

Implementasi Kebijakan Pengembangan Wisata Bahari dalam Pemberdayaan Masyarakat Pesisir di Tlocor

Hendra Sukmana^{1*}, Agus Subianto², Totok Wahyu Abadi³, Denis Vellen Muldiansa⁴

^{1,3,4}Universitas Muhammadiyah Sidoarjo Indonesia, ²Universitas Hang Tuah Surabaya Indonesia

*Penulis Koresponden, email: hendra.sukmana@umsida.ac.id

Diterima: 18-08-2026

Disetujui: 29-09-2026

DOI: 10.47200/jnajpm.v11i2.3871

Abstrak

Pengembangan wisata bahari di Tlocor berpotensi mendorong pemberdayaan masyarakat pesisir melalui keterlibatan masyarakat dalam aktivitas ekonomi dan pengelolaan wisata. Data diperoleh dalam Penelitian kualitatif dengan desain studi kasus ini melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi, kemudian dianalisis menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña dengan perspektif implementasi kebijakan Edward III. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan berlangsung melalui komunikasi antara pemerintah, kelembagaan lokal, dan masyarakat; dukungan sumber daya; komitmen pelaksana; serta pembagian peran antara pemerintah desa, BUMDes, Pokdarwis, dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya menjadi penerima manfaat, tetapi terlibat sebagai pelaku dalam aktivitas wisata dan ekonomi lokal, seperti pengemudi perahu, pedagang, pengelola parkir, dan pelaku usaha. Namun, keterbatasan kapasitas, koordinasi lintas sektor, dan mekanisme operasional masih menjadi kendala dalam memperkuat keberlanjutan pemberdayaan masyarakat. Temuan ini menunjukkan bahwa kemampuan kelembagaan membuka ruang partisipasi dan akses masyarakat terhadap manfaat pengembangan wisata.

Kata Kunci: implementasi kebijakan, wisata Bahari, pembangunan masyarakat pesisir.

Abstract

The development of marine tourism in Tlocor has the potential to foster the empowerment of coastal communities through their involvement in economic activities and tourism management. Data for this qualitative case study were gathered through in-depth interviews, observation, and documentation, and subsequently analyzed using the Miles, Huberman, and Saldaña interactive model, viewed through the lens of Edward III's policy implementation perspective. The results indicate that policy implementation proceeds through communication among the government, local institutions, and the community; resource support; implementer commitment; and a division of roles among the village government, the Village-Owned Enterprise (BUMDes), the Tourism Awareness Group (Pokdarwis), and the community. Community members are not merely beneficiaries but active participants in tourism and local economic activities, serving as boat operators, vendors, parking attendants, and business owners. However, limitations in capacity, cross-sector coordination, and operational mechanisms remain obstacles to strengthening the sustainability of community empowerment. These findings indicate that institutional capacity opens up space for public participation and access to the benefits of tourism development.

Keywords: policy implementation, marine tourism, coastal community development.

Pendahuluan

Pengembangan sektor pariwisata telah menjadi salah satu prioritas kebijakan pembangunan di berbagai negara karena dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, menjadikan kesempatan kerja, mengurangi tingkat kemiskinan, serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat setempat (UNWTO 2021). Salah satu subsektor yang berkembang pesat adalah wisata bahari yang berkontribusi terhadap pembangunan wilayah pesisir melalui pemanfaatan sumber daya alam, budaya lokal, dan jasa lingkungan secara berkelanjutan (Tamrin et al. 2024). Di Indonesia, potensi garis pantai yang luas menjadikan wisata bahari sebagai instrumen strategis pembangunan masyarakat pesisir (Setiawan and Santiago 2021). Namun, keberhasilan pengembangannya tidak hanya bergantung pada potensi sumber daya alam, melainkan juga pada efektivitas implementasi kebijakan yang mampu mengintegrasikan tujuan ekonomi, sosial, dan lingkungan secara seimbang (Achmad, Prambudia, and Rumanti 2023; Hall 2019; Siswanto and Rosdaniah 2023; Sukmana, Choiriyah, and Balahmar 2025).

Pemerintah Indonesia telah menempatkan sektor pariwisata sebagai salah satu penggerak pembangunan nasional melalui RPJMN, kebijakan pembangunan kepariwisataan, serta penguatan desa melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kebijakan tersebut mendorong pemerintah daerah dan pemerintah desa mengembangkan potensi wisata berbasis karakteristik lokal dengan melibatkan masyarakat sebagai aktor utama pembangunan. Dalam konteks wisata bahari, implementasi kebijakan diharapkan mampu meningkatkan kapasitas masyarakat, memperluas kesempatan kerja, menciptakan peluang usaha, dan menjaga keberlanjutan ekosistem pesisir (Darmi, Muhtahid, and Rosidin 2021; Mahadiansar, Alfiandri, and Syuzairi 2023; Mulyani, Ahsani, and Wijaya 2021).

Meskipun demikian, implementasi kebijakan di tingkat lokal masih menghadapi berbagai kendala, seperti lemahnya koordinasi antarinstansi, rendahnya kapasitas kelembagaan, belum optimalnya partisipasi masyarakat, keterbatasan sumber daya, serta belum terintegrasinya pembangunan ekonomi dengan konservasi lingkungan (Achmad et al. 2023; Dimitrovski et al. 2021; Mahadiansar et al. 2023; Tamrin et al. 2024). Kondisi tersebut menyebabkan banyak destinasi wisata mengalami pertumbuhan fisik yang relatif cepat, namun belum mampu memberikan dampak yang optimal terhadap pembangunan masyarakat pesisir secara berkelanjutan (Mulyani et al. 2021; Siswanto and Rosdaniah 2023). Dalam perspektif administrasi publik, implementasi kebijakan menjadi tahapan yang menentukan keberhasilan pencapaian tujuan kebijakan melalui komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi yang memadai (Edward III 1980; Howlett, Ramesh, and Perl 2009). Kompleksitas implementasi pada sektor pariwisata semakin tinggi karena melibatkan pemerintah, BUMDes, Pokdarwis, pelaku usaha, akademisi, dan masyarakat lokal yang harus bersinergi dalam mewujudkan pengembangan destinasi (Beama et al. 2022; Nugroho and Sjafari 2024; Susniwati, Kurniawati, and Susilawati 2024).

Pembangunan masyarakat pesisir menjadi tujuan utama implementasi kebijakan wisata bahari. Masyarakat tidak lagi diposisikan sebagai penerima manfaat, tetapi sebagai subjek pembangunan yang memiliki kapasitas mengelola sumber daya, mengambil keputusan, dan memperoleh manfaat secara adil (Darmi et al. 2021; Lee et al. 2016; Phillips and Pittman 2008). Hal tersebut diwujudkan melalui penguatan kapasitas sumber daya manusia, kelembagaan lokal, pengembangan UMKM, perluasan kesempatan kerja, serta peningkatan kesadaran terhadap kelestarian lingkungan (Mahadiansar et al. 2023; Mulyani et al. 2021; Nugroho and Sjaafari 2024; Samal 2024). Oleh karena itu, keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya diukur dari peningkatan kunjungan wisatawan, tetapi juga dari peningkatan kualitas hidup masyarakat pesisir (Achmad et al. 2023; Dimitrovski et al. 2021; UNWTO 2021).

Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa kolaborasi antaraktor, pemberdayaan masyarakat, dan penguatan kelembagaan berperan penting dalam pengembangan destinasi wisata (Beama et al. 2022; Hariadi, Subianto, and Lubis 2022; Mahadiansar et al. 2023; Nugroho and Sjaafari 2024; Supriyanto, Kusbandrijo, and Widodo 2024). Namun, penelitian-penelitian tersebut lebih banyak menempatkan kolaborasi, tata kelola, pemberdayaan masyarakat, atau pengelolaan destinasi sebagai fokus kajian, sementara proses implementasi kebijakan yang menerjemahkan tujuan pengembangan wisata ke dalam penguatan kapasitas, peluang ekonomi, dan keterlibatan masyarakat pesisir belum banyak dijelaskan secara komprehensif. Dengan demikian, masih terdapat ruang untuk melihat bagaimana kebijakan pengembangan wisata diimplementasikan pada tingkat lokal ketika berbagai aktor memiliki peran, kepentingan, dan kapasitas yang berbeda. Perspektif implementasi kebijakan menjadi penting karena memungkinkan proses tersebut dianalisis melalui aspek komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan (Edward III 1980).

Kesenjangan tersebut menjadi relevan dalam konteks Wisata Bahari Tlocor, Desa Kedungpandan, Kecamatan Jabon, Kabupaten Sidoarjo. Tlocor tidak hanya berfungsi sebagai destinasi wisata dan pintu masuk menuju Pulau Lusi, tetapi juga menjadi ruang pertemuan antara pemerintah daerah, pemerintah desa, BUMDes, Pokdarwis, pelaku usaha, dan masyarakat pesisir dalam pengembangan wisata. Keterlibatan berbagai aktor tersebut menjadikan Tlocor sebagai konteks empiris untuk melihat bagaimana kebijakan pengembangan wisata diterjemahkan dalam praktik, khususnya dalam penguatan kelembagaan lokal, pemanfaatan peluang ekonomi produktif, pemberdayaan masyarakat, dan pengelolaan lingkungan pesisir. Atas dasar kesenjangan tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan pengembangan Wisata Bahari Tlocor dalam pembangunan masyarakat pesisir melalui perspektif Edward III, dengan memperhatikan bagaimana komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi berinteraksi dalam pelaksanaan kebijakan pada tingkat lokal.

Metode

Penelitian ini menerapkan metode kualitatif melalui model studi kasus guna menguasai pemahaman yang lebih dalam tentang pelaksanaan kebijakan pengembangan wisata bahari dalam pembangunan masyarakat pesisir di Wisata Bahari Tlocor, Kabupaten Sidoarjo. Pendekatan ini dipilih karena mampu mengungkap proses implementasi kebijakan melalui interaksi antaraktor, dinamika kelembagaan, dan pengalaman masyarakat dalam konteks nyata sehingga faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan maupun kendala pelaksanaan kebijakan dapat dipahami secara komprehensif. Penelitian dilakukan di Wisata Bahari Tlocor, Desa Kedungpandan, Kecamatan Jabon, Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur. Lokasi dipilih secara purposive karena merupakan destinasi wisata bahari yang berkembang melalui dukungan pemerintah daerah dan pemerintah desa dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Selain menjadi pintu gerbang menuju Pulau Lusi, kawasan ini mengintegrasikan pengembangan wisata, pemberdayaan masyarakat pesisir, penguatan kelembagaan desa, dan konservasi lingkungan.

Informan ditentukan menggunakan *purposive sampling*, meliputi Kepala Dusun Tlocor Desa Kedungpandan, Ketua BUMDes Mitra Abadi, dan Kepala Bidang Pariwisata Dinas Kepemudaan Olahraga dan Pariwisata Kabupaten Sidoarjo. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi nonpartisipatif, dan studi dokumentasi terhadap RTRW, dokumen perencanaan daerah, peraturan desa, laporan BUMDes, dokumen Pokdarwis, dan dokumen pendukung lainnya. Analisis data menggunakan model interaktif yang dikembangkan oleh Miles, Huberman, and Saldana (2014) yang meliputi kondensasi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan. Data dianalisis berdasarkan indikator implementasi kebijakan menurut Edward III (1980), yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi.

Keabsahan data dilakukan melalui triangulasi sumber, triangulasi teknik, dan member checking. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan informasi yang diperoleh dari Kepala Bidang Pariwisata Disporapar Kabupaten Sidoarjo, Kepala Dusun Tlocor Desa Kedungpandan, dan Ketua BUMDes Mitra Abadi, terutama mengenai mekanisme komunikasi kebijakan, ketersediaan sumber daya, pembagian peran, serta pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat. Perbedaan informasi antarinforman tidak langsung dianggap sebagai kesalahan, tetapi ditelusuri kembali melalui wawancara lanjutan dan pemeriksaan terhadap dokumen yang relevan. Triangulasi teknik dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara dengan hasil observasi lapangan dan dokumen, antara lain dokumen perencanaan daerah, RTRW, peraturan desa, laporan BUMDes, serta dokumen Pokdarwis. Informasi mengenai pengembangan fasilitas, pembagian peran kelembagaan, kegiatan pemberdayaan, dan pengelolaan destinasi diperiksa melalui lebih dari satu sumber data untuk memastikan kesesuaian antara pernyataan informan dan kondisi yang diamati atau terdokumentasi. Member checking dilakukan dengan mengonfirmasi kembali ringkasan hasil wawancara dan interpretasi awal kepada

informan yang memberikan informasi utama. Konfirmasi dilakukan untuk memastikan bahwa informasi yang ditafsirkan peneliti tidak menyimpang dari maksud informan serta untuk memberikan kesempatan kepada informan mengoreksi, memperjelas, atau menambahkan informasi yang dianggap penting. Hasil konfirmasi tersebut digunakan dalam proses kondensasi data dan penarikan kesimpulan.

Hasil dan Pembahasan

Komunikasi Kebijakan

Komunikasi merupakan faktor utama yang menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik. Bagi Edwards III (1980), implementasi hanya akan berjalan efektif apabila tujuan, isi, dan mekanisme kebijakan dikomunikasikan secara jelas, konsisten, dan berkelanjutan kepada pelaksana maupun kelompok sasaran. Dalam pengembangan Wisata Bahari Tlocor, komunikasi berlangsung tidak hanya secara vertikal antara Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dan Pemerintah Desa Kedungpandan, tetapi juga secara horizontal melalui koordinasi lintas lembaga dan interaksi dengan masyarakat pesisir.

Hasil wawancara menunjukkan bahwa komunikasi kebijakan dalam pengembangan Wisata Bahari Tlocor berlangsung melalui mekanisme formal maupun informal. Kepala Bidang Pariwisata Disporapar Kabupaten Sidoarjo menjelaskan bahwa koordinasi dengan pemerintah desa dilakukan secara berkala, terutama untuk membahas pengembangan kawasan wisata, penyediaan fasilitas, promosi destinasi, serta pemberdayaan masyarakat. Bu Vira Murti Krida Laksmi, S.STP., M.H. Kepala Bidang Pariwisata Disporapar Kabupaten Sidoarjo selaku menyampaikan:

“Koordinasi dengan pemerintah desa dilakukan secara rutin. Biasanya yang dibahas terkait pengembangan kawasan wisata, kebutuhan fasilitas, promosi, dan bagaimana masyarakat bisa ikut terlibat dalam kegiatan wisata.”

Informasi yang diperoleh melalui koordinasi tersebut kemudian diteruskan kepada BUMDes, Pokdarwis, pelaku UMKM, kelompok nelayan, dan masyarakat. Penyampaian informasi dilakukan melalui musyawarah desa, rapat koordinasi, maupun kegiatan pendampingan. Sebagaimana disampaikan oleh Bapak Kasiono selaku Ketua BUMDes Mitra Abadi dalam pengelolaan wisata:

“Setelah ada hasil koordinasi, biasanya informasi disampaikan lagi kepada BUMDes, Pokdarwis, UMKM, kelompok nelayan, dan masyarakat. Tidak hanya melalui rapat, tetapi juga melalui musyawarah desa dan pendampingan langsung.”

Dinamika komunikasi di tingkat masyarakat menunjukkan bahwa proses implementasi tidak berhenti pada penyampaian informasi dari pemerintah kepada kelompok sasaran. Masyarakat lokal juga berperan sebagai aktor yang menerjemahkan kebijakan ke dalam aktivitas wisata sehari-hari. Hasil penelitian

menunjukkan bahwa berbagai aktivitas ekonomi di kawasan Tlocor, seperti pengoperasian perahu wisata, perdagangan, pengelolaan parkir, dan usaha mikro, banyak dijalankan oleh masyarakat setempat. Kondisi ini menunjukkan bahwa komunikasi kebijakan berlangsung dalam ruang interaksi yang lebih luas, karena masyarakat tidak hanya menerima informasi mengenai pengembangan wisata, tetapi juga terlibat dalam pelaksanaan dan pengelolaan aktivitas wisata secara langsung.

Dari perspektif masyarakat, pengembangan wisata dipahami terutama sebagai peluang untuk memperluas sumber penghidupan. Kehadiran wisata memberikan kesempatan memperoleh pendapatan tambahan melalui jasa perahu, kuliner, parkir, dan penjualan produk lokal. Orientasi tersebut menunjukkan bahwa pesan kebijakan mengenai pengembangan wisata diterjemahkan oleh masyarakat ke dalam kepentingan yang lebih konkret, yaitu terbukanya peluang kerja dan peningkatan aktivitas ekonomi lokal. Temuan ini memperlihatkan bahwa kebermaknaan komunikasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh seberapa jelas informasi disampaikan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kemampuan masyarakat menghubungkan tujuan kebijakan dengan kebutuhan dan kepentingan kehidupan mereka sehari-hari.

Komunikasi pada tingkat komunitas juga berlangsung melalui hubungan sosial yang relatif informal. Hubungan antara BUMDes dan Pokdarwis, misalnya, tidak sepenuhnya dibangun melalui prosedur birokratis yang formal, tetapi juga melalui komunikasi informal, musyawarah, dan pendekatan kekeluargaan. Pola tersebut menciptakan ruang interaksi yang lebih fleksibel bagi aktor lokal dalam menyampaikan persoalan operasional maupun kebutuhan pengelolaan wisata. Budaya gotong royong dan rasa memiliki terhadap kawasan wisata turut menjadi modal sosial yang mempertahankan keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan destinasi.

Dengan demikian, transmisi kebijakan di Tlocor berlangsung melalui dua arah. Pada satu sisi, pemerintah menyampaikan arah dan tujuan pengembangan wisata kepada pemerintah desa dan kelembagaan lokal. Pada sisi lain, masyarakat menerjemahkan kebijakan tersebut berdasarkan pengalaman, kebutuhan ekonomi, dan kondisi lapangan. Proses dua arah ini penting dalam perspektif pemberdayaan karena masyarakat memperoleh ruang untuk tidak hanya menjadi penerima kebijakan, tetapi juga menjadi pelaku yang menentukan bagaimana peluang wisata dimanfaatkan dalam kehidupan ekonomi lokal.

Pola komunikasi tersebut menunjukkan bahwa masyarakat lokal tidak ditempatkan semata-mata sebagai penerima informasi, tetapi juga sebagai aktor yang menerjemahkan kebijakan ke dalam praktik pengelolaan wisata. Keterlibatan pengemudi perahu, pedagang, pelaku UMKM, pengelola parkir, dan kelompok masyarakat lainnya memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan menciptakan ruang partisipasi ekonomi bagi masyarakat pesisir. Dengan demikian, komunikasi kebijakan memiliki dimensi pemberdayaan karena membuka akses masyarakat terhadap informasi, peran, dan peluang ekonomi yang muncul dari pengembangan

destinasi. Namun, keterlibatan tersebut belum sepenuhnya menunjukkan posisi masyarakat yang setara dalam seluruh proses pengambilan keputusan. Masyarakat lebih banyak terlibat pada tahap pelaksanaan dan pemanfaatan peluang ekonomi, sedangkan arah kebijakan dan keputusan strategis masih banyak ditentukan melalui koordinasi antarlembaga pemerintah dan kelembagaan desa.

Temuan ini menunjukkan bahwa komunikasi kebijakan di Tlocor telah membuka ruang partisipasi masyarakat, tetapi penguatan pemberdayaan masih memerlukan perluasan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan terlibat dalam proses perencanaan serta pengambilan keputusan. Pola komunikasi serupa dengan penelitian Mahadiansar et al. (2023) yang menegaskan bahwa komunikasi antarpemangku kepentingan merupakan prasyarat utama terbentuknya tata kelola kolaboratif dalam pengembangan pariwisata berbasis masyarakat pesisir. Nugroho and Sjafari (2024) juga menunjukkan bahwa komunikasi yang adaptif mendorong penerimaan kebijakan oleh masyarakat lokal tanpa mengabaikan nilai budaya setempat. Demikian pula, Putra, As'ari, and Adianto (2022) menjelaskan bahwa keberhasilan dalam pengembangan destinasi wisata sangat dipengaruhi oleh komunikasi yang berlangsung secara berkelanjutan selama proses implementasi. Memperkuat pandangan Putra et al. (2022) bahwa keberhasilan implementasi dalam pengembangan objek wisata sangat ditentukan oleh kualitas komunikasi antarpemangku kepentingan yang berlangsung secara terus-menerus selama proses implementasi.

Meskipun demikian, penelitian ini menemukan beberapa kendala komunikasi. Perbedaan kepentingan antarinstansi dan kapasitas kelembagaan menyebabkan informasi belum selalu diterima secara merata. Sebagian pelaku usaha masih memandang pengembangan wisata lebih berorientasi pada peningkatan kunjungan dibanding pemberdayaan ekonomi masyarakat, sementara sebagian masyarakat belum sepenuhnya memahami keterkaitan antara pengembangan wisata dan konservasi lingkungan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan memerlukan komunikasi dua arah yang memungkinkan adanya umpan balik sehingga aspirasi masyarakat dapat diakomodasi dalam setiap tahapan kebijakan. Selain melalui forum koordinasi, komunikasi juga diwujudkan dalam kegiatan pemberdayaan seperti pelatihan pengelolaan wisata, pembinaan UMKM, edukasi konservasi mangrove, dan sosialisasi kebersihan kawasan wisata. Kegiatan tersebut tidak hanya mentransfer informasi, tetapi juga meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai manfaat ekonomi sekaligus tanggung jawab ekologis dalam pengelolaan wisata bahari.

Dari perspektif implementasi kebijakan, komunikasi di Tlocor telah memenuhi tiga indikator Edwards III, yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi. Transmisi terlihat melalui koordinasi lintas organisasi dan forum masyarakat; kejelasan tampak pada penyampaian tujuan pengembangan wisata sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan sekaligus menjaga lingkungan pesisir; sedangkan konsistensi diwujudkan melalui koordinasi yang dilakukan secara berkelanjutan.

Namun demikian, efektivitas komunikasi masih dipengaruhi oleh perbedaan kapasitas sumber daya manusia, intensitas koordinasi, dan frekuensi pertemuan antaraktor.

Secara keseluruhan, temuan penelitian menunjukkan bahwa komunikasi menjadi fondasi implementasi kebijakan pengembangan Wisata Bahari Tlocor. Komunikasi yang efektif tidak hanya memperlancar penyampaian kebijakan, tetapi juga membangun kepercayaan, memperkuat partisipasi masyarakat, dan meningkatkan sinergi antarpemangku kepentingan dalam mendukung pembangunan masyarakat pesisir yang berkelanjutan. Temuan ini menegaskan bahwa keberhasilan komunikasi tidak hanya diukur dari tersampainya informasi, tetapi juga dari kemampuannya membangun komitmen bersama dan mendorong kolaborasi dalam pengelolaan wisata bahari.

Sumber Daya

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh ketersediaan sumber daya yang memadai, meliputi sumber daya manusia, finansial, sarana prasarana, informasi, dan kewenangan organisasi pelaksana. Menurut Edwards III (1980), kebijakan yang dirancang dengan baik tidak akan berjalan optimal tanpa dukungan sumber daya tersebut. Dalam pengembangan Wisata Bahari Tlocor, sumber daya menjadi faktor strategis karena pengelolaan destinasi melibatkan pembangunan infrastruktur, pemberdayaan masyarakat, konservasi lingkungan, dan penguatan kelembagaan secara terpadu.

Hasil wawancara dengan Bu Vira Murti Krida Laksmi, S.STP., M.H. selaku Kepala Bidang Pariwisata Dinas Kepemudaan, Olahraga, dan Pariwisata Kabupaten Sidoarjo menjelaskan bahwa:

“Pengembangan Wisata Bahari Tlocor tidak mungkin hanya mengandalkan pemerintah daerah. Pemerintah desa, BUMDes, masyarakat, perguruan tinggi, sampai instansi dari pemerintah pusat juga memiliki kontribusi sesuai tugas dan kewenangannya. Kolaborasi ini yang membuat pengembangan wisata bisa terus berjalan.”

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa sumber daya dalam implementasi kebijakan tidak hanya dipahami sebagai sumber daya yang dimiliki pemerintah, tetapi juga sebagai kapasitas kolektif yang berasal dari berbagai aktor. Pemerintah daerah menyediakan dukungan kebijakan dan program, pemerintah desa dan BUMDes menjalankan fungsi pengelolaan pada tingkat lokal, sementara masyarakat berkontribusi melalui keterlibatan langsung dalam aktivitas wisata dan ekonomi lokal. Dengan demikian, sumber daya implementasi terbentuk melalui kombinasi sumber daya pemerintah, kelembagaan lokal, dan kapasitas masyarakat.

Bapak Baidowi selaku Kepala Dusun Tlocor Desa Kedungpandan juga menyampaikan bahwa:

“Tujuan kami bukan hanya mendatangkan wisatawan, tetapi bagaimana masyarakat bisa ikut merasakan manfaatnya. Karena itu,

berbagai program diarahkan untuk memberdayakan UMKM, nelayan, dan kelompok masyarakat agar memperoleh manfaat ekonomi dari keberadaan wisata.”

Pernyataan tersebut memperlihatkan bahwa sumber daya kebijakan diarahkan tidak hanya untuk membangun destinasi, tetapi juga untuk membuka akses masyarakat terhadap manfaat pengembangan wisata. Hasil penelitian menunjukkan bahwa aktivitas ekonomi di kawasan Tlocor, seperti pengoperasian perahu wisata, perdagangan, pengelolaan parkir, dan usaha mikro, banyak dijalankan oleh masyarakat setempat. Dengan demikian, masyarakat tidak hanya menjadi penerima manfaat dari pembangunan destinasi, tetapi juga menjadi pelaku yang memanfaatkan sumber daya wisata untuk membangun aktivitas ekonomi.

Dari perspektif masyarakat, keberadaan destinasi wisata memberikan peluang untuk memperoleh tambahan penghasilan melalui jasa perahu, kuliner, parkir, dan penjualan produk lokal. Hal tersebut menunjukkan bahwa sumber daya wisata memiliki nilai pemberdayaan ketika dapat diakses dan dimanfaatkan oleh masyarakat untuk memperluas sumber penghidupan. Pengembangan wisata dengan demikian tidak hanya menghasilkan output berupa fasilitas destinasi, tetapi juga menciptakan ruang ekonomi bagi masyarakat pesisir.

Setiap aktor menjalankan fungsi yang saling melengkapi, mulai dari penyusunan kebijakan, pengelolaan operasional destinasi, pelayanan wisatawan, hingga konservasi lingkungan. Pada tingkat masyarakat, sumber daya manusia tidak hanya berkaitan dengan jumlah tenaga kerja, tetapi juga kemampuan masyarakat dalam mengelola peluang ekonomi yang muncul dari aktivitas wisata. Peningkatan kapasitas dilakukan melalui pelatihan pelayanan wisata, kewirausahaan, pemasaran digital, pengelolaan UMKM, dan konservasi pesisir yang diselenggarakan oleh pemerintah, kementerian, maupun perguruan tinggi. Dengan demikian, peningkatan kapasitas masyarakat menjadi bagian penting dari proses implementasi karena memungkinkan masyarakat mengubah peluang wisata menjadi aktivitas ekonomi yang lebih produktif.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa pemberdayaan tidak hanya berlangsung melalui penyediaan program pelatihan, tetapi juga melalui proses pemanfaatan pengetahuan dan keterampilan dalam aktivitas ekonomi masyarakat. Ketika pelatihan, pendampingan, dan informasi dapat diterapkan oleh pelaku UMKM, pengemudi perahu, pedagang, maupun pengelola wisata, sumber daya manusia berfungsi sebagai modal yang memperkuat posisi masyarakat dalam pengelolaan destinasi. Temuan ini sejalan dengan penelitian Tamrin et al. (2024) yang menekankan pentingnya kualitas sumber daya manusia dalam tata kelola destinasi ekowisata serta Dimitrovski et al. (2021) yang menyatakan bahwa kompetensi aktor lokal merupakan prasyarat keberhasilan pembangunan pariwisata pesisir.

Implementasi kebijakan juga didukung oleh sumber daya finansial yang berasal dari APBD, APBDes, pendapatan BUMDes, program pemerintah pusat, dan

kerja sama dengan berbagai pihak. Diversifikasi pembiayaan memungkinkan pembangunan fasilitas wisata dilakukan secara bertahap. Hasil wawancara dengan Bapak Baidowi selaku Kepala Dusun Tlocor menjelaskan bahwa:

“Untuk pengembangan wisata memang masih ada keterbatasan anggaran. Beberapa kebutuhan seperti infrastruktur, pengembangan mangrove, fasilitas edukasi lingkungan, dan akses menuju lokasi masih membutuhkan dukungan anggaran yang lebih besar. Kalau hanya mengandalkan anggaran pemerintah, pengembangan wisata akan berjalan cukup terbatas. Karena itu perlu ada kerja sama dengan pihak lain, termasuk dunia usaha dan masyarakat.”

Temuan wawancara tersebut mengindikasikan bahwa keterbatasan anggaran tidak hanya menjadi persoalan administratif dalam implementasi kebijakan, tetapi juga berpengaruh terhadap kemampuan masyarakat memperoleh dan memanfaatkan fasilitas pendukung kegiatan wisata. Keterbatasan akses, fasilitas, maupun dukungan pengembangan usaha dapat membatasi kemampuan pelaku lokal untuk memperluas aktivitas ekonominya. Oleh karena itu, diversifikasi pembiayaan menjadi penting bukan hanya untuk menjaga keberlangsungan pembangunan fisik, tetapi juga untuk memperluas akses masyarakat terhadap sumber daya yang dibutuhkan dalam pengembangan usaha wisata.

Dukungan sarana dan prasarana juga menjadi faktor penting. Dermaga wisata, kapal penyeberangan menuju Pulau Lusi, jalur akses, gazebo, area parkir, dan pusat informasi wisata mendukung kenyamanan pengunjung sekaligus menciptakan ruang bagi berlangsungnya aktivitas ekonomi masyarakat. Bagi pengemudi perahu, misalnya, keberadaan dermaga dan fasilitas transportasi menjadi bagian dari infrastruktur yang memungkinkan mereka menjalankan jasa wisata. Demikian pula, peningkatan arus wisatawan dan ketersediaan fasilitas pendukung menciptakan ruang bagi pedagang dan pelaku UMKM untuk menawarkan produk dan jasa kepada pengunjung.

Gambar 1.

Sarana dan Prasarana Wisata Bahari Tlocor



Sumber: Perangkat Desa Kedungpandan, 2025

Dengan demikian, sarana dan prasarana tidak hanya dapat dilihat dari

perspektif pelayanan kepada wisatawan, tetapi juga sebagai sumber daya yang menentukan akses masyarakat terhadap kegiatan ekonomi wisata. Ketika masyarakat dapat memanfaatkan fasilitas tersebut untuk menjalankan usaha dan memberikan pelayanan wisata, pembangunan infrastruktur memiliki dimensi pemberdayaan karena memperluas kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi destinasi. Kondisi sarana dan prasarana dapat dilihat pada gambar berikut ini.

Selain sarana fisik, ekosistem mangrove dan Pulau Lusi merupakan sumber daya ekologis yang menjadi daya tarik utama destinasi. Karena itu, implementasi kebijakan tidak hanya berfokus pada pembangunan fisik, tetapi juga pada perlindungan sumber daya alam sebagai modal utama keberlanjutan wisata. Bagi masyarakat pesisir, keberlanjutan sumber daya ekologis memiliki arti penting karena keberlangsungan aktivitas wisata dan mata pencaharian lokal juga bergantung pada kualitas lingkungan kawasan. Dengan demikian, pemberdayaan masyarakat tidak hanya berkaitan dengan peningkatan manfaat ekonomi, tetapi juga dengan kemampuan masyarakat berperan dalam menjaga sumber daya yang menjadi basis kehidupan dan aktivitas wisata mereka. Kondisi ini sejalan dengan Achmad et al. (2023) yang menjelaskan bahwa keberhasilan pembangunan pariwisata berkelanjutan ditentukan oleh kemampuan mengintegrasikan sumber daya manusia, finansial, kelembagaan, dan lingkungan.

Penelitian ini juga menemukan bahwa sumber daya eksternal memperkuat implementasi kebijakan. Perguruan tinggi berkontribusi melalui penelitian, pengabdian kepada masyarakat, pelatihan UMKM, pemasaran digital, dan edukasi konservasi, sedangkan Balai Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Laut (BPSPL) memberikan dukungan teknis dalam pengelolaan wilayah pesisir. Dukungan tersebut memperluas akses masyarakat terhadap pengetahuan, keterampilan, dan informasi yang tidak selalu tersedia di tingkat lokal. Dengan demikian, sumber daya informasi dan pengetahuan memiliki fungsi strategis dalam pemberdayaan karena dapat meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengelola peluang ekonomi sekaligus menjaga keberlanjutan lingkungan.

Meskipun dukungan sumber daya relatif memadai, masih terdapat keterbatasan, seperti belum meratanya kompetensi sumber daya manusia, ketergantungan pendanaan pada pemerintah, serta kebutuhan pemeliharaan infrastruktur secara berkelanjutan. Keterbatasan tersebut menunjukkan bahwa ketersediaan sumber daya belum otomatis menghasilkan pemberdayaan yang merata. Akses masyarakat terhadap sumber daya, kapasitas untuk memanfaatkannya, serta keberlanjutan dukungan menjadi faktor yang turut menentukan sejauh mana masyarakat dapat memperoleh manfaat dari pengembangan wisata.

Dengan demikian, dari perspektif Edwards III (1980), sumber daya merupakan prasyarat penting bagi implementasi kebijakan pengembangan Wisata Bahari Tlocor. Namun, temuan penelitian memperlihatkan bahwa keberadaan

sumber daya perlu dilihat tidak hanya dari jumlah atau ketersediaannya, tetapi juga dari distribusi dan pemanfaatannya oleh aktor lokal. Sumber daya manusia, finansial, sarana prasarana, informasi, dan sumber daya ekologis yang dapat diakses dan dimanfaatkan masyarakat menciptakan ruang bagi peningkatan peran, kapasitas, partisipasi, dan manfaat ekonomi masyarakat pesisir. Dalam konteks tersebut, implementasi kebijakan pengembangan wisata bahari tidak hanya mendukung pembangunan destinasi, tetapi juga menyediakan sumber daya yang dapat menjadi basis proses pemberdayaan masyarakat pesisir.

Disposisi

Keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh efektivitas komunikasi dan ketersediaan sumber daya, tetapi juga oleh sikap, komitmen, dan tindakan para pelaksana kebijakan. Menurut Edwards III (1980), disposisi berkaitan dengan kemauan, komitmen, dan respons pelaksana dalam menerjemahkan tujuan kebijakan ke dalam tindakan nyata. Dalam pengembangan Wisata Bahari Tlocor, disposisi menjadi penting karena implementasi kebijakan melibatkan berbagai aktor dengan kewenangan, kepentingan, dan peran yang berbeda, mulai dari pemerintah daerah, pemerintah desa, BUMDes, Pokdarwis, hingga masyarakat yang terlibat dalam aktivitas wisata.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengembangan Wisata Bahari Tlocor didukung oleh komitmen Pemerintah Kabupaten Sidoarjo, Pemerintah Desa Kedungpandan, BUMDes Mitra Abadi, Pokdarwis, serta masyarakat lokal. Komitmen tersebut tidak hanya terlihat dari keberlanjutan program pengembangan wisata, tetapi juga dari upaya pemberdayaan masyarakat dan menjaga keberlanjutan lingkungan. Hal ini menunjukkan bahwa disposisi dalam implementasi kebijakan tidak berhenti pada kemauan administratif untuk menjalankan program, tetapi tercermin melalui tindakan dan dukungan terhadap aktivitas yang secara langsung berkaitan dengan pengelolaan wisata dan kehidupan masyarakat pesisir. Hasil wawancara dengan Bapak Baidowi selaku Kepala Dusun Tlocor menyampaikan bahwa :

“Komitmen pemerintah terhadap pengembangan Tlocor tetap ada. Walaupun dalam pelaksanaannya ada keterbatasan anggaran maupun sumber daya, program pengembangan wisata, pemberdayaan masyarakat, dan upaya menjaga lingkungan tetap kita dorong agar bisa berjalan secara berkelanjutan. Dukungan pemerintah tidak hanya berupa pembangunan fasilitas. Kami juga melakukan pelatihan, membantu promosi destinasi, dan melakukan koordinasi dengan perangkat daerah lain karena pengembangan wisata tidak bisa dilakukan oleh satu instansi saja.”

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa disposisi pelaksana tercermin melalui kesediaan untuk mempertahankan program meskipun menghadapi keterbatasan sumber daya. Komitmen tersebut diwujudkan melalui pembangunan fasilitas, pelatihan, promosi, dan koordinasi lintas instansi. Dengan demikian, sikap pelaksana tidak hanya dapat dilihat dari pernyataan dukungan terhadap kebijakan,

tetapi juga dari tindakan yang dilakukan untuk mempertahankan keberlangsungan program. Pada konteks Tlocor, tindakan tersebut memiliki keterkaitan langsung dengan pemberdayaan masyarakat karena dukungan terhadap pelatihan, promosi, dan pengembangan wisata membuka ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam aktivitas ekonomi dan pengelolaan destinasi.

Pada tingkat desa, disposisi ditunjukkan melalui komitmen Pemerintah Desa Kedungpandan dalam memperkuat kelembagaan lokal dan memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam pengembangan wisata. Pemerintah desa memberikan ruang kepada BUMDes Mitra Abadi untuk mengembangkan unit usaha yang mendukung aktivitas wisata sekaligus memberikan manfaat ekonomi bagi masyarakat. Dengan demikian, pemerintah desa tidak hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi juga mengambil peran sebagai fasilitator yang memungkinkan potensi ekonomi lokal dikembangkan melalui kelembagaan desa. Temuan ini sejalan dengan Ardiansyah, Purnaweni, dan Priyadi (2023) yang menegaskan bahwa pengembangan destinasi wisata dipengaruhi oleh kesungguhan pemerintah dalam memfasilitasi partisipasi masyarakat serta menjaga kesinambungan program.

Komitmen tersebut kemudian diterjemahkan pada tingkat operasional oleh BUMDes Mitra Abadi dan Pokdarwis. BUMDes tidak hanya menjalankan pengelolaan tiket, fasilitas wisata, dan transportasi menuju Pulau Lusi, tetapi juga menjadi bagian dari mekanisme yang menghubungkan aktivitas wisata dengan kepentingan ekonomi masyarakat desa. Sementara itu, Pokdarwis menjalankan fungsi promosi, pelayanan pengunjung, edukasi lingkungan, dan koordinasi dengan pemerintah desa maupun BUMDes. Pembagian peran tersebut menunjukkan bahwa disposisi dalam implementasi kebijakan tidak hanya melekat pada aktor birokrasi, tetapi juga tercermin pada kesediaan organisasi lokal untuk mengambil tanggung jawab dalam pengelolaan wisata.

Dari perspektif masyarakat, komitmen tersebut terlihat melalui keterlibatan masyarakat dalam aktivitas wisata yang berkembang di kawasan Tlocor. Masyarakat lokal tidak hanya ditempatkan sebagai penerima manfaat kebijakan, tetapi juga terlibat dalam aktivitas ekonomi wisata, seperti pengoperasian perahu, perdagangan, pengelolaan parkir, dan usaha mikro. Keterlibatan tersebut menunjukkan bahwa komitmen kelembagaan memiliki konsekuensi praktis ketika masyarakat memperoleh ruang untuk menjalankan aktivitas ekonomi yang berkaitan dengan destinasi wisata. Dengan demikian, disposisi pelaksana dapat dilihat dari kemampuannya menciptakan ruang partisipasi yang memungkinkan masyarakat menjalankan peran sebagai pelaku dalam pengembangan wisata, bukan hanya sebagai objek kebijakan.

Kondisi tersebut juga diperkuat oleh hubungan sosial antara aktor-aktor lokal. Hubungan BUMDes dan Pokdarwis dalam pengelolaan wisata berkembang melalui komunikasi yang relatif fleksibel, musyawarah, pendekatan kekeluargaan, dan kepercayaan sosial. Budaya gotong royong serta adanya rasa memiliki terhadap kawasan wisata turut menjadi modal sosial yang mendukung keberlanjutan

keterlibatan masyarakat. Dalam konteks ini, disposisi tidak hanya tercermin dalam kepatuhan terhadap tugas formal, tetapi juga dalam kesediaan aktor untuk membangun hubungan kerja sama dan mempertahankan tanggung jawab bersama terhadap pengelolaan kawasan wisata.

Temuan tersebut selaras dengan Hariadi et al. (2022) yang menunjukkan bahwa implementasi dalam pengembangan wisata bahari membutuhkan komitmen berbagai aktor agar pengembangan destinasi dapat berlangsung secara berkelanjutan. Dalam konteks Tlocor, komitmen tersebut menjadi penting karena pengembangan wisata memiliki beberapa kepentingan yang perlu berjalan secara bersamaan, yaitu peningkatan aktivitas wisata, pemberdayaan masyarakat, manfaat ekonomi lokal, dan pelestarian lingkungan. Oleh karena itu, disposisi pelaksana tidak hanya berkaitan dengan kesediaan menjalankan program, tetapi juga dengan kemampuan mempertahankan kerja sama ketika terdapat perbedaan kepentingan dalam pelaksanaannya.

Meskipun demikian, penelitian menemukan adanya tantangan dalam menjaga konsistensi komitmen antaraktor. Perbedaan prioritas antarorganisasi dapat memengaruhi sinkronisasi program, terutama ketika kepentingan peningkatan kunjungan wisata harus diseimbangkan dengan konservasi lingkungan dan pemberdayaan masyarakat. Selain itu, pergantian pejabat maupun pengurus organisasi berpotensi menyebabkan perubahan prioritas. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberlanjutan implementasi tidak dapat hanya bergantung pada komitmen individu, tetapi membutuhkan komitmen kelembagaan yang dapat dipertahankan meskipun terjadi perubahan aktor.

Dengan demikian, disposisi dalam implementasi kebijakan pengembangan Wisata Bahari Tlocor menunjukkan adanya komitmen yang diterjemahkan ke dalam tindakan oleh pemerintah daerah, pemerintah desa, BUMDes, Pokdarwis, dan masyarakat lokal. Dari perspektif Edwards III (1980), komitmen dan kemauan pelaksana menjadi faktor penting dalam menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan. Sementara itu, temuan di Tlocor menunjukkan bahwa komitmen tersebut menjadi lebih bermakna ketika diwujudkan melalui pembukaan ruang partisipasi, dukungan terhadap kelembagaan lokal, keterlibatan masyarakat dalam aktivitas wisata, serta upaya menjaga keberlanjutan lingkungan. Dengan demikian, disposisi tidak hanya dapat dilihat dari sikap birokrasi terhadap kebijakan, tetapi juga dari konsistensi berbagai aktor dalam menjalankan perannya dan menciptakan ruang bagi masyarakat pesisir untuk terlibat dan memperoleh manfaat dari pengembangan Wisata Bahari Tlocor.

Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi sangat berperan dalam pelaksanaan kebijakan karena berkaitan dengan pembagian fungsi, kewenangan, mekanisme koordinasi, tata cara operasional, serta hubungan antarorganisasi. Menurut Edwards III (1980), struktur birokrasi yang jelas memungkinkan setiap aktor memahami fungsi dan tanggung jawabnya sehingga implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif. Sebaliknya,

struktur yang terfragmentasi dapat menimbulkan tumpang tindih kewenangan, prosedur yang tidak seragam, dan lemahnya koordinasi antaraktor.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengembangan Wisata Bahari Tlocor melibatkan struktur kelembagaan yang terdiri atas pemerintah daerah, pemerintah desa, BUMDes, Pokdarwis, dan masyarakat lokal. Dinas Kepemudaan, Olahraga, Kebudayaan, dan Pariwisata Kabupaten Sidoarjo berperan sebagai leading sector dalam perencanaan, promosi, dan koordinasi lintas perangkat daerah. Pemerintah Desa Kedungpandan berperan dalam memfasilitasi pengelolaan destinasi berbasis desa dan keterlibatan masyarakat, sedangkan BUMDes Mitra Abadi menjalankan fungsi pengelolaan aktivitas ekonomi wisata. Pokdarwis turut menjalankan aktivitas operasional, pelayanan wisata, edukasi lingkungan, dan pemeliharaan kawasan. Pembagian fungsi tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan wisata tidak sepenuhnya terpusat pada pemerintah daerah, tetapi melibatkan kelembagaan lokal sebagai bagian penting dari implementasi kebijakan.

Pada tingkat lokal, pembagian peran tersebut memberikan ruang bagi BUMDes dan Pokdarwis untuk menjalankan fungsi yang lebih dekat dengan aktivitas wisata sehari-hari. BUMDes tidak hanya berfungsi sebagai badan usaha, tetapi juga menjadi bagian dari mekanisme koordinasi antara pemerintah desa, masyarakat, Pokdarwis, dan pihak eksternal. Sementara itu, Pokdarwis memperoleh ruang untuk menjalankan aktivitas operasional wisata, termasuk pengelolaan perahu, pengaturan kunjungan, pelayanan wisatawan, dan aktivitas teknis di kawasan dermaga dan pesisir. Pola tersebut menunjukkan bahwa struktur kelembagaan di Tlocor berkembang dengan memanfaatkan kapasitas organisasi lokal dan tidak sepenuhnya bergantung pada mekanisme birokrasi formal.

Struktur tersebut memiliki implikasi terhadap keterlibatan masyarakat dalam pengembangan wisata. Ketika sebagian fungsi pengelolaan didelegasikan kepada kelembagaan lokal, masyarakat memiliki akses yang lebih dekat terhadap aktivitas ekonomi dan pengelolaan destinasi. Keterlibatan masyarakat terlihat melalui aktivitas pengoperasian perahu wisata, perdagangan, pengelolaan parkir, dan usaha mikro yang berkembang di kawasan Tlocor. Dengan demikian, pembagian kewenangan dalam struktur implementasi tidak hanya menentukan hubungan antarorganisasi, tetapi juga memengaruhi ruang yang tersedia bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan wisata dan memperoleh manfaat ekonomi dari destinasi.

Mekanisme koordinasi antara pemerintah desa, BUMDes, Pokdarwis, dan masyarakat juga tidak selalu berlangsung melalui prosedur formal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hubungan antaraktor lokal banyak dibangun melalui komunikasi langsung, musyawarah, pendekatan kekeluargaan, dan kepercayaan sosial. Pola tersebut memungkinkan berbagai persoalan operasional dapat dibicarakan secara lebih fleksibel sesuai dengan kondisi di lapangan. Budaya gotong royong dan rasa memiliki terhadap kawasan wisata turut menjadi modal sosial yang mendukung keberlangsungan koordinasi di tingkat lokal.

Namun demikian, fleksibilitas tersebut sekaligus menunjukkan adanya keterbatasan dalam struktur birokrasi implementasi. Pengembangan wisata bahari melibatkan berbagai sektor, seperti pariwisata, lingkungan hidup, kelautan, perhubungan, dan pemberdayaan masyarakat. Fragmentasi kewenangan antarsektor dapat menyebabkan koordinasi tidak selalu berjalan secara seragam. Selain itu, belum tersedianya Standar Operasional Prosedur (SOP) lintas organisasi menyebabkan sebagian mekanisme kerja masih bergantung pada komunikasi informal dan inisiatif aktor yang terlibat. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa struktur yang fleksibel memang dapat membantu merespons kebutuhan lokal, tetapi pada saat yang sama memerlukan mekanisme koordinasi yang lebih jelas agar keberlanjutan implementasi tidak terlalu bergantung pada hubungan personal antaraktor.

Temuan ini sejalan dengan penelitian Rodiyah, Sukmana, dan Puspitasari (2021) yang menunjukkan bahwa pengembangan wisata Pulau Lusi memerlukan koordinasi antara berbagai organisasi pemerintah dan masyarakat. Hasil penelitian lainnya juga menunjukkan bahwa kejelasan pembagian peran, koordinasi kelembagaan, dan integrasi antaraktor menjadi bagian penting dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan (Achmad et al., 2023; Putra et al., 2022; Supriyanto et al., 2024). Dalam konteks Tlocor, kebutuhan tersebut menjadi semakin penting karena aktivitas wisata tidak hanya berkaitan dengan penyediaan fasilitas dan peningkatan jumlah pengunjung, tetapi juga dengan keberlanjutan lingkungan dan keterlibatan masyarakat pesisir.

Dari perspektif masyarakat, struktur kelembagaan yang melibatkan BUMDes dan Pokdarwis memberikan jalur yang lebih dekat bagi masyarakat untuk berhubungan dengan pengelola wisata. BUMDes dan Pokdarwis berfungsi sebagai penghubung antara struktur pemerintahan dengan aktivitas masyarakat di lapangan. Hubungan tersebut memungkinkan masyarakat tidak hanya menerima kebijakan secara pasif, tetapi memiliki ruang untuk terlibat dalam aktivitas pengelolaan dan ekonomi wisata. Dalam konteks ini, struktur birokrasi dapat dipahami bukan hanya sebagai mekanisme pembagian kewenangan antarinstansi, tetapi juga sebagai struktur yang menentukan sejauh mana masyarakat memperoleh ruang untuk berpartisipasi dalam pengembangan destinasi.

Meskipun demikian, ruang partisipasi tersebut masih perlu diperkuat melalui mekanisme kelembagaan yang lebih formal dan berkelanjutan. Struktur yang terlalu bergantung pada komunikasi informal berpotensi mengalami gangguan ketika terjadi pergantian pengurus, perubahan kebijakan, atau perubahan prioritas antarorganisasi. Oleh karena itu, penguatan SOP lintas organisasi, forum koordinasi yang lebih terstruktur, serta penegasan pembagian kewenangan diperlukan untuk memastikan bahwa ruang partisipasi masyarakat tidak bergantung pada individu tertentu, tetapi menjadi bagian dari mekanisme pengelolaan wisata yang berkelanjutan.

Berdasarkan perspektif Edwards III (1980), struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan pengembangan Wisata Bahari Tlocor menunjukkan adanya

pembagian fungsi antara pemerintah daerah, pemerintah desa, BUMDes, dan Pokdarwis yang memungkinkan pengelolaan destinasi dilakukan secara lebih dekat dengan kondisi lokal. Struktur tersebut juga membuka ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam aktivitas pengelolaan dan ekonomi wisata. Namun, fragmentasi kewenangan dan belum optimalnya prosedur lintas organisasi masih menjadi tantangan yang perlu diperkuat. Dengan demikian, efektivitas struktur birokrasi tidak hanya ditentukan oleh kejelasan siapa melakukan apa, tetapi juga oleh kemampuan struktur tersebut menyediakan mekanisme koordinasi yang konsisten dan ruang partisipasi yang dapat diakses masyarakat. Struktur kelembagaan yang demikian menjadi salah satu kondisi yang mendukung proses pemberdayaan masyarakat pesisir melalui keterlibatan dalam pengelolaan, pelayanan, dan aktivitas ekonomi Wisata Bahari Tlocor.

Penutup

Implementasi kebijakan pengembangan wisata bahari di Tlocor menunjukkan bahwa keberhasilan pelaksanaan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kapasitas pemerintah, tetapi juga oleh keterlibatan kelembagaan lokal dan masyarakat pesisir dalam menjalankan aktivitas pariwisata. Berdasarkan perspektif George C. Edward III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat dimensi tersebut dalam konteks Tlocor saling berkaitan dalam membentuk ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam pengembangan wisata bahari. Pada aspek komunikasi, penyampaian informasi dan koordinasi antara pemerintah daerah, pemerintah desa, BUMDes, Pokdarwis, dan masyarakat berlangsung melalui mekanisme formal maupun informal. Komunikasi tersebut tidak hanya berfungsi untuk menyampaikan kebijakan, tetapi juga menjadi ruang bagi masyarakat untuk mengetahui, merespons, dan terlibat dalam aktivitas wisata. Pada aspek sumber daya, dukungan anggaran, infrastruktur, informasi, pelatihan, serta sumber daya lokal menjadi prasyarat penting bagi pelaksanaan kebijakan. Namun, keberadaan sumber daya belum secara otomatis menghasilkan pemberdayaan. Manfaat pemberdayaan lebih terlihat ketika masyarakat memiliki akses dan kemampuan untuk memanfaatkan sumber daya tersebut dalam kegiatan ekonomi dan pengelolaan wisata.

Pada aspek disposisi, komitmen pemerintah dan kelembagaan lokal tercermin dalam keberlanjutan pengembangan destinasi, dukungan terhadap kegiatan masyarakat, serta upaya menjaga lingkungan pesisir. Komitmen tersebut menjadi penting karena memberikan ruang bagi masyarakat untuk menjalankan peran sebagai pelaku wisata, seperti pengemudi perahu, pedagang, pengelola parkir, dan pelaku usaha lokal. Sementara itu, struktur birokrasi menunjukkan adanya pembagian peran antara pemerintah daerah, pemerintah desa, BUMDes, dan Pokdarwis yang memungkinkan sebagian fungsi pengelolaan wisata dijalankan lebih dekat dengan masyarakat. Meskipun demikian, koordinasi lintas organisasi masih menghadapi fragmentasi kewenangan dan keterbatasan mekanisme formal, sehingga dalam beberapa kondisi masih bergantung pada komunikasi informal dan inisiatif

aktor.

Dengan demikian, implementasi kebijakan pengembangan wisata bahari di Tlocor tidak dapat dipahami semata-mata sebagai proses administratif yang dijalankan oleh pemerintah. Implementasi berlangsung melalui interaksi antara pemerintah, kelembagaan lokal, dan masyarakat pesisir. Masyarakat tidak hanya menjadi penerima manfaat, tetapi telah mengambil peran dalam aktivitas ekonomi dan operasional wisata. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan dapat menciptakan ruang bagi pemberdayaan masyarakat melalui peningkatan peran, partisipasi, kapasitas, dan akses terhadap manfaat ekonomi wisata.

Namun, pemberdayaan masyarakat pesisir di Tlocor masih perlu diperkuat agar keterlibatan masyarakat tidak berhenti pada partisipasi operasional dan pemanfaatan ekonomi jangka pendek. Penguatan kapasitas masyarakat, konsistensi dukungan sumber daya, mekanisme koordinasi lintas organisasi yang lebih jelas, serta ruang partisipasi yang lebih terstruktur diperlukan untuk menjaga keberlanjutan keterlibatan masyarakat. Oleh karena itu, pengembangan wisata bahari Tlocor perlu diarahkan pada pola tata kelola yang mampu mengintegrasikan kepentingan pengembangan destinasi, pemberdayaan masyarakat pesisir, dan keberlanjutan lingkungan secara bersamaan.

Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Universitas Muhammadiyah Sidoarjo yang telah melakukan pendanaan terhadap publikasi ini dan seluruh pihak yang membangun serta mengembangkan kawasan Wisata Bahari Tlocor.

Pernyataan

Konflik Kepentingan: Penulis menyatakan tidak ada konflik kepentingan.

Pendanaan: Penulis menyatakan penelitian, penulisan dan publikasi manuskrip ini didanai oleh Universitas Muhammadiyah Sidoarjo

Daftar Pustaka

- Achmad, Fandi, Yudha Prambudia, and Augustina Asih Rumanti. 2023. "Sustainable Tourism Industry Development: A Collaborative Model of Open Innovation, Stakeholders, and Support System Facilities." *Ieee Access* 11:83343–63.
- Ardiansyah, Falda Wisnu, Hartuti Purnaweni, and Budi Puspo Priyadi. 2023. "Analisis Collaborative Governance Dalam Pengembangan Pariwisata Pantai Dewa Ruci Jatimalang Kecamatan Purwodadi Kabupaten Purworejo." *Journal of Public Policy and Management Review* 12(3):741–56.
- Beama, Chandra Johanis Putra, Petrus Polyando, Sadu Wasistiono, and Rinny Dewi Anggraeni. 2022. "Optimizing Smart Governance with the Pentahelix Approach in Kupang City." *Journal (MSEJ)* 3(6):3695–3708.

- Darmi, Titi, Iqbal Miftahul Mujtahid, and Rosidin. 2021. "Stakeholders Collaboration in Empowering Coastal Communities." P. 1008 in *E3S Web of Conferences*. Vol. 317. EDP Sciences.
- Dimitrovski, Darko, Arja Lemmetyinen, Lenita Nieminen, and Tuomas Pohjola. 2021. "Understanding Coastal and Marine Tourism Sustainability-A Multi-Stakeholder Analysis." *Journal of Destination Marketing & Management* 19:100554. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jdmm.2021.100554>.
- Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press.
- Hall, C. Michael. 2019. "Constructing Sustainable Tourism Development: The 2030 Agenda and the Managerial Ecology of Sustainable Tourism." *Journal of Sustainable Tourism* 27(7):1044–60.
- Hariadi, Rahmat Teddy, Agus Subianto, and Lunariana Lubis. 2022. "Implementation of the Collaborative Principles on Marine Tourism: Lessons from Mud Island, Indonesia." *Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora* 11(1):136–48.
- Howlett, Michael, Michael Ramesh, and Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Vol. 3. Oxford university press Oxford.
- Lee, Bandy X., Finn Kjaerulf, Shannon Turner, Larry Cohen, Peter D. Donnelly, Robert Muggah, Rachel Davis, Anna Realini, Berit Kieselbach, and Lori Snyder MacGregor. 2016. "Transforming Our World: Implementing the 2030 Agenda through Sustainable Development Goal Indicators." *Journal of Public Health Policy* 37(Suppl 1):13–31.
- Mahadiansar, Mahadiansar, Alfiandri Alfiandri, and Muhammad Syuzairi. 2023. "Analysis of Collaborative Governance in Tourism Based on Coastal Community Empowerment in Indonesia." Pp. 5–10 in *International Conference Social-Humanities in Maritime and Border Area (SHIMBA 2023)*. Atlantis Press.
- Miles, B. M., M. Huberman, and J. Saldana. 2014. "Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook. Copyright SAGE Publications." *Inc. Washington*.
- Mulyani, Sri, Retno Dewi Pramodia Ahsani, and Daya Negri Wijaya. 2021. "Collaborative Governance on Ecotourism: Towards Sustainable Tourism Development." *Jurnal Borneo Administrator* 17(3):319–34.
- Nugroho, Kandung Sapto, and Agus Sjafari. 2024. "'Here' Collaborative Governance: Tourism Development Model of the Baduy Indigenous People in Indonesia." *Journal of Law and Sustainable Development* 12(1):e2823–e2823. doi: <https://doi.org/10.55908/sdgs.v12i1.2823>.
- Phillips, Rhonda, and Robert H. Pittman. 2008. *An Introduction to Community Development*. Routledge.
- Putra, Adi, Hasim As'ari, and Adianto Adianto. 2022. "Collaborative Governance Dalam Pengembangan Objek Wisata Di Rupat Utara Kabupaten Bengkalis."

Journal Publicuho 5(4):1149–61.

- Rodiyah, Isnaini, Hendra Sukmana, and Monicha Puspitasari. 2021. "Collaborative Governance in the Development of Lusi Island Tourism Sidoarjo District in the New Normal Era." Pp. 164–69 in *2nd International Conference on Business and Management of Technology (ICONBMT 2020)*. Atlantis Press.
- Samal, M. S. Rajashree. 2024. "Stakeholder Engagement in Advancing Sustainable Ecotourism: An Exploratory Case Study of Chilika Wetland." *Discover Sustainability*.
- Setiawan, Gusjoy, and Faisal Santiago. 2021. "Collaborative Governance for Sustainable Development in Indonesia's Fisheries and Marine Resources Governance." P. 119 in *ICLSSEE 2021: Proceedings of the 1st International Conference on Law, Social Science, Economics, and Education, ICLSSEE 2021, March 6th 2021, Jakarta, Indonesia*. European Alliance for Innovation.
- Siswanto, N., and S. Rosdaniah. 2023. "Driving Blue Economy for Sustainable Development: A Case of Stakeholder Collaboration Platform Development." P. 12013 in *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. Vol. 1198. IOP Publishing.
- Sukmana, Hendra, Ilmi Usrotin Choiriyah, and Ahmad Riyadh Umar Balahmar. 2025. "The Influence of Regional Government Policy Implementation on the Effectiveness of Ketapanrame Trawas Tourism Village Development." *JKMP (Jurnal Kebijakan Dan Manajemen Publik)* 13(2):162–68. doi: 10.21070/jkmp.v13i2.1957.
- Supriyanto, Agus, Bambang Kusbandrijo, and Joko Widodo. 2024. "Tata Kelola Kolaboratif Pengembangan Pariwisata Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Pacitan." *Cakrawala: Jurnal Litbang Kebijakan* 18(1):21–34.
- Susniwati, S., K. Kurniawati, and S. Susilawati. 2024. "Public Policy Innovation in Indonesia: Enhancing Citizen Engagement through e-Government Initiatives." *PINISI Discretion Review* 8(1):1. doi: <https://doi.org/10.26858/pdr.v8i1.66364>.
- Tamrin, M. H., D. Muhafidin, H. Nurasa, and E. A. Muhtar. 2024. "Stakeholders Analysis of Tourism Governance in Dalegan Beach Ecotourism, East Java, Indonesia." *Journal of Infrastructure, Policy and Development* 8(3):1–15.
- UNWTO. 2021. "Tourism for Inclusive Growth."