) secara konseptual merupakan bentuk collaborative governance, *yakni* “pengaturan dalam pemerintahan yang melibatkan non-negara (masyarakat, swasta, NGO) dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik”, (Ahad &

Barsei, 2023), serta menurut Suprihartono & Radjikan, (2024), yang menyatakan jenis tata kelola di mana aktor-aktor publik dan swasta bekerja sama secara kolektif untuk menetapkan aturan/penyediaan barang publik.

Bentuk kerja sama antara pihak swasta dan pemerintah dalam pengelolaan Bukit Kayoe Poetih dilaksanakan melalui skema Kerja Sama Pemanfaatan Lahan (KSPL) yang diatur dalam perjanjian resmi antara KPH Perhutani Mojokerto selaku pemegang hak kelola lahan dengan CV Mitra Abadi sebagai pengelola operasional wisata.

Berdasarkan hasil wawancara awal dengan pihak pengelola wisata, kerja sama antara KPH Perhutani Mojokerto, CV Mitra Abadi, dan pihak desa di kawasan Bukit Kayoe Poetih dibangun melalui mekanisme kesepakatan bersama terkait pengelolaan kawasan hutan untuk kegiatan wisata alam. KPH Perhutani berperan sebagai pihak pemberi izin dan pengawas penggunaan lahan hutan produksi yang dimanfaatkan untuk wisata. Sementara itu, CV Mitra Abadi bertanggung jawab terhadap pengembangan fasilitas wisata, promosi, serta pengelolaan harian kawasan. Menurut penuturan pengelola lapangan, pemerintah desa Kupang membantu pada aspek perizinan dan dukungan infrastruktur seperti perbaikan jalan serta kebersihan lingkungan. LSM Watu Blorok dan Karang Taruna Desa ikut berpartisipasi dalam kegiatan sosial dan pemberdayaan masyarakat, misalnya mengadakan pelatihan pengelolaan sampah wisata serta mendukung keamanan dan ketertiban di lokasi. Bentuk koordinasi di antara pihak-pihak tersebut umumnya dilakukan

secara informal melalui pertemuan rutin di balai desa atau lokasi wisata untuk membahas pembagian hasil dan evaluasi kegiatan. Kerja sama ini bersifat partisipatif dan berbasis gotong royong, di mana setiap pihak memiliki tanggung jawab sesuai perannya.

Dalam skema ini, pihak swasta memperoleh hak untuk mengelola, mengembangkan, dan memasarkan destinasi wisata, sementara pihak pemerintah melalui KPH Perhutani berperan sebagai pengawas dan penyedia lahan. Pendapatan dari pengelolaan dibagi berdasarkan persentase yang telah disepakati dalam perjanjian, sehingga kedua pihak memperoleh manfaat ekonomi secara proporsional sambil memastikan pengelolaan tetap sesuai prinsip keberlanjutan.

Bukti keberhasilan lain ditunjukkan dengan jumlah pengunjung wisata Bukit Kayoe Poetih yang secara rata-rata berada pada angka 50-100 orang per-hari pada hari kerja, dan 200-300 orang pada akhir pekan. Keberhasilan tersebut kemudian mendorong untuk melakukan adanya identifikasi terhadap elemen-elemen yang mensukseskan pengembangan kebijakan pengembangan pariwisata Bukit Kayoe Poetih. Jumlah tersebut kemudian diperinci oleh data Dinas Perhutani Kota Mojokerto, dalam penelitian yang dilakukan oleh Sari, dkk, (2024), yang menyatakan bahwa pada tahun 2022, total jumlah pengunjung Wisata Bukit Kayoe Poetih berjumlah 124.726 orang, sedangkan pada tahun 2023, jumlah pengunjung berjumlah 119.443 orang. Hal tersebut disampaikan oleh Bapak Hatta (53), pihak pengelola wisata Bukit Kayoe Poetih yang bertugas di lobi masuk area

wisata. Hal tersebut disampaikan oleh Bapak Hatta dalam wawancara dengan penulis pada bulan Januari 2025.

“Kalau di sini memang pada hari biasa jumlah pengunjungnya cenderung sedikit, mungkin hanya berkisar 50-100 orang, ramainya ada di akhir pekan, menjelang hari libur, atau pas hari libur, jumlahnya bisa mencapai 200-300 orang atau bahkan lebih ketika ada rombongan dari sekolah-sekolah yang naik bus gitu, itu jumlahnya bisa mencapai 500 orang dalam sehari, bahkan pihak parkir sampai kewalahan untuk mencarikan lahan parkir bagi kendaraan pengunjung di hari-hari yang saya sebutkan tadi“

Keberhasilan Bukit Kayoe Poetih terlihat dari peningkatan jumlah kunjungan wisatawan yang pada tahun pertama pembukaan mencapai lebih dari 8.000 orang dan terus mengalami pertumbuhan pada tahun-tahun berikutnya. Dampak positif juga dirasakan oleh masyarakat sekitar, terutama pelaku UMKM yang mendapatkan peluang usaha melalui penjualan produk olahan lokal, penyediaan jasa parkir, serta penyewaan perlengkapan wisata. Wisata ini juga menjadi sorotan media lokal yang kerap menampilkan aktivitas edukasi dan rekreasi yang ditawarkan, sehingga memperluas jangkauan promosi secara organik. Fakta-fakta ini menunjukkan bahwa Bukit Kayoe Poetih berhasil memposisikan diri sebagai destinasi wisata yang tidak hanya memberikan manfaat ekonomi, tetapi juga memperkuat identitas pariwisata berkelanjutan di Kabupaten Mojokerto.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Yanuarista, (2023), menyatakan bahwa permasalahan yang terdapat pada kawasan wisata Bukit Kayoe Putih di Desa Kupang, Kecamatan Jetis, Kabupaten Mojokerto yakni

(1) Pada area wisata jarang di temukan pohon kayu putih, pengunjung sukar membedakan antara pohon kayu putih dan vegetasi yang lain. Permasalahan ini melalui analisis peneliti menimbulkan dampak bagi lokasi wisata yakni kebingungan pengunjung pariwisata dalam membedakan tanaman kayu putih dengan vegetasi lain, yang menyebabkan terjadinya kerancuan dalam edukasi tanaman kayu putih yang bermuara pada turunnya minat pengunjung terhadap lokasi wisata disebabkan oleh efektivitas kegiatan edukasi yang berkurang; (2) Belum ditemukan fasilitas edukasi maupun pengolahan pohon kayu putih menjadi minyak atsiri, hal ini merupakan permasalahan yang terjadi dalam bentuk ketidak siapan pengelola pariwisata dalam meneruskan objek unggulan dari Wisata Bukit Kayoe Poetih, peneliti mengemukakan bahwa kegiatan edukasi minyak kayu putih hanya sebatas pada jenis tanaman dan bentuk secara visual tanpa adanya wawasan kepada pengunjung mengenai proses pengolahan tanaman menjadi produk minyak atsiri. Hal ini dapat diimplementasikan untuk diadakan guna meningkatkan minat masyarakat terhadap objek wisata dan produk yang dihasilkan tersebut; (3) Fasilitas wisata didominasi cafetaria dan spot foto menjadikan fungsi utama wisata belum terlihat jelas. Hal ini dijumpai oleh peneliti pada kegiatan observasi pra-penelitian yang menunjukkan bahwa lokasi Wisata BKP ini tidak memiliki arah yang jelas dalam pembangunan, serta pengelolaan pariwisata dikarenakan yang sedari awal menjadi tujuan adalah pengadaan edukasi tanaman kayu putih (*educaleyptus*) justru tidak terlihat dengan jelas dan justru tergantikan dengan

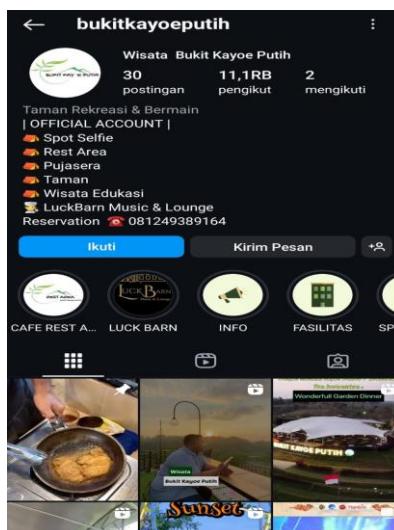
spot foto atau kawasan cafetaria yang umum ditemukan pada setiap lokasi wisata; (4) Pembangunan fasilitas yang ada kurang sesuai dengan karakter dan kondisi lingkungan sekitar; (5) Material yang digunakan dalam menunjang pembangunan merupakan material yang kurang ramah lingkungan dan berkelanjutan; (6) Tetenger kawasan wisata (*namesign*) masih berupa tulisan, belum dijumpai bentuk fasad atau elemen *landscape* yang bisa menggambarkan transformasi potensi wisata.

Selain permasalahan berdasarkan penelitian terdahulu tersebut, terdapat permasalahan lain yang disampaikan oleh pihak pengelola wisata Bukit Kayoe Poetih ketika proses pra-penelitian dilakukan. Hal tersebut berkenaan dengan permasalahan yang berkaitan dengan dana pengembangan, yang dipaparkan oleh narasumber Bapak Hatta dalam proses wawancara dengan penulis pada bulan Januari 2025.

“Kendala utama kami adalah keterbatasan dana. Saat ini, anggaran yang kami miliki hanya cukup untuk operasional sehari-hari, seperti perawatan tempat, kebersihan, dan gaji pegawai. Sedangkan untuk pengembangan fasilitas baru, seperti penambahan wahana, peningkatan infrastruktur, atau pengadaan event wisata, kami kesulitan karena tidak ada dana lebih. Promosi juga menjadi tantangan bagi kami. Sebagian besar pengunjung datang karena rekomendasi dari mulut ke mulut atau media sosial pribadi para pengunjung. Kami ingin sekali bisa melakukan promosi lebih luas, misalnya dengan membuat website resmi, memasang spanduk di titik-titik strategis, atau bekerja sama dengan agen wisata. Namun, lagi-lagi keterbatasan anggaran membuat hal itu sulit direalisasikan“

Berdasarkan data pada wawancara tersebut dapat diinterpretasikan Bukit Kayoe Poetih, sebuah destinasi wisata alam di Kabupaten Mojokerto, memiliki potensi besar namun menghadapi berbagai kendala dalam

pengelolaannya. Menurut pengelola wisata, tantangan utama yang dihadapi adalah keterbatasan dana, yang membuat mereka hanya mampu menutupi biaya operasional harian tanpa bisa melakukan pengembangan fasilitas maupun promosi secara luas. Meskipun wisata ini memiliki daya tarik alam yang indah, keterbatasan infrastruktur dan minimnya strategi pemasaran membuat perkembangannya berjalan lambat. Upaya untuk mendapatkan dukungan dari pemerintah maupun investor sudah dilakukan, tetapi hasilnya masih belum memadai. Promosi wisata yang dianggap kurang efektif oleh narasumber dalam wawancara 2 juga ditunjukkan melalui bentuk promosi wisata di sosial media yang tidak efektif, hal tersebut didapati pada akun media sosial Wisata Boekit Kayoe Poetih sebagai berikut:



Gambar 1.1 Tampilan Beranda Instagram Wisata Bukit Kayoe Poetih,
Sumber: Akun Instagram Resmi Wisata Bukit Kayoe Poetih

Gambar 1.1 yang memuat tampilan akun instagram Wisata Bukit Kayoe Poetih, Kabupaten Mojokerto menunjukkan tampilan yang menarik, dan interaktif, yang didukung dengan jumlah pengikut akun instagram yang

berjumlah 11,1 ribu, berdasarkan pengamatan lebih dalam pada setiap unggahan akun Wisata Bukit Kayoe Poetih kerap melibatkan *influencer* yang mendapatkan perhatian dari masyarakat sosial media, namun hal tersebut mengalami hambatan yakni pengelolaan akun Wisata Bukit Kayoe Poetih di sosial media terakhir pada tahun 2023, sedangkan setelah tahun tersebut akun pariwisata Bukit Kayoe Poetih tidak dikelola lagi yang ditunjukkan dengan tidak adanya unggahan promosi kegiatan pariwisata.

Berdasarkan analisis terhadap Gambar 1.1, akun Instagram Wisata Bukit Kayoe Poetih sebelumnya dikelola dengan cukup baik, ditunjukkan oleh tampilan yang menarik dan interaktif serta jumlah pengikut yang mencapai 11,1 ribu. Strategi pemasaran digital yang melibatkan influencer juga berkontribusi dalam meningkatkan eksposur dan daya tarik wisata tersebut di media sosial. Namun, permasalahan muncul ketika pengelolaan akun terhenti pada tahun 2023, yang menyebabkan tidak adanya unggahan promosi terbaru mengenai kegiatan pariwisata. Hal ini kemungkinan besar berdampak pada menurunnya daya tarik bagi calon pengunjung, terutama calon pengunjung yang mengandalkan media sosial untuk mendapatkan informasi terkini sebelum memutuskan untuk berwisata. Akibatnya, intensitas kunjungan ke Bukit Kayoe Poetih cenderung hanya ramai saat akhir pekan, ketika wisatawan memiliki waktu luang lebih banyak dan mungkin mengandalkan rekomendasi dari mulut ke mulut atau pengalaman sebelumnya. Tanpa adanya strategi pemasaran digital yang konsisten, daya

tarik wisata di hari biasa pun menurun, menyebabkan fluktuasi jumlah pengunjung yang signifikan antara hari kerja dan akhir pekan.

Kebijakan merupakan sebuah program yang dilakukan oleh sebuah organisasi untuk menuju sebuah realisasi tujuan. Menurut Obikize, dalam Kristian (2023:89), menyatakan bahwa kebijakan memiliki peranan dalam membantu pihak manajemen dalam melakukan kegiatan perencanaan dengan menyokong korelasi antara tujuan bisnis dan tujuan organisasi. Menurut Lestari & Suharyanti (2020:171), pengembangan pariwisata memerlukan kebijakan sebagai sebuah produk hukum yang memiliki urgensi untuk membentuk sebuah sistem pariwisata yang kondusif dan menarik minat wisatawan. Kebijakan positif pada pariwisata berimbas pada meningkatnya devisa atau pendapatan daerah yang menjadi lokasi destinasi wisata, hal tersebut didapatkan dari adanya produk hukum yang dihasilkan dari adanya kebijakan dapat memperbaiki kualitas tempat pariwisata yang dapat meningkatkan jumlah wisatawan, sehingga pendapatan masyarakat dan pengelola wisata dapat meningkat pula yang dapat meningkatkan keyakinan para investor untuk melakukan investasi di daerah tersebut.

Kebijakan memiliki peranan penting dalam tindakan pengembangan dikarenakan kebijakan memiliki peranan sebagai pedoman umum. Hal tersebut disampaikan oleh Hubeis (2010), yang menyatakan kebijakan merupakan bagian dari rencana strategi yang memiliki peranan dalam membantu pelaku kebijakan untuk mencapai tujuan. Pernyataan Hubeis tersebut bermaksud bahwa kebijakan diartikan sebagai segala

tindakan yang dilakukan untuk membantu pemerintah sebagai pelaku kebijakan untuk membedakan hal yang perlu dilakukan atau tidak perlu dilakukan dikarenakan kebijakan berperan sebagai sebuah pedoman. Kebijakan dalam sebuah pembangunan tidak hanya dilakukan pada tahapan perancangan, melainkan juga penerapan atau implementasi kebijakan. Proses implementasi kebijakan dilakukan dalam sebuah kegiatan pembangunan ketika program kegiatan telah dilakukan, (Akib, 2010 :2). Hal tersebut dikarenakan tindakan implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok organisasi untuk mencapai sebuah tujuan. Implementasi kebijakan dapat menghasilkan keberhasilan maupun kegagalan.

Terdapat beberapa ahli yang menyatakan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, menurut Edward III dalam Widodo, (2011 :107), yakni Teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edward III, yang lebih dikenal sebagai model "Top-Down" atau model atas-bawah, menekankan pentingnya kontrol pusat dalam proses pelaksanaan kebijakan. Menurut teori ini, implementasi kebijakan dimulai dari tingkat atas, yaitu dari pembuat kebijakan atau pihak pemerintah pusat, yang kemudian mengalir ke bawah menuju pelaksana di lapangan. Untuk mencapai hasil yang efektif, Edward III berpendapat bahwa implementasi kebijakan membutuhkan tujuan yang jelas, keterkaitan yang baik antara perumusan dan pelaksanaan kebijakan, serta komunikasi yang efektif antar tingkat pemerintahan. Selain itu, teori ini mengasumsikan

bahwa pelaksana kebijakan di lapangan akan mematuhi kebijakan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan tanpa adanya hambatan yang berarti.

Namun, teori ini juga memiliki kelemahan, yaitu kurang memperhitungkan kondisi lapangan, keterbatasan sumber daya, serta faktor sosial dan politik yang bisa mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan. Tindakan pengembangan pariwisata Bukit Kayoe Poetih sebagai kebijakan memiliki landasan utama yakni Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomer 8 Tahun 2019 mengenai rencana induk pembangunan kepariwisataan Kabupaten Mojokerto pada tahun 2018 hingga tahun 2033. Peraturan daerah tersebut mengatur regulasi proyeksi atau rencana pembangunan pariwisata di wilayah Kabupaten Mojokerto yang kemudian disebut sebagai Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Kabupaten atau RIPPARKAB pada skala waktu 15 tahun.

Pemilihan teori implementasi Edward III dalam penelitian tentang implementasi pengelolaan pariwisata Bukit Kayoe Poetih di Kabupaten Mojokerto didasarkan pada keunggulan teori ini dalam menganalisis berbagai faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Teori Edward III menekankan empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi (sikap pelaksana), dan struktur birokrasi, yang dianggap relevan dalam mengkaji bagaimana kebijakan pengelolaan dan pengembangan pariwisata diterapkan di lapangan. Keempat variabel ini memungkinkan analisis yang komprehensif mengenai sejauh mana

kebijakan yang telah dirancang dapat diterapkan secara efektif dan kendala apa saja yang dihadapi dalam proses implementasinya. Dibandingkan dengan teori implementasi lainnya, seperti teori Mazmanian dan Sabatier yang lebih fokus pada faktor lingkungan dan dinamika kebijakan jangka panjang, teori Edward III lebih cocok dalam konteks penelitian ini karena lebih menitikberatkan pada aspek mekanisme pelaksanaan kebijakan secara langsung.

Dalam studi pengelolaan dan pengembangan pariwisata, keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh desain kebijakan tetapi juga oleh bagaimana kebijakan tersebut dikomunikasikan, apakah tersedia sumber daya yang cukup, bagaimana sikap para pemangku kepentingan dalam menjalankan kebijakan, serta bagaimana struktur birokrasi memengaruhi efektivitas pelaksanaannya. Selain itu, teori implementasi Grindle, yang berfokus pada konteks politik dan lingkungan sosial, kurang relevan dalam penelitian ini karena pengelolaan dan pengembangan pariwisata lebih banyak dipengaruhi oleh kapasitas administratif dan koordinasi antar pemangku kepentingan daripada faktor politik. Dengan demikian, teori Edward III dipilih karena memberikan kerangka analisis yang lebih praktis, sistematis, dan mudah diterapkan dalam mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung atau menghambat implementasi kebijakan pariwisata Bukit Kayoe Poetih.

Identifikasi kegiatan pengembangan pariwisata dapat dilakukan dengan mengacu pada faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan

kebijakan menurut teori implementasi kebijakan Edward III. Dalam konteks pengembangan pariwisata, penerapan kebijakan memerlukan perencanaan yang jelas dari pemerintah atau pemangku kepentingan utama, di mana tujuan yang konkret dan sasaran spesifik menjadi dasar utama. Faktor-faktor keberhasilan yang ditekankan teori ini meliputi adanya koordinasi dan komunikasi yang kuat antar lembaga dan pelaksana kebijakan di setiap tingkatan, ketersediaan sumber daya yang mencukupi, serta kepatuhan pelaksana terhadap instruksi kebijakan pusat. Dalam pengembangan pariwisata, hal ini mencakup berbagai kegiatan, seperti pembangunan infrastruktur, promosi destinasi, hingga pelatihan bagi masyarakat lokal. Agar kebijakan ini berhasil, penting untuk memperhatikan faktor sosial dan budaya lokal yang bisa memengaruhi efektivitas pelaksanaan, serta adanya dukungan dari masyarakat dan sektor swasta sebagai bagian dari pelaksana di lapangan.

Landasan operasional yang mengatur pengembangan pariwisata di Indonesia diregulasi oleh Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia no 1 tahun 2023 mengenai petunjuk teknis penggunaan dana alokasi khusus nonfisik dana pelayanan kepariwisataan, yang pada pasal 4 menyatakan bahwa pengembangan pariwisata bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan, motivasi, dan kemampuan para pengelola daya tarik wisata, desa wisata, dan destinasi pariwisata lainnya dalam melakukan tata kelola, bisnis, dan pemasaran destinasi pariwisata.

Penelitian terdahulu yang mengkaji topik yang relevan adalah penelitian yang dilakukan oleh Cahyani, dkk, (2023), dengan judul Upaya Pengembangan Sektor Pariwisata melalui Collaborative Governance di Kabupaten Ponorogo. Hasil penelitian tersebut menyatakan bahwa secara garis besar terdapat Collaborative Governance pada pengelolaan objek-objek pariwisata di Kabupaten Ponorogo. Penelitian tersebut menggunakan teori atau prinsip Collaborative Governance sebagai tinjauan utama. Kekurangan penelitian tersebut adalah kurang mendalamnya pembahasan mengenai proses atau sistematik collaborative governance pada objek pariwisata yang disebutkan seperti Telaga Ngebel, Bukit Cumbri, Puncak Pringgitan, Air Terjun Pletuk, dan Gunung Mangge.

Penelitian terdahulu tersebut mengkaji adanya lima prinsip Collaborative Governance pada pengelolaan objek pariwisata tersebut yakni prinsip partisipasi; akseptasi; komunikasi; kepercayaan; dan berbagi. Berdasarkan uraian pernyataan di atas maka terdapat perbedaan dengan penelitian yang dilakukan ini pada aspek teori dan objek penelitian. Penelitian ini menggunakan teori Implementasi Kebijakan Edward III sebagai indikator pembahasan penelitian, sedangkan penelitian terdahulu menggunakan tinjauan teori Collaborative Governance. Berdasarkan uraian pernyataan terdahulu tersebut maka terjadi perbedaan teori yang digunakan pada penelitian terdahulu dengan penelitian ini dikarenakan pada penelitian terdahulu menggunakan tinjauan teori Collaborative Governance sedangkan penelitian ini menggunakan tinjauan Implementasi Edward III dalam

meninjau pengembangan pariwisata di Bukit Kayoe Poetih Kabupaten Mojokerto.

Berdasarkan hasil wawancara ditemukan gap negatif berupa: (1) Program pelatihan SDM untuk pengelola wisata belum berjalan optimal karena keterbatasan anggaran; (2) Promosi wisata belum maksimal, sehingga wisatawan dari luar daerah belum banyak mengenal destinasi ini. Hasil wawancara dan observasi yang dilakukan juga menunjukkan gap positif berupa Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan wisata lebih tinggi dari perkiraan, yang ditunjukkan oleh tingginya jumlah warga yang aktif dalam komunitas wisata atau berwirausaha di sekitar destinasi. Partisipasi masyarakat Desa Kupang, Kecamatan Jetis dalam pengelolaan pariwisata Bukit Kayoe Poetih ditunjukkan melalui warga yang menjalin kerja sama dengan pihak pengelola pariwisata, yang melalui hasil observasi pra-penelitian yang dilakukan oleh peneliti ditemukan bahwa terdapat 22 warung di dalam area wisata Bukit Kayoe Poetih yang menjual aneka makanan dan minuman serta dikelola oleh warga di sekitar daerah tersebut. Selain kerja sama dalam hal tersebut, pada observasi pra-penelitian terdapat anggota karang taruna Desa Kupang yang melakukan dekorasi pada area wisata menjelang imlek, pada proses tersebut para karang taruna memberikan desain dekorasi dengan nuansa *Chinese* di area wisata Bukit Kayoe Poetih saat menjelang Tahun Baru Imlek 2025.

Kerja sama yang ditunjukkan oleh masyarakat Desa Kupang melalui Karang Taruna Desa Kupang, menunjukkan sikap disposisi pada Tinjauan

Implementasi Edward III, yakni sikap yang menunjukkan adanya keberniatan warga sebagai bagian dari pengelola Bukit Kayoe Poetih, untuk memajukan pariwisata dengan mengadakan dekorasi yang menarik kedatangan pengunjung untuk berwisata di Wisata Bukit Kayoe Poetih. Selain aspek disposisi hal tersebut juga menunjukkan adanya aspek Sumber Daya, yakni Sumber Daya Manusia pengelola pariwisata yang melakukan kegiatan pengembangan pariwisata yang relevan dengan ungkapan Sinaga dkk. (2021), yang menyatakan bahwa Sumber Daya Manusia dalam pengelolaan pariwisata merupakan hal yang tidak dapat dilepaskan dengan sikap profesionalitas masyarakat sekitar lokasi wisata dalam mengadakan pengembangan objek wisata.

Selain sikap pengelola pariwisata Bukit Kayoe Poetih yang menunjukkan aspek-aspek yang telah sesuai dengan kondisi ideal yang disampaikan oleh Edward III, namun berdasarkan hasil observasi peneliti juga menemukan terdapat kesenjangan fenomena yang terjadi dengan teori ideal yang telah disampaikan. Hal tersebut pada aspek disposisi ditunjukkan dengan sedikitnya jumlah Masyarakat Desa Kupang yang turut serta dalam aktivitas pengelolaan pariwisata Bukit Kayoe Poetih. Selain hal tersebut pada aspek sumber daya, yang ditunjukkan oleh sumber daya manusia pengelola wisata yang tidak memiliki kompetensi mengenai latar belakang pariwisata.

Penelitian terdahulu yang memiliki relevansi dengan penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan oleh (Ardika & Agustana, 2021), dengan

judul penelitian “Implementasi Kebijakan Pengelolaan Pariwisata di Desa Umeanyar Kecamatan Seririt Kabupaten Buleleng”. Penelitian tersebut menggunakan tinjauan implementasi Meter dan Horn, yang menyampaikan kinerja implementasi kebijakan berdasarkan lima variable yakni Standar dan sasaran kebijakan, Sumber Daya, Komunikasi, Karakteristik Stakeholder, dan situasi politik dan ekonomi. Hasil penelitian tersebut menunjukkan adanya sinergitas antara kebijakan desa dinas dan desa adat yang saling mendukung pengembangan pariwisata pada Desa Umeanyar, Kabupaten Buleleng. Selain itu pengembangan pariwisata yang terdapat di Desa tersebut berhasil meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang bekerja di sektor wisata pada desa tersebut (Ardika & Agustana, 2021). Berdasarkan uraian penelitian terdahulu tersebut maka terdapat perbedaan parameter kinerja implementasi kebijakan yang digunakan jika dibandingkan dengan penelitian ini yang menggunakan tinjauan implementasi Edward III, yang mengutamakan empat aspek yakni komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Berdasarkan uraian pernyataan tersebut maka peneliti memutuskan untuk melakukan penelitian berjudul “Implementasi Kebijakan Pengelolaan Pariwisata Bukit Kayoe Poetih Pada Kabupaten Mojokerto”

Pemilihan Bukit Kayoe Poetih sebagai objek penelitian didasarkan pada beberapa pertimbangan strategis. Pertama, destinasi ini merupakan wisata edukatif berbasis pengolahan kayu putih (*Eucalyptus*) yang masih jarang ditemukan di Indonesia, sehingga memiliki nilai keunikan dan

potensi pengembangan yang tinggi. Kedua, usia operasional yang relatif baru sejak 2021 membuat proses implementasi kebijakan pengelolaannya masih berlangsung, sehingga relevan untuk diteliti guna mengetahui efektivitas, tantangan, dan peluang pengembangannya. Ketiga, pola kerja sama *Three Party* yang melibatkan pemerintah (KPH Perhutani), pihak swasta (CV Mitra Abadi), dan masyarakat (LSM Watu Blorok) menjadi model kolaborasi yang menarik untuk dikaji dari perspektif implementasi kebijakan. Keempat, data kunjungan wisatawan yang fluktuatif serta adanya hambatan dalam promosi dan pengembangan fasilitas memberikan ruang analisis yang kaya untuk melihat bagaimana teori Implementasi Edward III dapat diterapkan dalam konteks pengelolaan pariwisata lokal.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian tersebut maka rumusan masalah dalam penelitian ini dinyatakan yakni: Bagaimana implementasi kebijakan pengelolaan Pariwisata Bukit Kayoe Poetih berdasarkan Tinjauan Implementasi Edward III?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditentukan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi implementasi kebijakan pengelolaan Pariwisata Bukit Kayoe Poetih berdasarkan Tinjauan Implementasi Edward III.

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang, rumusan masalah, dan tujuan penelitian maka penelitian dengan judul Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata pada Wisata Bukit Kayoe Poetih, Kabupaten Mojokerto: Tinjauan Teori Edward III, analisis manfaat teoritis dan manfaat praktis berikut:

1.4.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini dapat memperkaya literatur mengenai implementasi kebijakan dengan perspektif teori Edward III, khususnya dalam konteks pengembangan pariwisata lokal di Indonesia. Penelitian ini memberikan kontribusi untuk memahami bagaimana elemen-elemen dalam teori Edward III, seperti kejelasan tujuan, koordinasi antarlembaga, dan ketercukupan sumber daya, mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan di sektor pariwisata. Kajian ini juga dapat menjadi landasan bagi penelitian selanjutnya, khususnya untuk mengeksplorasi faktor-faktor spesifik yang berperan dalam keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan pariwisata di wilayah-wilayah serupa. Selain itu, penelitian ini dapat memvalidasi atau memodifikasi teori Edward III dalam aplikasi praktis, memberikan wawasan mengenai kemungkinan adaptasi teori implementasi kebijakan agar lebih relevan dalam konteks sosial, budaya, dan politik lokal.

1.4.2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini bermanfaat bagi pemerintah daerah dan pihak terkait di Kabupaten Mojokerto sebagai referensi untuk mengevaluasi dan memperbaiki strategi pengembangan pariwisata di Bukit Kayoe Poetih. Temuan penelitian ini dapat membantu pemangku kepentingan dalam mengidentifikasi hambatan dan kelemahan dalam implementasi kebijakan, seperti pada aspek koordinasi, komunikasi, serta alokasi sumber daya. Dengan demikian, penelitian ini memberikan panduan praktis untuk meningkatkan efektivitas kebijakan pengembangan pariwisata dan membangun strategi yang lebih terpadu antara pemerintah, masyarakat lokal, dan sektor swasta. Selain itu, bagi pelaksana di tingkat lapangan, penelitian ini memberikan wawasan mengenai pentingnya keselarasan antara kebijakan pusat dan konteks lokal, sehingga dapat membantu mereka dalam mengambil keputusan yang lebih responsive terhadap kondisi riil masyarakat dan potensi wisata di Bukit Kayoe Poetih.