



ANALISIS KEBIJAKAN DELIBERATIF DALAM PEMBANGUNAN PARIWISATA BERKELANJUTAN DI KABUPATEN SERANG

Harits Hijrah Wicaksana

Magister Administrasi Publik, Universitas Esa Unggul, Banten, Indonesia
harits@esaunggul.ac.id

Riwayat Artikel

Diterima

Maret 2025

Revisi

April 2025

Terbit

Mei 2025

Keywords:

*Deliberative Policy Analysis;
Sustainable Tourism
Development; Tourism
Destinations.*

Korespondensi:

harits@esaunggul.ac.id

ABSTRACT

This study aims to analyze deliberative policy regarding sustainable tourism development in Serang Regency through evaluation of Regional Regulation No. 8/2014. A descriptive qualitative approach employing discourse analysis and Fischer et al.'s "Deliberative Policy Analysis" framework was utilized to examine data sourced from various documents. The findings reveal suboptimal development of sustainable tourism, primarily due to weak integration between destination marketing, infrastructure development, and creative economy growth. The limited strategic support is evident from the low allocation for the creative economy funding in Serang Regency's Medium-term Development Plan (RPJMD), which stands at only 1.49% (2021–2026). Additionally, the absence of a comprehensive roadmap, database, and training for creative economy actors represents critical challenges needing immediate resolution.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis kebijakan deliberatif terkait pengembangan pariwisata berkelanjutan di Kabupaten Serang melalui evaluasi Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014. Pendekatan kualitatif deskriptif berbasis analisis wacana dan *framework* "Analisis Kebijakan Deliberatif" Fischer et al. digunakan untuk menggali data dari berbagai sumber dokumen. Hasil kajian menunjukkan bahwa pengembangan pariwisata berkelanjutan belum optimal karena rendahnya integrasi antara promosi destinasi, pembangunan infrastruktur, dan pengembangan ekonomi kreatif. Rendahnya alokasi pendanaan ekonomi kreatif dalam RPJMD Kabupaten Serang sebesar 1,49% (2021–2026) mencerminkan keterbatasan dukungan strategis. Selain itu, kurangnya *roadmap*, basis data, serta pelatihan bagi pelaku ekonomi kreatif juga menjadi tantangan utama yang perlu segera diatasi.

©2025 Power: Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik

How to cite (in APA Style): Wicaksana, H. H. (2025). Analisis kebijakan deliberatif dalam pembangunan pariwisata berkelanjutan di Kabupaten Serang. *Power: Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, 1(1), 21–34.

PENDAHULUAN

Pertumbuhan pariwisata sangat dipengaruhi oleh globalisasi. Pertukaran pemikiran, ide, produk, dan aspek budaya lainnya merupakan hasil dari proses integrasi internasional. Kemajuan dalam sains, telekomunikasi, dan teknologi transportasi berdampak ke berbagai aktivitas dan rencana perjalanan jangka pendek yang dibuat oleh individu atau kelompok. Kami menyebut frasa ini pariwisata. Internasionalisasi perjalanan untuk memungkinkan pembubaran batas-batas negara. Frasa "pembangunan pariwisata berkelanjutan" menjadi titik acuan dalam pengertian pembangunan pariwisata seiring dengan berkembangnya industri pariwisata dan diperlukannya suatu konsep untuk mengendalikan bagaimana kegiatan-kegiatan tersebut dilaksanakan. Memberikan dampak jangka panjang terhadap lingkungan, masyarakat, budaya, dan ekonomi merupakan tujuannya. Komponen-komponen berikut harus dimasukkan ke dalam pembangunan pariwisata berkelanjutan, menurut *United Nations World Tourism Organization* (UNWTO):

Menjaga proses ekologis yang penting, mendorong pelestarian keanekaragaman hayati dan warisan alam, serta memaksimalkan sumber daya lingkungan semuanya penting bagi pertumbuhan industri pariwisata. Menghormati keaslian sosial budaya masyarakat sekitar, melindungi nilai-nilai tradisional dan warisan budaya yang dibangun dan hidup, serta mempromosikan toleransi dan pengertian antarbudaya. Memastikan operasi ekonomi berkelanjutan, mendistribusikan keuntungan sosial ekonomi kepada semua pihak secara adil, menyediakan lapangan pekerjaan yang stabil dan kemungkinan memperoleh pendapatan serta layanan sosial bagi masyarakat, dan membantu mengurangi kemiskinan. (UNWTO, 2005). Lebih jauh lagi, mengingat Agenda 2030 untuk Pembangunan Berkelanjutan, mengadvokasi perubahan undang-undang, kebijakan perusahaan, dan perilaku konsumen ke arah sektor pariwisata

yang lebih berkelanjutan dapat membantu memajukan Agenda Pembangunan Berkelanjutan dalam lima bidang penting: efisiensi sumber daya, perlindungan lingkungan, dan perubahan iklim; inklusivitas sosial, lapangan kerja, dan pengurangan kemiskinan; pertumbuhan ekonomi berkelanjutan; nilai-nilai budaya, keragaman, dan warisan; serta saling pengertian, perdamaian, dan keamanan. (UNWTO, 2018).

Sebagaimana dinyatakan di atas, tujuan pengembangan pariwisata adalah untuk meningkatkan ekonomi lokal, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melindungi lingkungan, dan melestarikan sumber daya yang dapat mendorong pengembangan budaya dan pengetahuan lokal. Menurut temuan dan analisis penelitian (Nahuelhual et al., 2013), ada empat metode dasar yang digunakan dalam evaluasi spasial rekreasi dan ekowisata: (1) potensi kawasan rekreasi berdasarkan fungsi alam dan semi alam, aksesibilitas kawasan dengan pusat permukiman, jalan utama, dan hak akses; (2) pemetaan manfaat pariwisata berdasarkan transfer angka moneter dari satu lokasi ke lokasi yang dievaluasi, terutama bila diterapkan pada skala lokal; (3) pemetaan nilai rekreasi dan lanskap melalui keterlibatan pemangku kepentingan; dan (4) manfaat ekonomi dan jasa ekosistem sebagai komponen alam yang secara langsung dinikmati, dikonsumsi, atau digunakan untuk menghasilkan kesejahteraan manusia. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa lokasi wisata yang telah dipetakan merupakan lokasi yang telah mengalami pengelolaan, dan lokasi yang memiliki potensi pariwisata berpotensi untuk dikembangkan menjadi destinasi wisata yang dipasarkan.

Tujuan pengembangan daya tarik wisata adalah untuk meningkatkan destinasi wisata. Hal ini dapat dicapai dengan mengembangkan destinasi wisata yang aman, terawat, dan menarik secara visual, atau dapat dicapai dengan memperluas pasar pariwisata melalui strategi seperti meningkatkan pengenalan merek, mem-

bentuk aliansi strategis, atau mempromosikan perjalanan. Dalam hal terakhir, lingkungan industri pariwisata bertanggung jawab atas daya saing dan struktur produk, dengan mempertimbangkan kemampuan, kualitas, dan daya saing biro perjalanan dan sumber daya manusia. Untuk meningkatkan kualitas dan daya saing daya tarik wisata, seperti kapasitas dan aksesibilitas pariwisata, infrastruktur publik, fasilitas publik, dan fasilitas pariwisata dengan memberdayakan masyarakat pariwisata, perencanaan, penegakan, dan penerapan peraturan, oleh karena itu, diperlukan untuk pengembangan destinasi wisata. Menurut artikel penelitian (Prameswara & Suryawan, 2019), Pulau Tunda berpotensi menjadi objek wisata bahari yang unik dan menonjol dibandingkan pulau-pulau lain di Kabupaten Serang; namun, akibat penambangan pasir, infrastruktur pariwisata yang buruk, kurangnya perhatian dari pemerintah daerah dan kualitas sumber daya manusianya, menyebabkan Pulau Tunda memiliki kelemahan. Temuan artikel penelitian menunjukkan bahwa beberapa destinasi wisata di Kabupaten Serang saat ini belum menyediakan amenities yang dapat dimanfaatkan oleh wisatawan untuk merasa lebih nyaman.

Pemerintah Kabupaten Serang bermaksud untuk memvalidasi aspek situasional dan teknis pembangunan pariwisata berkelanjutan di wilayah tersebut dengan memanfaatkan kedua logika wacana tersebut. Langkah-langkah khusus diambil sebagai bagian dari upaya kebijakan untuk mengembangkan program berdasarkan situasi terkini (atau kondisi terkait). Hal ini disebabkan oleh buruknya infrastruktur dan amenities di banyak destinasi wisata di Kabupaten Serang, terutama destinasi wisata yang kotor akibat sampah. Oleh karena itu, diperlukan model yang didasarkan pada gagasan pembangunan pariwisata berkelanjutan untuk mengarahkan pertumbuhan pariwisata daerah. Hal ini difokuskan pada inisiatif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan

prospek lapangan kerja, meningkatkan pertumbuhan ekonomi, mengurangi kemiskinan, melindungi lingkungan, dan mempertahankan tradisi budaya. Lebih jauh, diharapkan bahwa hubungan antara sektor publik dan privat akan dibina melalui tata kelola yang baik yang terintegrasi di seluruh sektor, wilayah, dan pelaku.

Pembahasan logis berikut akan difokuskan pada pemberdayaan masyarakat sebagai latar belakang kritis terhadap masalah pembangunan pariwisata berkelanjutan. Pemerintah Kabupaten Serang dapat memanfaatkan pariwisata untuk memberdayakan masyarakat dengan memanfaatkan potensi, kapasitas, dan sumber dayanya melalui perusahaan-perusahaan terkait pariwisata yang sukses. Aliansi bisnis di antara para peserta di sektor pariwisata mencakup akses ke sumber daya, inspirasi, dan kapasitas masyarakat untuk usaha kecil dan menengah, usaha mikro, dan kelompok usaha ekonomi kreatif. Dengan demikian, analisis potensi pariwisata berupaya untuk memperluas daftar destinasi wisata yang dapat diawasi dan dikelola oleh masyarakat (Clarke & Ng, 1993) untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Jaelani et al., 2020).

Selanjutnya, data yang dipublikasikan oleh Badan Pusat Statistik Kabupaten Serang (BPS Kab. Serang), bahwa persentase penduduk miskin pada Maret 2023 sebesar 4,85 persen atau turun 0,11 poin persentase dibanding Maret 2022 dengan jumlah penduduk 73,83 ribu jiwa atau turun 1,62 ribu jiwa dengan Garis Kemiskinan tercatat sebesar Rp425.751 per kapita per bulan atau naik 10,3 persen (BPS Kab. Serang, 2023). Kemiskinan di Kabupaten Serang dapat diatasi oleh industri pariwisata melalui pembangunan pariwisata berkelanjutan. Pertumbuhan pariwisata membantu rumah tangga berpendapatan rendah menjadi lebih sejahtera, yang pada akhirnya membantu menurunkan angka kemiskinan secara keseluruhan (Pribowo et al., 2021). Keberadaan pariwisata dapat menarik wisatawan yang akan memiliki lebih

banyak kesempatan untuk terlibat dalam kegiatan konsumtif, sehingga memungkinkan penduduk setempat yang memiliki usaha dapat meningkatkan pendapatan mereka dan dengan demikian mengurangi angka kemiskinan (Mitchell, 2012).

Berdasarkan penjelasan di atas dan kerangka kerja UNWTO untuk pengembangan pariwisata berkelanjutan, muncul pertanyaan bagaimana Pemerintah Kabupaten Serang mengembangkan pariwisata berkelanjutan? Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Serang Nomor 8 Tahun 2014 tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Kabupaten Serang Tahun 2014–2025 akan dikaji dalam konteks artikel penelitian ini dengan menggunakan teknik analisis kebijakan deliberatif. Ini merupakan penyegaran latar belakang pembicaraan yang sama tentang Pariwisata Berkelanjutan di Kabupaten Serang. Untuk menentukan apakah suatu kebijakan mencapai tujuannya, apakah kebijakan tersebut relevan dengan masalah yang dihadapi, apakah kebijakan tersebut memiliki nilai instrumental atau kontributif bagi masyarakat, dan apakah kebijakan tersebut pada akhirnya akan menjadi cita-cita mendasar yang mengatur tatanan sosial yang diterima dan menawarkan kerangka kerja yang dapat diandalkan untuk pemecahan masalah, maka, analisis kebijakan deliberatif digunakan. Untuk lebih melayani masyarakat Kabupaten Serang, Pemerintah Daerah Kabupaten Serang, dan para akademisi kebijakan publik sebagai sumber daya ilmiah dalam konteks pariwisata berkelanjutan, tujuan dari studi artikel penelitian ini adalah untuk mengkaji kebijakan yang terkait dengan pengembangan pariwisata berkelanjutan di Kabupaten Serang yang dianalisis menggunakan pendekatan deliberatif.

METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan teknik kualitatif. Metodologi deskriptif digunakan dalam proses pengumpulan data dokumentasi sebagai alat,

yang meliputi data yang tersedia dan dapat diteliti, termasuk surat, catatan harian, dan informasi lain yang berharga untuk digunakan sebagai sumber data penelitian. Ini merupakan metode atau solusi untuk menganalisis makna dalam pesan sebagai analisis alternatif, di mana metode analisis data dalam artikel penelitian ini menggunakan metode *discourse analysis* (analisis wacana), yang secara umum menghubungkan kata wacana dalam penggunaan teks bahasa dengan konteks sosial yang dihadapi.

Dengan demikian, analisis kebijakan deliberatif tentang pariwisata berkelanjutan di Kabupaten Serang diuraikan dalam karya artikel penelitian ini. Analisis kebijakan deliberatif tentang pariwisata berkelanjutan di Kabupaten Serang merupakan subjek pengumpulan data dari berbagai sumber informasi, termasuk dokumen pemerintah, artikel ilmiah, buku, majalah, surat kabar, dan refleksi penulis tentang subjek yang dibahas. Analisis Kebijakan Deliberatif, sebagaimana diusulkan oleh Frank Fischer, Gerald J. Miller, dan Mara S. Sidney (dikutip oleh Wicaksana, 2024), berfungsi sebagai landasan teoritis untuk artikel penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Wacana Teknis-Analitik: Verifikasi Program

Dari keempat proses diskursif, verifikasi merupakan salah satu yang paling dikenal masyarakat. Menurut Fischer dkk, hal ini berkaitan dengan prosedur analisis pertanyaan atau landasan metodologis yang menetapkan kebijakan analisis empiris. Verifikasi berbasis pertanyaan terdiri dari hal-hal berikut: pertama, apakah program memenuhi persyaratan?; kedua, apakah pemeriksaan empiris yang mengungkap konsekuensi sekunder atau tak terduga yang dapat menyeimbangkan tujuan program; dan ketiga, apakah program berhasil mencapai tujuannya dengan lebih efisien? (dikutip oleh Wicaksana, 2024).

Untuk mengatasi permasalahan pertama, Perda Kab. Serang No. 8/2014 bertujuan untuk

meningkatkan pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan masyarakat, pelestarian lingkungan, alam, dan sumber daya yang dapat menumbuhkan budaya dan kearifan lokal. Untuk melaksanakannya, disusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Serang (RPJMD Kab. Serang) tahun 2016-2020. RPJMD ini mencakup indikator kinerja jumlah wisatawan mancanegara dan wisatawan nusantara yang berkunjung ke destinasi wisata, tingkat pengembangan dan pengelolaan destinasi wisata, serta tingkat pemasaran dan promosi potensi wisata. Hal ini terlihat dari rata-rata rasio capaian tahun 2016 hingga 2020. Wabah penyakit COVID-19 menyebabkan penurunan pada tahun 2020, kecuali pada indikator kunjungan wisatawan mancanegara yang tidak terpengaruh. Lalu, apakah program tersebut telah mencapai sasaran yang telah ditetapkan? Tabel 1 menunjukkan bahwa program tersebut telah mencapai sasaran yang digariskan dalam Perda Kab. Serang No. 8/2014.

Menanggapi pertanyaan kedua, setiap tahun indikator kinerja kuantitas kunjungan wisman tercapai secara optimal, hanya tahun 2018 tidak demikian. Tahun 2019 merupakan tahun terealisasi kinerja tertinggi, yakni sebanyak 8.671 wisman yang berkunjung dari target 2.561 wisman. Namun pada tahun 2020 kembali turun, yakni sebanyak 4.969 wisman. Hal ini terjadi sebagai dampak dari adanya pandemi COVID-19 pada tahun 2020 dan musibah Tsunami yang melanda Kabupaten Serang pada tahun 2018, yang keduanya mempengaruhi indikator kinerja jumlah kunjungan wisman. Capaian ini masih melampaui target kinerja, yakni sebanyak 2.561 wisman pada tahun 2019 dan 2.689 wisman pada tahun 2020.

Lanjut, tahun 2017 mencatat capaian tertinggi dalam hal kunjungan wisatawan nusantara, yakni sebanyak 9.245.374 orang dari target 5.933.447 orang. Pada tahun 2019, kunjungan wisatawan nusantara justru menurun tajam, yakni hanya 649.489 orang. Hal ini sebagai

dampak dari bencana tsunami Desember 2018 yang berdampak pada sektor pariwisata di wilayah Kecamatan Anyer dan Cinangka. Jumlah kunjungan wisatawan nusantara pada tahun 2020 berangsur menurun hingga mencapai 1.369.074 orang di tengah pandemi COVID-19, namun masih jauh dari target 6.422.554 orang.

Selanjutnya, kinerja destinasi yang diukur dari indikator tingkat pengembangan dan pengelolannya mencapai realisasi maksimal pada tahun 2018 yakni mencapai 99,40% dari target 49%. Meski pada tahun 2019 turun hingga 66,67%, namun masih mendekati target 69%. Tahun berikutnya, tahun 2020, pencapaiannya 66,67%, namun terdapat kesenjangan yang cukup signifikan antara target kinerja dengan capaian yang ditetapkan sebesar 84%. Perbedaan ini tidak dapat dilepaskan dari strategi penganggaran yang mengarahkan sumber daya untuk menanggulangi epidemi COVID-19. Pada indikator tingkat pemasaran dan promosi potensi pariwisata, pada tahun 2017 realisasi kinerja mencapai 97,51% dari target sebesar 33%, sehingga menjadi pencapaian indikator kinerja tingkat pengembangan dan pengelolaan destinasi tertinggi bersamaan dengan capaian pada tahun 2018. Di tahun 2020, sebagai dampak dari strategi yang difokuskan pada penanganan epidemi COVID-19, tingkat promosi dan pemasaran potensi pariwisata kurang berhasil, hanya mencapai 62,50% dari target yang ditetapkan sebesar 83%.

Menanggapi pertanyaan ketiga, indikator kinerja Pemerintah Kabupaten Serang di bidang pariwisata pada hakikatnya merupakan ringkasan dari rencana strategisnya yang dijabarkan menjadi dua RPJMD, yaitu RPJMD 2016–2020 dan RPJMD 2021–2025. Keempat indikator kinerja di atas menyederhanakan program urusan pariwisata tahun 2016–2020 yang dikaitkan dengan tujuan strategis untuk meningkatkan kunjungan wisatawan. Sementara itu, program urusan pariwisata dalam RPJMD 2021–2025 akan lebih menitikberatkan pada ekonomi

kreatif, pengembangan sumber daya pariwisata, pemasaran, dan pengembangan destinasi.

Berikut ini adalah program urusan pariwisata tahun 2016–2020:

Tabel 1. Program Urusan Pariwisata 2016-2020

Tahun	Urusan
Tahun 2016	Program Perencanaan untuk Kegiatan Pengembangan Destinasi
	Program pengembangan pemasaran pariwisata
	Program Pengembangan Destinasi Pariwisata
	Program pengembangan kemitraan
Tahun 2017	Program Pengembangan Destinasi Pariwisata
	Program pemasaran dan pengembangan kemitraan usaha jasa pariwisata
	Program pengelolaan dana alokasi khusus/dana insentif daerah/bantuan gubernur di sektor pariwisata
Tahun 2018	Program Pengembangan Destinasi Pariwisata
	Program pemasaran dan pengembangan kemitraan usaha jasa pariwisata
Tahun 2019	Program Pengembangan Destinasi Pariwisata
	Program pemasaran dan pengembangan kemitraan usaha jasa pariwisata
	Program pengelolaan dana alokasi khusus/dana insentif daerah/bantuan gubernur di sektor pariwisata
Tahun 2020	Program Pengembangan Destinasi Pariwisata
	Program pemasaran dan pengembangan kemitraan usaha jasa pariwisata
	Program pengelolaan dana alokasi khusus/dana insentif daerah/bantuan gubernur di sektor pariwisata

Sumber: (Renstra Disporapar Kab. Serang, 2021).

Wacana Kontekstual: Validasi Situasional

Setelah hasil dari rencana pembangunan pariwisata berkelanjutan di Kabupaten Serang diverifikasi secara empiris, tingkat penalaran pertama beralih ke pertanyaan validasi. Menurut Fischer et al., validasi adalah teknik penalaran interpretatif dalam kerangka sistem keyakinan normatif yang diterapkan pada masalah skenario. Verifikasi tidak ada tujuan yang terukur; sebaliknya, program akan menguji konseptualisasi dan asumsi yang mendasari masalah yang akan ditanganinya. Pertanyaan berpusat pada: pertama, apakah tujuan program relevan dengan situasi permasalahan?; kedua, apakah ada kondisi dalam situasi yang memerlukan pengecualian tujuan?; ketiga, apakah dua atau lebih kriteria relevan dengan situasi permasalahan?. (dikutip oleh Wicaksana, 2024).

Menanggapi pertanyaan pertama, sebagaimana disebutkan dalam pendahuluan, persentase penduduk miskin di Kabupaten Serang adalah 4,85% atau 73,83 ribu jiwa dengan pen-

dapatan per kapita per bulan sebesar Rp425.751 per orang per bulan pada tahun 2023 (BPS Kabupaten Serang, 2023). Hal ini menunjukkan bahwa belum semua lapisan masyarakat memperoleh manfaat yang sama dari pesatnya perkembangan ekonomi Kabupaten Serang. Perluasan ekonomi sektor pariwisata merupakan salah satu cara untuk mengatasi masalah tersebut dan mungkin dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Karena sektor pariwisata tidak memiliki daya saing yang tinggi dibandingkan sektor lainnya, bahkan sektor ini dapat memacu pertumbuhan sektor lainnya. Selain itu, kepariwisataan belum mampu mengoptimalkan potensinya sebagai salah satu sarana untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah melalui sektor ekonomi kreatif. Oleh karena itu, diperlukan suatu kebijakan yang dapat menjadi panduan jangka panjang bagi pengembangan inisiatif dan kegiatan yang terkait dengan pariwisata berkelanjutan. Dengan demikian, berdasarkan hasil penelitian, dapat ditunjukkan sebagai berikut:



Tabel 2. Pemetaan Masalah dalam Rangka Menetapkan Sasaran dan Prioritas Pembangunan Sektor Pariwisata

Masalah Utama	Masalah	Akar Masalah
Tidak semua lapisan masyarakat di Kabupaten Serang mengalami tingkat pertumbuhan ekonomi yang sama	Karena tingkat persaingannya rendah, industri pariwisata kurang berkembang, meskipun memiliki potensi untuk memacu pertumbuhan industri lainnya.	Wisata Kab. Serang perlu ditingkatkan agar menjadi destinasi wisata unggulan. Selain mempercantik daya tarik wisata, perlu juga ditingkatkan akses jalan menuju destinasi wisata, penyediaan tempat penginapan dan tempat makan, serta pelatihan tenaga pariwisata yang berkualitas.
		Pemasaran dan pengembangan pariwisata di Kabupaten Serang masih belum maksimal.
		PAD yang dihasilkan dari pertumbuhan industri pariwisata masih belum ideal. Padahal, dengan memungut berbagai macam retribusi, pemerintah daerah dapat memanfaatkan potensi PAD secara maksimal dengan kunjungan wisatawan yang cukup tinggi.
		Belum terlaksananya secara menyeluruh gagasan pembangunan yang dicanangkan dalam pengembangan pariwisata Kabupaten Serang, yaitu pembangunan pariwisata berbasis masyarakat dan berkelanjutan.
		Kurangnya kolaborasi antara sektor bisnis dan pemerintah daerah dalam memajukan industri pariwisata
	Ekonomi kreatif belum mencapai potensi penuhnya sebagai katalis pertumbuhan ekonomi lokal.	Di Kabupaten Serang, belum ada rencana aksi daerah atau roadmap untuk pertumbuhan ekonomi kreatif.
		Basis data peserta di berbagai subsektor ekonomi kreatif belum dikembangkan.
		Pertumbuhan ekonomi kreatif melalui pembinaan terus tumpang tindih dengan perangkat daerah lainnya.
		Ruang publik yang berfungsi sebagai wadah munculnya pelaku ekonomi kreatif tidak ada.

Sumber: (Renstra Disporapar Kab. Serang, 2021).

Menanggapi pertanyaan kedua, bahwa tidak ada keadaan yang mengharuskan untuk menyimpang dari tujuan jika melihat sumber permasalahan pada Tabel 3. Perlu adanya pembenahan pada penyelenggaraan urusan pariwisata Pemerintah Kabupaten Serang agar dapat mencapai hasil yang diharapkan. Peneliti berpendapat bahwa tata kelola pemerintahan yang baik diperlukan dengan dilaksanakannya reformasi birokrasi di sektor pariwisata untuk meningkatkan kemandirian dan daya saing perekonomian masyarakat, yang bertujuan untuk mengoptimalkan penyerapan tenaga kerja dan penanggulangan kemiskinan. Jika kita telaah lebih mendalam inti persoalannya, kita akan melihat bahwa industri pariwisata tidak memiliki sumber daya manusia berkualitas yang dibutuhkan untuk mewujudkan pembangunan pariwisata berkelanjutan melalui inisiatif seperti pemasaran pariwisata, peningkatan daya tariknya, dan pengembangan ekonomi kreatif melala-

lui penggunaan dan perlindungan hak kekayaan intelektual.

Menanggapi pertanyaan ketiga, kedua kriteria tersebut sama-sama relevan dengan skenario permasalahan, sebagaimana telah dibahas sebelumnya mengenai validasi situasional. Dengan pertumbuhan ekonomi berbasis masyarakat, potensi pariwisata Kabupaten Serang dapat menjadi kunci untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Industri pariwisata Pemerintah Kabupaten Serang membutuhkan sumber daya manusia yang berkualifikasi tinggi dalam jumlah yang cukup untuk mendukung hal tersebut. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, perubahan birokrasi tidak dapat dilaksanakan tanpa tata kelola yang efektif. Hal ini dimaksudkan agar pelaksanaan *road map* perubahan birokrasi dapat berjalan secara maksimal sehingga dapat menciptakan budaya organisasi yang baik dari waktu ke waktu. Pelaksanaan reformasi birokrasi dan pembinaan ASN yang

bermoral sebagai nilai utama, seperti visi dan tujuan program kerja Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Serang, dengan demikian memerlukan kajian yang bersifat independen.

Transisi dari wacana fase pertama ke fase kedua, yaitu dari konteks situasional ke konteks masyarakat secara keseluruhan. Menurut Fischer dkk., tujuan kebijakan memainkan peran penting dalam menjaga ketertiban sosial di dunia saat ini. Dengan demikian, item yang terkait dengan masalah ini yang berdampak pada logika informal berguna atau berkontribusi. Dalam wacana pembenaran, masyarakat diatur oleh pertanyaan-pertanyaan seperti: pertama, apakah kebijakan objektif memiliki nilai instrumental atau berkontribusi pada kebaikan publik?; kedua, apakah kebijakan tersebut menciptakan masalah yang tidak diantisipasi dengan konsekuensi sosial yang signifikan?; dan ketiga, apakah komitmen terhadap kebijakan objektif menghasilkan konsekuensi (seperti manfaat dan biaya) yang dinilai dan didistribusikan secara adil?. (dikutip oleh Wicaksana, 2024).

Menjawab pertanyaan pertama, sebagaimana yang telah diuraikan pada kedua indikator sebelumnya, maka tujuan dibentuknya Perda Kab. Serang No. 8/2014 adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Serang melalui pariwisata berkelanjutan. Melalui pengelolaan objek wisata atau ekonomi kreatif yang berpotensi memperkuat ekonomi lokal, pembangunan pariwisata berbasis masyarakat berupaya untuk melibatkan masyarakat dalam industri pariwisata. Visi Pemerintah Kabupaten Serang adalah mewujudkan Kabupaten Serang yang semakin maju, sejahtera, adil, dan religius. Salah satu misi untuk mewujudkannya adalah meningkatkan kemandirian dan daya saing ekonomi masyarakat guna mengoptimalkan penyerapan tenaga kerja dan penanggulangan kemiskinan, yang bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi berbasis masyarakat dan desa. Hal ini terkait dengan tujuan, sasaran, indikator, dan aspek lainnya dalam RPJMD 2021–2026. Penjelasannya akan diberikan sebagai berikut:

Tabel 3. Indikator Tujuan, Sasaran, dan Indikator Sasaran Pertumbuhan Ekonomi Berbasis Masyarakat dan Desa

No.	Indikator Tujuan	Target	Indikator Target
1.	Tingkat Pertumbuhan Ekonomi	Meningkatkan kontribusi, ketahanan, dan produktivitas perekonomian sektor pertanian secara keseluruhan.	Pertumbuhan PDRB Sektor Pertanian
		Meningkatkan potensi UMKM dengan bekerja sama dengan sektor perdagangan dan industri.	Pertumbuhan PDRB Sektor Perikanan
			Proporsi kenaikan SHU koperasi
			Pertumbuhan wirausahawan baru
2.	Inflasi	Menambah jumlah investasi daerah.	Pertumbuhan PDRB Sektor Industri
		Meningkatkan porsi industri pariwisata dalam perekonomian daerah.	Pertumbuhan PDRB Sektor Perdagangan
3.	Tingkat Pengangguran Terbuka	Meningkatkan produktivitas dan daya saing tenaga kerja.	Pertumbuhan nilai investasi regional
		Meningkatkan kemandirian desa dan masyarakat.	Kontribusi PAD Pariwisata
			Persentase pencari kerja yang ditempatkan
			Persentase desa maju dan mandiri berdasarkan IDM

Sumber: (Renstra Disporapar Kab. Serang, 2021).

Menjawab pertanyaan kedua, dari Tabel 3, misi Pemerintah Kabupaten Serang adalah meningkatkan kemandirian dan daya saing ekonomi masyarakat untuk mengoptimalkan pen-

yerapan tenaga kerja dan penanggulangan kemiskinan, yang bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi berbasis masyarakat dan desa dengan sasaran meningkatkan kontribusi



sektor pariwisata terhadap perekonomian daerah sebagai penyumbang PAD pariwisata. Dalam penyelenggaraan urusan Pemerintah Kabupaten Serang di bidang pariwisata, akan dipaparkan beberapa permasalahan sebagai berikut:

Tabel 4. Permasalahan Pariwisata di Kabupaten Serang

Masalahnya	Faktor	
	Penghambat	Pengemudi
Potensi sektor pariwisata dan ekonomi kreatif untuk mendongkrak perekonomian lokal belum terealisasi sepenuhnya.	Kemungkinan penyebaran COVID-19 berkorelasi negatif dengan pemulihan kondisi pariwisata pasca epidemi.	Secara luas, kawasan Anyer telah dicap sebagai destinasi wisata pantai.
	Banyak lokasi wisata belum memiliki standar CHSE, dan mereka belum mengikuti pedoman prosedur kesehatan secara konsisten.	Gagasan pemberdayaan masyarakat desa merupakan salah satu jalan bagi desa wisata untuk menjadi objek wisata baru.
	Kabupaten Serang belum memiliki peta potensi ekonomi kreatif.	Pengembangan teknologi dan informasi dilakukan secara pasif sebagai cara yang sukses dan efisien untuk mempromosikan perjalanan secara lebih luas.

Sumber: (Renstra Disporapar Kab. Serang, 2021).

Selain permasalahan pada Tabel 5 di atas, permasalahan di sektor pariwisata di Kabupaten Serang juga terkait dengan penataan ruang wilayah. Sebagaimana yang tercantum dalam Perda Kab. Serang No. 5/2020 terdapat empat rencana pola ruang. *Pertama*, rencana pola ruang untuk perwujudan kawasan lindung dan perwujudan kawasan cagar budaya. Dimana tugas pokok Pemerintah Daerah di Bidang Pariwisata adalah menetapkan kawasan cagar bu-

daya, mengendalikan pengembangan dan pemanfaatan ruang, perlindungan dan pemeliharaan benda cagar budaya, pengelolaan benda cagar budaya, dan melaksanakan pengawasan terhadap benda dan situs cagar budaya. Akan tetapi terdapat permasalahan dalam urusan kebudayaan yang tidak menjadi ranah urusan di bidang pariwisata, melainkan ranah pendidikan dan kebudayaan. Hal ini menjadi faktor penghambat pengalihan beberapa hal dari urusan kebudayaan di bidang pariwisata ke bidang pendidikan dan kebudayaan sehingga terjadi pengalihan tugas pokok dalam urusan kebudayaan. Sedangkan pada bidang cagar budaya dapat menjadi faktor pendorong sebagai potensi wisata budaya seperti ziarah ke makam yang memiliki nilai sejarah atau tempat bersejarah lainnya yang memiliki daya tarik bagi wisatawan.

Kedua, rencana pola ruang untuk perwujudan kawasan lindung dan perwujudan kawasan ekosistem mangrove. Di mana tugas pokok Pemerintah Kabupaten Serang di bidang Pariwisata adalah menetapkan batas kawasan ekosistem mangrove, membangun mangrove center, pengendalian pengembangan dan pemanfaatan ruang, perlindungan dan pemeliharaan kawasan ekosistem mangrove, pengelolaan dan pemanfaatan, serta pelaksanaan dan pengawasan. Namun, terdapat pula permasalahan berupa upaya pelestarian, pengembangan, dan pemanfaatan kawasan ekosistem mangrove yang belum optimal. Faktor pengambatnya adalah kurangnya koordinasi lintas sektor terkait kawasan mangrove. Namun, hal ini dapat menjadi faktor pendorong, ketika beberapa kawasan wisata mangrove tengah berkembang dan memerlukan peningkatan sarana dan prasarana sebagai daya tarik wisata.

Ketiga, rencana pola ruang untuk mewujudkan kawasan budi daya bagi kawasan pariwisata. Tugas pokok Pemerintah Kabupaten Serang di bidang pariwisata adalah menyusun rencana induk pengembangan pariwisata daerah, mengoptimalkan potensi budaya, alam,

dan keunikan lokal, meningkatkan sarana dan prasarana, mensinergikan kegiatan lain yang berpotensi menjadi daya tarik wisata, meningkatkan sumber daya manusia kepariwisataan, dan meningkatkan sistem informasi. Permasalahannya adalah belum adanya surat keputusan penetapan kawasan pariwisata sebagai dasar pengembangan kawasan pariwisata. Hal ini menjadi faktor penghambat karena kondisi sarana dan prasarana pendukung pariwisata di masing-masing kawasan pariwisata masih belum memadai. Hal ini dapat menjadi pendorong kondisi alam dan budaya Kabupaten Serang yang berpotensi menjadi daya tarik utama pengembangan sektor pariwisata melalui kawasan pariwisata.

Keempat, kawasan strategis Kabupaten, yaitu kawasan strategis kepentingan sosial budaya dan kawasan wisata religi Syekh Nawawi Al-Bantani. Oleh karena itu, tugas pokok Pemerintah Kabupaten Serang di bidang pariwisata adalah melestarikan dan menata kawasan wisata religi Syekh Nawawi Al-Bantani serta mengem-

bangkan pariwisata di kawasan tersebut. Tantangannya adalah perlunya peningkatan kesadaran masyarakat akan pentingnya menjaga kelestarian kawasan dengan menjaga kenyamanan dan kebersihannya. Hal ini menjadi kendala karena SDM pengelola pariwisata belum terlatih dan terbina secara optimal, sehingga perlu adanya peningkatan kapasitas SDM pariwisata. Namun berdasarkan laporan RPJMD Kabupaten Serang 2021-2026, menyatakan hal ini dapat menjadi pendorong dengan adanya peran serta pemerintah pusat dan pemerintah Provinsi Banten dalam mengembangkan kawasan wisata religi Syekh Nawawi Al-Bantani sehingga dapat terjalin kerja sama dengan pemerintah Kabupaten Serang.

Menanggapi pertanyaan ketiga, laporan Pemerintah Kabupaten Serang menunjukkan komitmen terhadap tujuan kebijakan melalui data anggaran dan realisasi pendanaan dalam kegiatan pariwisata. Laporan RPJMD Kabupaten Serang tahun 2021–2026 akan disampaikan sebagai berikut.

Tabel 5. Realisasi Anggaran dan Pendanaan Sektor Pariwisata Kabupaten Serang Tahun 2016-2020

Keterangan	Tahun	Anggaran	Realisasi	Rasio (%)
Program Pengembangan Destinasi Pariwisata	Tahun 2016	1.039.040.000	972.093.228	93.56
	Tahun 2017	1.928.875.000	856.240.500	44.39
	Tahun 2018	660.920.000	656.958.500	99.40
	Tahun 2019	855.200.000	808.930.000	94.59
	Tahun 2020	-	-	-
Program Pengembangan Kemitraan Usaha dan Pemasaran Jasa Pariwisata	Tahun 2016	1.599.265.000	1.381.631.800	86.39
	Tahun 2017	1.518.102.500	1.468.214.053	96.71
	Tahun 2018	4.751.600.000	4.106.054.000	86.41
	Tahun 2019	2.800.000.000	2.617.668.975	93.49
	Tahun 2020	263.665.000	217.995.000	82.68

Sumber: (Renstra Disporapar Kab. Serang, 2021).

Pemerintah Kabupaten Serang terhadap industri pariwisata adalah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi berbasis desa dan masyarakat guna meningkatkan pangsa industri pariwisata dalam perekonomian daerah. Peme-

rintah Kabupaten Serang telah menambah alokasi dana untuk kegiatan pariwisata. Hal ini terlihat dalam rencana RPJMD 2021–2026 yang memuat struktur pembiayaan dan target kinerja program sebagai berikut:



Tabel 6. Target Kinerja Program dan Kerangka Pendanaan 2021-2026

Keterangan	Tahun	Target	Langit-langit
Meningkatkan Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari Pariwisata	Tahun 2021	17.000.000.000	1.618.605.000
	Tahun 2022	20.000.000.000	2.140.430.000
	Tahun 2023	22.000.000.000	2.840.000.000
	Tahun 2024	24.000.000.000	2.864.000.000
	Tahun 2025	25.000.000.000	4.095.800.000
	Tahun 2026	25.500.000.000	4.485.960.000
Kondisi Kinerja Akhir Periode Renstra		133.500.000.000	18.044.795.000

Sumber: (Renstra Disporapar Kab. Serang, 2021).

Wacana Ideologi: Pilihan Sosial

Tahap diskursif keempat dari logika pertimbangan kebijakan beralih ke pertanyaan tentang ideologi dan nilai. Fischer dkk. mengklaim bahwa kriteria logika tidak resmi mengenai ketetapan dan kemantapan tentang komitmen dan keteguhan dalam tindakan dan nilai tentang metode peran yang mempertimbangkan hal-hal di luar apa yang diamati. Pilihan sosial adalah upaya untuk menetapkan dan memantau keputusan yang rasional dan berwawasan luas tentang sistem masyarakat dan bagaimana orang berinteraksi satu sama lain. Menimbulkan pertanyaan-pertanyaan seperti: pertama, dapatkah prinsip-prinsip dasar yang memandu tatanan sosial memberikan landasan yang konsisten bagi penyelesaian yang adil atas penilaian yang bertentangan?; kedua, jika tatanan sosial tidak mampu menyelesaikan konflik atas nilai-nilai fundamental, dapatkah tatanan sosial lainnya secara adil mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan yang berkaitan dengan konflik yang sedang dihadapi?; dan ketiga, dapatkah refleksi normatif dan bukti empiris mendukung pembenaran dan penerapan prinsip-prinsip dan nilai-nilai alternatif?. (dikutip oleh Wicaksana, 2024).

Untuk menjawab pertanyaan pertama, dengan mempertimbangkan tingkat kemiskinan di Kabupaten Serang, pembangunan pariwisata berkelanjutan berbasis masyarakat dan desa dapat menjadi salah satu cara untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar objek wisata. Namun, berdasarkan penjelasan berdasarkan laporan yang diberikan sebelumnya, tam-

paknya kebijakan Perda Kab. Serang No. 8/2014 yang dimaksudkan sebagai instrumen pengaturan ketertiban sosial untuk menanggulangi masalah kemiskinan melalui pariwisata, ternyata belum mampu mencapai tujuan inti yang diharapkan. Terutama dalam hal pengumpulan informasi tentang ekonomi kreatif di sekitar objek wisata dan penggunaan informasi tersebut untuk membuat basis data, rencana aksi, dan program pembinaan yang bertujuan untuk membantu pelaku ekonomi kreatif berkembang.

Menanggapi pertanyaan kedua, masyarakat dapat menciptakan sumber pendapatan dengan mengembangkan ekonomi kreatif yang disesuaikan dengan daerah sekitar lokasi wisata populer. Pemerintah Kabupaten Serang masih berfokus pada pembangunan fisik, seperti sarana dan prasarana, atau pemasaran dan pro-mosi objek wisata, sesuai dengan RPJMD 2014–2020. Meskipun indikator ini penting untuk mendorong ekonomi lokal di sekitar kawasan wisata, tapi Pemerintah Kabupaten Serang belum sepenuhnya merangkul di sektor ekonomi kreatif. Sebagaimana terlihat pada Tabel 7, RPJMD Kabupaten Serang tahun 2021–2026 akan mendapatkan total dana untuk pariwisata sebesar Rp133.500.000.000.000,-. Namun, dana yang dialokasikan untuk ekonomi kreatif hanya sebesar Rp1.990.016.500,- atau 1,49 persen dari total dana yang dialokasikan untuk pariwisata. Berikut ini akan disajikan struktur keuangan dan sasaran kinerja program Ekonomi Kreatif Kabupaten Serang tahun 2021–2026:

Tabel 7. Target Kinerja Program Ekonomi Kreatif dan Kerangka Pendanaan 2021-2026

Tahun	Pembinaan dan Pengawasan		SDM Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	
	Target (%)	Pagu	Target (%)	Pagu
2021	0	-	0	195.016.500
2022	16,67	150.000.000	8,86	95.000.000
2023	33,33	150.000.000	36,71	295.000.000
2024	52,78	120.000.000	54,43	195.000.000
2025	75	150.000.000	82,28	295.000.000
2026	100	150.000.000	100	195.000.000
Total	100	720.000.000	100	1.270.016.500

Sumber: (Renstra Disporapar Kab. Serang, 2021).

Menanggapi pertanyaan ketiga, ekonomi kreatif dapat menjadi substitusi pembangunan pariwisata berkelanjutan yang berpusat di kota dan desa. Hal ini didukung oleh nalar dan prinsip nilai-nilai alternatif, serta beberapa sumber penelitian yang membahas manfaat ekonomi kreatif dalam penanggulangan kemiskinan. Hal ini karena pemerintah harus mengambil tindakan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia kreatif dengan memperluas program pendidikan dan pelatihan bagi pemuda dan mahasiswa, atau dengan memberikan dukungan modal dan perlindungan hukum bagi pelaku usaha ekonomi kreatif. Setiap peningkatan PDRB ekonomi kreatif akan berdampak pada penurunan jumlah penduduk miskin (Insana dkk., 2022). Melihat potensi daerah tersebut, pemerintah dapat bekerja sama dengan para pemangku kepentingan, mulai dari pemerintah desa dan pihak terkait lainnya, yang dinilai mampu mengurangi kemiskinan, mengembangkan ekonomi kreatif yang ada, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Amelia, 2022).

SIMPULAN

Berdasarkan penjelasan pada hasil pembahasan, pembangunan pariwisata berkelanjutan di Kab. Serang masih belum maksimal. Masih terdapat permasalahan-permasalahan yang perlu diselesaikan, terutama permasalahan dalam pengembangan ekonomi kreatif. Pemda Kab. Serang urusan pariwisata hanya berfokus pada pembangunan fisik dan cakupan pemasaran

pariwisata. Pendanaan yang berfokus pada ekonomi kreatif masih belum optimal sebagai upaya pembangunan pariwisata berbasis masyarakat dan desa. Meski pembangunan fisik seperti sarana dan prasarana ataupun pemasaran destinasi pariwisata merupakan pondasi untuk menjadi daya tarik wisatawan, namun kesenjangan alokasi pendanaan terhadap ekonomi kreatif terlalu tinggi. Akibatnya, tujuan pembangunan destinasi wisata sebagai alat untuk memberdayakan masyarakat dalam upaya mengurangi angka kemiskinan masih belum tercapai. Pengembangan pelaku ekonomi kreatif dilakukan dengan pembinaan dan pengawasan yang didokumentasikan menjadi database yang dapat menjadi acuan atau tolak ukur Pemda Kab. Serang bidang pariwisata dalam menyusun program atau kegiatan yang tepat sasaran.

DAFTAR PUSTAKA

- Amelia, B. S. (2022). Pengentasan Kemiskinan Melalui Pengembangan Industri Kreatif Batik Di Kabupaten Pamekasan. *Ekonomi Dan Bisnis*, 9(2), 79–96. <https://doi.org/10.35590/jeb.v9i2.5094>
- BPS Kab. Serang. (2023). *Berita Resmi Statistik No. 01/3604/Th.VII, November 2023: Profil Kemiskinan Kabupaten Serang Maret 2023*.
- Clarke, H. R., & Ng, Y.-K. (1993). Tourism, economic welfare and efficient pricing. *Annals of Tourism Research*, 20(4), 613–632.

- [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0160-7383\(93\)90087-J](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0160-7383(93)90087-J)
- Insana, D. R. M., Yolanda, & Susilastuti, D. (2022). Pengaruh Ekonomi Kreatif Terhadap Kemiskinan Di Pulau Jawa. *Journal of Applied Business and Economic*, 8(3), 352–365.
- Jaelani, A. K., Handayani, I. G. A. K. R., & Karjoko, L. (2020). Development of Tourism Based On Geographic Indication Towards to Welfare State. *International Journal of Advanced Science and Technology*, 29(3s), 1227–1234.
- Kabupaten Serang. (2014). *Peraturan Daerah Kabupaten Serang Nomor 8 Tahun 2014 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataaan Kabupaten Serang Tahun 2014-2025*.
- Kabupaten Serang. (2020). *Peraturan Daerah Kabupaten Serang Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Serang Nomor 10 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Serang Tahun 2011-2031*.
- Kabupaten Serang. (2021). *Keputusan Kepala Dinas Pemuda Olahraga dan Pariwisata Kabupaten Serang Nomor: 900/Kep.40/Disporapar/2021 tentang Penetapan Rencana Strategis (Renstra) Dinas Pemuda Olahraga dan Pariwisata Kabupaten Serang Tahun 2021-2026*.
- Mitchell, J. (2012). Value chain approaches to assessing the impact of tourism on low-income households in developing countries. *Journal of Sustainable Tourism*, 20(3), 457–475. <https://doi.org/10.1080/09669582.2012.663378>
- Nahuelhual, L., Carmona, A., Lozada, P., Jaramillo, A., & Aguayo, M. (2013). Mapping recreation and ecotourism as a cultural ecosystem service: An application at the local level in Southern Chile. *Applied Geography*, 40, 71–82. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2012.12.004>.

