

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada masa reformasi sekarang ini, Indonesia dihadapkan pada tantangan untuk terus mengembangkan sektor infrastruktur dan suprastruktur. Hal ini sangat penting mengingat status Indonesia sebagai negara berkembang yang harus terus berkompetisi dengan negara-negara lain dalam upaya memajukan pembangunan. Selain itu, globalisasi menuntut setiap negara untuk menyesuaikan diri dengan kemajuan zaman, khususnya dalam hal pembangunan, baik di tingkat nasional maupun daerah. Untuk mencapai kemajuan pembangunan di tingkat nasional, langkah pertama yang perlu dilakukan adalah dengan mendorong kemajuan pembangunan di tingkat daerah. Dalam upaya ini, Pemerintah Daerah diberi otoritas oleh Pemerintah pusat untuk mengatur dan mengelola urusan mereka sendiri melalui sistem Desentralisasi.

Desentralisasi ini memberikan ruang bagi Pemerintahan Daerah untuk memiliki otonomi. Secara umum, desentralisasi merujuk pada proses penyerahan kewenangan dalam sebuah organisasi. Dalam konteks Pemerintahan Indonesia, desentralisasi akhir-akhir ini dianggap berperan dalam perubahan struktur Pemerintahan dikarenakan penerapan desentralisasi telah membawa transformasi pada cara pandang Pemerintah di Indonesia.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, desentralisasi memiliki keterkaitan yang erat dengan konsep otonomi daerah. Menurut Haris, otonomi daerah diartikan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah untuk merumuskan, mengatur, dan mengelola urusan pemerintahan secara mandiri tanpa intervensi maupun bantuan dari pemerintah pusat. Kewenangan ini dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam pelayanan publik dan pelaksanaan pembangunan, yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah diartikan sebagai hak, kewenangan, dan tanggung jawab yang dimiliki oleh daerah otonom untuk menyelenggarakan serta mengatur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Otonomi daerah merupakan hak yang dimiliki oleh masyarakat suatu wilayah untuk mengelola, mengatur, mengendalikan, serta mengembangkan berbagai urusan pemerintahan secara mandiri, dengan tetap berlandaskan dan menghormati ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku². Menurut Hanif Nurcholis Kewenangan otonomi daerah ini dapat dibedakan menjadi 2

¹ Syamsudin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah* (Jakarta: LIPI Press, 2007), 39.

² D Deswimar, *Peran program pemberdayaan masyarakat desa dalam pembangunan pedesaan* (Riau, 2014) Vol 5, No 1

(dua) yaitu otonomi luas dan otonomi terbatas³. Menurut Haris, kewenangan otonomi yang luas merujuk pada hak daerah untuk mengelola pemerintahan yang mencakup seluruh aspek pemerintahan, kecuali di bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, serta moneter dan fiskal Agama serta kewenangan penuh dalam pelaksanaan mencakup seluruh tahap, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, hingga evaluasi.⁴ Kota Padang sebagai daerah otonomi, menerapkan asas desentralisasi dalam menjalankan pembangunan. Hal ini tercermin dalam prakarsa yang dilakukan untuk menentukan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, pembiayaan, serta perangkat pelaksanaannya.

Namun, berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dalam penyusunan rencana pembangunan jangka menengah untuk pelaksanaan otonomi Daerah, kota ini masih menghadapi beberapa tantangan, terutama dalam menggali perencanaan pembangunan daerah melalui badan sektor perencanaan pembangunan Daerah. Faktanya, target yang ditetapkan selama ini sering kali tidak tercapai, Salah satu penyebab dari kondisi ini adalah pelaksanaan proses dan tahapan pembangunan yang belum berjalan secara optimal, sesuai dengan potensi dan kondisi aktual yang ada di Kota Padang.

³ Hanif Nurcholis, *Teori dan praktik Pemerintahan dan otonomi daerah* (Jakarta : Gramedia widiasarana Indonesia, 2005), hlm. 30.

⁴ Syamsudin Haris, *Desentralisasi dalam Administrasi Negara* (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm. 51.

Dalam upaya melaksanakan pembangunan, Pemerintah memerlukan perencanaan yang matang dan terarah. Perencanaan yang matang diperlukan untuk mencapai sasaran pembangunan yang diinginkan. Lebih lanjut, perencanaan yang disesuaikan dengan kondisi suatu wilayah menjadi faktor penting dalam keberhasilan pembangunan. Perencanaan yang baik ibarat perjalanan yang sudah setengah jalan, karena setelah itu yang perlu dilakukan hanya melaksanakan dan mengendalikan. Jika pelaksanaannya berjalan konsisten, pembangunan akan segera mencapai tujuannya. Dengan demikian, perencanaan yang tepat merupakan hal utama untuk mewujudkan pembangunan yang efektif.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), setiap pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) selama 20 tahun yang memuat visi, misi, serta arah pembangunan daerah. Dokumen perencanaan ini kemudian diturunkan secara lebih rinci ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk periode lima tahunan, yang mencakup kebijakan pengelolaan fiskal daerah, strategi pembangunan, kebijakan umum, program lintas dan intra-SKPD, program kewilayahan, serta rencana kerja yang terintegrasi dengan regulasi dan kerangka pendanaan bersifat indikatif.

Penyusunan RPJMD dimaksudkan sebagai acuan strategis bagi seluruh pemangku kepentingan pembangunan baik Pemerintah, sektor swasta, maupun masyarakat dalam rangka mengarahkan proses pembangunan Daerah secara terpadu dan berkelanjutan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Rencana

Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Padang tahun 2019–2024 tidak hanya berfungsi sebagai dokumen strategis pembangunan Daerah, tetapi juga dijabarkan lebih lanjut ke dalam sejumlah dokumen turunan yang bersifat teknis-operasional. Dokumen turunan tersebut meliputi Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah (RIPPDA) yang memuat arah kebijakan pengembangan pariwisata daerah secara komprehensif, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang menjadi pedoman perencanaan tahunan pemerintah daerah, Rencana Strategis Perangkat Daerah (Renstra) yang berfungsi sebagai pedoman kinerja masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD), serta Sasaran Pembangunan Daerah (SPD) yang merinci indikator dan target pembangunan secara terukur.

RIPPDA atau Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah merupakan dokumen turunan sektoral dari RPJMD yang secara khusus memuat arah kebijakan, strategi, dan program pembangunan di bidang pariwisata. Dokumen ini disusun dengan mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, yang kemudian diperjelas melalui Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan RIPPDA. Dalam konteks perencanaan daerah, RIPPDA berfungsi sebagai dokumen teknis yang menjabarkan kebijakan RPJMD pada sektor pariwisata secara lebih rinci dan operasional, mencakup pengembangan destinasi wisata, pemasaran, kelembagaan, dan industri pariwisata daerah. RIPPDA umumnya disusun untuk periode jangka menengah (10 tahun) dan dijadikan acuan dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) di

bidang pariwisata setiap tahunnya. Misalnya, di Kota Padang telah disusun RIPPDA 2008–2017 yang menjadi dasar arah pengembangan kawasan wisata unggulan seperti Pantai Padang, Gunung Padang, dan destinasi bahari lainnya. Dengan demikian, RIPPDA merupakan penjabaran tematik dari RPJMD yang berorientasi pada sektor kepariwisataan, bertujuan mendukung visi daerah dalam meningkatkan daya saing ekonomi berbasis pariwisata.

Selanjutnya, RKPD atau Rencana Kerja Pemerintah Daerah adalah dokumen rencana pembangunan tahunan yang merupakan penjabaran langsung dari RPJMD. Berdasarkan Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 dan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017, RKPD disusun setiap tahun oleh pemerintah daerah untuk menjabarkan prioritas pembangunan daerah, rencana program dan kegiatan, pagu indikatif, serta indikator kinerja utama yang akan dicapai pada tahun anggaran bersangkutan. RKPD berperan penting sebagai jembatan antara perencanaan jangka menengah (RPJMD) dan penganggaran tahunan (APBD), sehingga setiap program yang dilaksanakan oleh organisasi perangkat daerah (OPD) dalam satu tahun selalu berorientasi pada pencapaian sasaran RPJMD.

Dalam konteks Kota Padang, misalnya, Peraturan Wali Kota Padang Nomor 20 Tahun 2024 tentang RKPD Kota Padang Tahun 2025 menetapkan arah kebijakan pembangunan daerah untuk tahun pertama pelaksanaan RPJMD 2025–2029. Melalui mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), RKPD menjadi wadah partisipatif dalam menentukan prioritas kegiatan pembangunan yang selaras dengan visi misi kepala daerah, sekaligus

menjadi dasar penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS).

Kemudian, Renstra Perangkat Daerah (Renstra PD) merupakan dokumen perencanaan strategis yang disusun oleh masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD) untuk periode lima tahun, mengacu langsung pada arah kebijakan dan sasaran yang tercantum dalam RPJMD. Berdasarkan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 Pasal 130–132, Renstra PD memuat visi, misi, tujuan, sasaran, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan yang akan dilaksanakan OPD selama satu periode pemerintahan kepala daerah. Fungsi utama Renstra OPD adalah menjabarkan tanggung jawab sektoral dan indikator kinerja utama OPD sesuai bidangnya masing-masing agar target pembangunan daerah yang termuat dalam RPJMD dapat dicapai secara terukur.

Misalnya, Dinas Pariwisata Kota Padang menyusun Renstra yang memuat strategi peningkatan daya tarik wisata, pemberdayaan ekonomi kreatif, dan peningkatan kualitas infrastruktur wisata, semuanya disesuaikan dengan sasaran RPJMD pada misi “meningkatkan kualitas pengelolaan pariwisata yang nyaman dan berkesan”. Dengan demikian, Renstra PD menjadi dokumen operasional yang menghubungkan kebijakan makro RPJMD dengan pelaksanaan teknis kegiatan oleh OPD di lapangan.

Terakhir, SPD atau Strategi Pembangunan Daerah dapat dipahami sebagai dokumen konseptual yang memuat arah strategis pembangunan daerah secara lintas sektor, dan berfungsi sebagai perangkat pendukung dalam penyusunan

RPJMD maupun Renstra PD. Di beberapa pemerintah daerah, SPD juga dijadikan sebagai dokumen analisis kebijakan yang menjelaskan bagaimana RPJMD akan diterjemahkan dalam bentuk strategi lintas sektor yang sinergis antara pemerintah daerah, swasta, dan masyarakat. SPD pada dasarnya melengkapi dokumen perencanaan formal dengan memberikan gambaran strategis mengenai pendekatan pembangunan, arah investasi, dan sinergi antarprogram, sehingga menjadi turunan konseptual yang memperkuat keberhasilan implementasi RPJMD secara menyeluruh.

Keempat dokumen ini memiliki keterkaitan erat dengan RPJMD dan menjadi instrumen penting dalam memastikan keterpaduan antara visi, misi, serta program pembangunan dengan implementasi nyata di lapangan. Dengan demikian, evaluasi terhadap pelaksanaan RPJMD pada Misi 5 mengenai peningkatan kualitas pengelolaan pariwisata yang nyaman dan berkesan di Kota Padang juga perlu memperhatikan konsistensi agar dapat memberikan gambaran menyeluruh tentang efektivitas kebijakan pembangunan pariwisata Daerah.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) ialah wujud operasionalisasi visi, misi, dan program kepala Daerah yang disusun berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) serta memperhatikan arah kebijakan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

Pasca pelantikan Wali Kota dan Wakil Wali Kota pada 13 Mei 2019, Pemerintah Kota Padang memiliki kewajiban untuk merumuskan RPJMD Tahun 2019–2024 sebagai pedoman utama dalam penyelenggaraan pembangunan lima tahunan. Penyusunan dokumen ini juga merupakan implementasi dari ketentuan Undang-

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mewajibkan perencanaan pembangunan daerah sebagai bagian integral dari sistem perencanaan pembangunan nasional.

RPJMD Kota Padang disusun dengan mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2020-2024, yang bertujuan untuk memperkuat pembangunan secara komprehensif di berbagai sektor dengan fokus pada peningkatan daya saing ekonomi. Tujuan ini didasarkan pada pemanfaatan keunggulan sumber daya alam dan pengembangan sumber daya manusia berkualitas, yang didukung oleh kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Dengan demikian, penyusunan RPJMD Kota Padang tahun 2019-2024 dirancang agar selaras dengan prioritas pembangunan nasional maupun Provinsi Sumatera Barat. Dokumen ini menitikberatkan pada tiga isu strategis utama, yakni penguatan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), pembangunan yang berkelanjutan, serta integrasi perspektif gender dalam kebijakan dan program. Dalam RPJMD Kota Padang 2019–2024, visi dan misi pembangunan dirumuskan sebagai dasar arah kebijakan Daerah.

Visi : Mewujudkan masyarakat Kota Padang yang madani berbasis pendidikan, perdagangan, dan pariwisata unggul serta berdaya saing

Misi :

1. Meningkatkan kualitas pendidikan untuk menghasilkan sumber daya manusia yang beriman, kreatif, inovatif dan berdaya saing
2. Mewujudkan Kota Padang yang unggul, aman, bersih, tertib, bersahabat dan menghargai krearifan lokal
3. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi kota Padang yang inklusif
4. Mewujudkan kota Padang sebagai pusat perdagangan dan ekonomi kreatif
5. Meningkatkan kualitas pengelolaan pariwisata yang nyaman dan berkesan
6. Menciptakan masyarakat sadar, peduli dan tangguh bencana
7. Meningkatkan kualitas tatakelola Pemerintahan yang bersih dan pelayanan publik yang prima

Peneliti tertarik meneliti pada salah satu misi kelima yaitu "Meningkatkan kualitas pengelolaan pariwisata yang nyaman dan berkesan," karena sektor pariwisata memiliki peran yang sangat penting dalam perekonomian Daerah. Sektor pariwisata tidak hanya berkontribusi pada peningkatan pendapatan Daerah, tetapi juga memberikan dampak positif terhadap penciptaan lapangan kerja, pengembangan usaha lokal, dan peningkatan infrastruktur.

Dengan program ini Pemerintah Kota Padang berupaya untuk memaksimalkan pengembangan pada sektor pariwisata di Kota Padang dengan meningkatkan kualitas pengelolaan yang baik melalui berbagai langkah strategis. Pengelolaan pariwisata yang optimal berpotensi menarik kunjungan wisatawan,

baik dari dalam negeri maupun luar negeri, yang selanjutnya dapat memberikan efek positif terhadap sektor-sektor terkait seperti akomodasi, transportasi, dan industri kuliner. Upaya yang dapat dilakukan antara lain mencakup peningkatan kualitas infrastruktur destinasi wisata, penyediaan sarana pendukung yang menunjang kenyamanan pengunjung, serta pengembangan kapasitas sumber daya manusia yang profesional di bidang pariwisata.

Pariwisata telah berkembang menjadi salah satu sektor yang memiliki kemampuan untuk meningkatkan perekonomian dan pendapatan negara. Di era otonomi daerah, sektor pariwisata juga memainkan peran vital dalam mendukung ekonomi serta mempercepat pembangunan Daerah. Namun, pariwisata sejatinya bukan hanya sekadar kegiatan ekonomi, karena di dalamnya terjadi interaksi yang sangat besar di masyarakat⁵. Dalam ilmu pariwisata, penting untuk mengelola objek wisata dengan baik agar keberadaannya tetap terpelihara dan dapat bertahan dalam jangka panjang. Menurut ahli Oka A Yoeti (1996) Dalam bukunya yang berjudul Anatomi Pariwisata Indonesia, pariwisata adalah suatu perjalanan yang dilakukan sementara waktu tanpa bermaksud mencari nafkah atau peruntungan. Pariwisata identik dengan tamasya, rekreasi, dan jalan-jalan menikmati libur.

Hal ini akan memungkinkan objek wisata tersebut dapat dinikmati oleh generasi mendatang sekaligus mempertahankan keseimbangan alam. Pengelolaan pariwisata memerlukan keterampilan dan pengalaman yang sesuai, seperti yang diungkapkan oleh Stoner, yang menjelaskan bahwa Pengelolaan merupakan suatu

⁵ Pitana, I. G., Suwardi, A., & Hamid, M. (2019). Pengembangan Pariwisata Berbasis Masyarakat. Yogyakarta: Andi Publisher

rangkaian kegiatan yang mencakup perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian, yang bertujuan untuk mengoptimalkan pemanfaatan seluruh sumber daya yang tersedia demi mencapai sasaran yang telah ditetapkan. telah ditetapkan oleh organisasi⁶. Pengelolaan objek wisata yang efektif akan menciptakan lingkungan yang aman dan menyenangkan, sehingga dapat menarik perhatian wisatawan baik dari dalam negeri maupun mancanegara.

Pengembangan sektor pariwisata perlu diintegrasikan dengan kearifan budaya lokal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar sekaligus menjaga kelestarian sumber daya alam. Pendekatan pariwisata berbasis potensi lokal ini diharapkan dapat memberikan dampak positif terhadap sektor ekonomi lainnya melalui peningkatan nilai tambah serta peningkatan pendapatan masyarakat setempat⁷. Efek ganda inilah yang menjadikan sektor pariwisata sebagai aset yang sangat berharga dalam pembangunan ekonomi di tengah globalisasi. Globalisasi ekonomi pada dasarnya menggambarkan kehidupan ekonomi yang bersifat global dan terbuka, tanpa batasan teritorial antarnegara.

Di Indonesia, globalisasi ekonomi berkembang seiring dengan meningkatnya konsumsi budaya, salah satunya melalui pariwisata. Pariwisata menjadi investasi yang sangat menguntungkan untuk menambah devisa negara, berkat banyaknya wisatawan asing yang berkunjung ke Indonesia. Berdasarkan laporan Kemenparekraf dalam Rencana Strategis 2020-2024, fokus utama terletak pada penciptaan pengalaman pariwisata berkualitas (*quality tourism experience*),

⁶ Stoner, J. A. F. (2006). *Management: A Global Perspective*. 6th ed. Prentice Hall.

⁷ Purwanti, R. (2013). *Strategi Pengembangan Pariwisata Berbasis Sumber Daya Lokal*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia

pengembangan pariwisata yang berlandaskan ekonomi kreatif, serta peningkatan nilai tambah sektor ekonomi kreatif yang diharapkan mampu menjadi motor penggerak pertumbuhan ekonomi nasional. (www.kemenparekraf.go.id, diakses pada 1 Januari 2025).

Secara geografis, Kota Padang berada di sepanjang pesisir barat Pulau Sumatera dengan garis pantai yang membentang sepanjang 84 km. Wilayah kota ini memiliki luas total 694,96 km², di mana lebih dari 60% atau sekitar $\pm$ 434,63 km² terdiri dari daerah perbukitan yang didominasi oleh hutan lindung. Sementara itu, sisanya merupakan area perkotaan yang dapat dimanfaatkan secara efektif. Dari segi topografi, wilayah daratan Kota Padang menunjukkan keragaman; sekitar 49,48% berada di daerah dengan kemiringan lebih dari 40%, sedangkan 23,57% terletak pada wilayah dengan kontur yang relatif landai⁸. Sebagai pusat Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat, Kota Padang memiliki luas wilayah administratif sekitar 1.414,96 km².

Karakteristiknya memberikan signifikan dalam aspek sumber daya alam dan kebudayaan yang dapat dimanfaatkan sebagai daya tarik pariwisata di Sumatera Barat. Potensi tersebut meliputi keindahan pantainya, keramahan masyarakat, kekayaan kuliner, serta warisan budaya yang dimiliki. Walaupun demikian, kemajuan sektor pariwisata dapat menimbulkan berbagai dampak, baik yang bersifat positif maupun negatif, pada kehidupan sosial, ekonomi, dan lingkungan masyarakat Kota Padang.

⁸ Basis Data Pusat Pengembangan Kawasan Perkotaan.com, Profil Kota Padang, <http://perkotaan.bpiw.pu.go.id/v2/kota-besar/81> (diakses tanggal 18 Oktober 2021 Pukul 17.43)

Jumlah kunjungan wisatawan yang berkunjung ke Kota Padang mengalami perubahan antara tahun 2019 dan tahun 2020. Pada tahun 2020, tercatat sebanyak 2,5 juta pengunjung domestik dan 21 ribu pengunjung mancanegara yang berkunjung ke kota ini. Rincian lengkap mengenai jumlah wisatawan tersebut disajikan dalam tabel Jumlah Wisatawan Kota Padang Tahun 2019–2020 berikut:"

Tabel 1. 1
Jumlah Kunjungan Wisatawan Di Kota Padang

Tahun	Domestik	Mancanegara
2019	5,38 juta	88 ribu
2020	2,56 juta	21 ribu
2021	1 juta	1,53 ribu
2022	2,83 juta	22 ribu
2023	3,7 juta	455 ribu
2024	5,455 juta	191 ribu

Sumber : Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang

Dari aktivitas kunjungan wisatawan, dapat diamati adanya variasi jumlah wisatawan, baik dari dalam negeri maupun luar negeri, yang secara langsung berdampak pada penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sektor pariwisata Kota Padang. Pada tahun 2019, jumlah wisatawan domestik tercatat sebanyak 5,38 juta orang dan wisatawan mancanegara sebanyak 88 ribu orang. Namun, pada tahun 2020 hingga 2021, jumlah kunjungan menurun drastis akibat pandemi COVID-19, di mana wisatawan domestik hanya mencapai 2,56 juta pada tahun 2020 dan turun menjadi 1 juta pada tahun 2021, sedangkan wisatawan mancanegara turun drastis menjadi 21 ribu pada tahun 2020 dan hanya 1,53 ribu pada tahun 2021.

Memasuki tahun 2022, sektor pariwisata mulai menunjukkan pemulihan dengan meningkatnya jumlah wisatawan domestik menjadi 2,83 juta dan mancanegara sebanyak 22 ribu. Tren ini terus berlanjut pada tahun 2023 dengan peningkatan signifikan wisatawan mancanegara menjadi 455 ribu, sementara wisatawan domestik mencapai 3,7 juta. Pada tahun 2024, jumlah kunjungan wisatawan domestik meningkat menjadi 5,455 juta dan mancanegara sebanyak 191 ribu. Peningkatan ini mencerminkan mulai pulihnya kepercayaan masyarakat untuk melakukan perjalanan wisata serta hasil dari strategi promosi dan penyelenggaraan event-event wisata oleh Pemerintah Kota Padang. Rincian lengkap mengenai data tersebut disajikan dalam tabel Pendapatan Asli Daerah (PAD) Sektor Pariwisata Kota Padang berikut ini.

Tabel 1. 2
Pendapatan Asli Daerah (PAD) Sektor Pariwisata Kota Padang

Tahun	PAD
2019	2.74.354.266
2020	530.477.025
2021	111.400.686
2022	237.733.363
2023	378.309.250
2024	586.384.647

Sumber : Dinas Pariwisata Kota Padang

Kontribusi yang diberikan oleh sektor pariwisata pada total PAD Kota Padang menunjukkan adanya penurunan di tahun 2019-2024 dan setelah itu adanya peningkatan setiap tahunnya. Pada tahun 2019, PAD sektor pariwisata Kota Padang mencapai sebesar Rp2.743.542.266 miliar. Namun, pada tahun 2020 terjadi penurunan signifikan menjadi sebesar Rp530.477.025 juta, yang

disebabkan oleh dampak pandemi COVID-19 yang menyebabkan pembatasan aktivitas wisata, penutupan destinasi wisata, serta turunnya jumlah kunjungan wisatawan secara signifikan. Kondisi ini semakin memburuk. Pada tahun 2021, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sektor pariwisata tercatat sebesar Rp111.400.686 juta, yang merupakan angka terendah dalam kurun waktu lima tahun terakhir.

Seiring dengan membaiknya kondisi kesehatan masyarakat dan pelonggaran kebijakan pembatasan sosial, sektor pariwisata mulai menunjukkan tren pemulihan. Hal ini tercermin dari peningkatan PAD sektor pariwisata pada tahun 2022 sebesar Rp237.733.363 juta, dan terus meningkat menjadi Rp378.309.250 juta pada tahun 2023. Pada tahun 2024, PAD sektor pariwisata kembali mengalami peningkatan hingga mencapai Rp586.384.647 juta, Peningkatan ini menunjukkan adanya upaya pemulihan sektor pariwisata melalui berbagai strategi promosi, peningkatan kualitas destinasi, Perkembangan sektor pariwisata di Kota Padang memberikan kontribusi signifikan dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh oleh pemerintah daerah setempat.

Dalam era otonomi daerah saat ini, sektor pariwisata semakin diprioritaskan sebagai salah satu fokus utama dalam pengembangan wilayah. Setiap Daerah dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan lokal yang dapat memberikan kontribusi signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) sekaligus mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat melalui pengembangan sektor pariwisata. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merujuk pada penerimaan yang diperoleh daerah secara mandiri, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-

undangan. Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, PAD dibagi menjadi empat kategori utama, yaitu: pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, serta hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain.

Pada tahun 2022, sektor pariwisata memberikan kontribusi sebesar 20,1% terhadap total Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Padang⁹. Dampak positif pariwisata terhadap ekonomi masyarakat sangat terasa. Semakin banyak pengunjung yang datang ke objek wisata, semakin baik pula kondisi ekonomi masyarakat sekitar, seiring juga dengan meningkatnya berbagai peluang usaha yang dapat dikembangkan. Beberapa jenis pajak Daerah yang berpotensi meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) meliputi pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengembalian bahan galian golongan C, serta pajak parkir.

Sementara itu, retribusi Daerah menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 didefinisikan sebagai pungutan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah sebagai imbalan atas jasa atau pemberian izin tertentu yang secara khusus disediakan dan/atau diberikan untuk kepentingan individu atau badan usaha¹⁰. Contoh dari retribusi diantaranya retribusi tempat rekreasi, parkir, pasar, penginapan, izin mendirikan bangunan dan lain-lain. Objek retribusi mencakup jasa umum, jasa usaha, serta perizinan tertentu. Kontribusi sektor pariwisata terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) meliputi pendapatan dari retribusi objek

⁹ Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

¹⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 1 ayat (64)

wisata, pajak hotel, pajak restoran, dan pajak hiburan. Potensi kontribusi sektor pariwisata ini masih dapat ditingkatkan dengan cara mengoptimalkan pengelolaan objek wisata guna menarik lebih banyak pengunjung.

Dengan meningkatnya kontribusi sektor wisata, penerimaan dari pariwisata pun akan otomatis turut meningkat terhadap PAD. Kenaikan jumlah wisatawan yang datang ke Kota Padang berpotensi meningkatkan pendapatan sektor hotel, penginapan, restoran, dan rumah makan, yang selanjutnya akan memberikan kontribusi positif terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui penerimaan retribusi dari objek wisata di Kota Padang. Meski memiliki potensi yang signifikan, pengelolaan sektor pariwisata di Kota Padang masih dianggap belum optimal dalam mendukung peningkatan PAD.

Walau kunjungan wisatawan naik cukup signifikan, kontribusi PAD dari pariwisata masih lebih kecil jika dibandingkan sektor-sektor penghasil PAD dan PDRB lainnya seperti perdagangan besar & eceran, industri pengolahan, transportasi yang memiliki basis ekonomi lebih besar dan kontribusi yang lebih stabil. Data sebelumnya menyebut sektor perdagangan besar dan eceran memberi sekitar 16,41 % dari PDRB Kota Padang pada 2020, dan sektor industri pengolahan sekitar 11,87 %.¹¹

Sektor pariwisata juga memiliki tantangan untuk mempertahankan dan meningkatkan kontribusi PAD, antara lain karena Kerentanan terhadap faktor eksternal contohnya pandemi COVID-19 selanjutnya karena keterbatasan sarana

¹¹ Pemerintah Kota Padang. (2020). *Performa ekonomi Kota Padang tahun 2020*. Pemerintah Kota Padang. <https://padang.go.id/performa-ekonomi-kota-padang-tahun-2020>

& fasilitas wisata dan objek wisata yang belum maksimal dalam menarik wisatawan ke setiap zona wisata dan kebijakan dan regulasi yang perlu diperkuat agar retribusi, pajak pariwisata, dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan objek wisata bisa ditingkatkan.

Oleh sebab itu, dibutuhkan langkah-langkah strategis dalam mengembangkan potensi objek-objek wisata yang tersedia, sehingga diperlukan upaya penguatan dalam pengelolaan dan pengembangan dan pembangunan destinasi wisata agar dapat menjadi sektor unggulan daerah. Pembangunan sektor ini membawa berbagai konsekuensi, baik positif maupun negatif. Dampak positifnya antara lain peningkatan pendapatan Daerah, terciptanya peluang kerja, tumbuhnya aktivitas ekonomi lokal, serta mendorong pelestarian dan pertumbuhan budaya asli Indonesia.

Namun demikian, pengembangan pariwisata juga berpotensi menimbulkan dampak negatif yang seringkali kurang diperhatikan, seperti pencemaran lingkungan, pergeseran nilai sosial, eksploitasi berlebihan terhadap sumber daya alam, serta penurunan kualitas keaslian keanekaragaman hayati dan ekosistem. Oleh karena itu, penting untuk menerapkan prinsip-prinsip pariwisata berkelanjutan dalam setiap kebijakan dan pengelolaan destinasi wisata, sehingga dampak negatif tersebut dapat diminimalkan dan keberlanjutan sektor pariwisata tetap terjaga.

Pada tahun 2017, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat melalui forum koordinasi bersama pemerintah kabupaten dan kota se-Sumatera Barat, menyusun branding wisata baru yang dikenal dengan nama "Taste of Padang". Tujuan branding ini adalah untuk memperkenalkan identitas dan kekuatan produk wisata Sumatera Barat kepada pasar, baik yang sudah ada maupun yang baru ditargetkan. Terdapat tiga faktor utama yang menjadi dasar dalam pembentukan branding ini, yaitu budaya, masyarakat, dan produk yang ditawarkan.

Meskipun branding ini masih menimbulkan perdebatan¹², terutama mengenai bagaimana merealisasikan Sumatera Barat dengan branding "Taste of Padang"-nya, setidaknya pariwisata di Sumatera Barat kini sudah memiliki branding yang serupa dengan provinsi-provinsi lain di Indonesia. Dengan adanya branding "Taste of Padang," laporan Dinas Pariwisata Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2020 menunjukkan bahwa jumlah pengunjung, baik dari mancanegara maupun domestik, mencapai 10.874 orang. Angka ini direncanakan akan terus meningkat melalui pengembangan dan pengelolaan yang lebih baik serta daya tarik yang dibangun untuk menarik wisatawan ke Sumatera Barat. Dalam menciptakan citra (image) bagi masyarakat, daya tarik wisata di kawasan pedesaan harus memperhatikan tiga unsur penting, yaitu melihat (seeing), membeli (buying), dan mengalami (being or doing).¹³

¹² Hidayat, A. (1977). *Branding Pariwisata: Konsep dan Implementasi*. Bandung: Alfabeta.

¹³ Hall, C. M. (2005). *Tourism: Rethinking the Social Science of Tourism*. London: Pearson Education

Provinsi Sumatera Barat memiliki beragam destinasi wisata yang menarik, salah satunya berada di Kota Padang. Sebagai ibu kota provinsi, Kota Padang dikenal dengan kekayaan objek wisatanya yang mampu menarik minat wisatawan. Keunikan budaya Minangkabau turut menjadi daya tarik utama yang memperkuat identitas pariwisata di wilayah ini. Selain itu, keindahan alamnya yang mempesona, seperti pantai-pantai yang indah, gunung, dan kuliner khas, semakin menambah daya tarik bagi wisatawan baik lokal maupun mancanegara.

Beberapa wisata yang ada di Kota Padang di antaranya adalah Pantai Padang, Pantai air manis, pantai pasir jambak, Gunung Padang, dan lain-lain. Fokus utama dalam meningkatkan sumber pendapatan asli daerah yang berasal dari retribusi ini memiliki dua tujuan strategis, yakni sebagai sumber pembiayaan untuk pembangunan daerah serta sebagai salah satu elemen penting dalam menjalankan otonomi daerah.

Kota Padang juga terkenal dengan wisata baharinya, mengingat posisinya sebagai kota terbesar di pesisir barat Pulau Sumatera yang berbatasan langsung dengan Samudera Hindia dan menjadi pintu gerbang barat Indonesia¹⁴. Karena letaknya yang berada di sepanjang pantai, banyak destinasi wisata pantai yang dikelola oleh pemerintah, salah satunya adalah Pantai Padang. Pantai yang juga dikenal dengan nama Taplau ini telah menjadi objek wisata sejak 2014.

Namun, pada masa lalu, citra wisata yang kurang baik membuat Taplau kurang terawat dan pengelolaannya tidak optimal. Pandangan negatif yang

¹⁴ Nofrianti, S., & Susilawati, E. (2020). *Potensi Wisata Bahari dan Pengembangannya di Kota Pesisir*. Medan: Universitas Sumatera Utara Press

berkembang di masyarakat terhadap Pantai Padang mengakibatkan sebagian pengunjung enggan untuk berlama-lama menikmati keindahan kawasan tersebut. Beberapa masalah seperti pemalakan, tempat-tempat yang tidak pantas, pengamen, pungutan liar di parkir, serta kebersihan yang kurang terjaga, membuat daya tarik wisata Pantai Padang berkurang. Namun, sejak Wali Kota Padang periode 2014-2019, Bapak Mahyeldi, melakukan penertiban dan perbaikan area Pantai Padang, kini Taplau telah mengalami perubahan yang signifikan dan tampil lebih menarik serta layak untuk dikunjungi.

Namun demikian, masih terdapat sejumlah permasalahan yang memerlukan penanganan lebih serius. Salah satu faktor yang melemahkan daya tarik wisata Pantai Padang adalah belum maksimalnya pengelolaan yang dilakukan oleh instansi Pemerintah terkait, serta kondisi sarana dan prasarana yang belum tertata dengan baik. hal ini mencakup kurangnya pengelolaan yang terkoordinasi antara Pemerintah dan masyarakat setempat, serta minimnya fasilitas yang mendukung kenyamanan pengunjung, seperti toilet umum, mushalla, dan area parkir yang memadai.

Selain itu, aktivitas pedagang kaki lima yang belum dikelola dengan baik, sering kali mengganggu kenyamanan pengunjung, serta kurangnya penerangan di beberapa titik yang dapat mengurangi keamanan dan kenyamanan saat malam hari. Penyediaan fasilitas yang sesuai dengan standar, serta pengelolaan kawasan yang lebih terintegrasi memiliki peran penting dalam meningkatkan daya tarik destinasi serta membentuk pengalaman wisata yang positif bagi para pengunjung.

RPJMD Kota Padang periode 2019–2024 saat ini telah memasuki tahun akhir pelaksanaannya, sehingga diperlukan suatu evaluasi untuk menilai sejauh mana tingkat keberhasilan implementasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tersebut, khususnya pada sektor pariwisata. Berdasarkan hasil penelusuran peneliti, terdapat beberapa studi yang fokus pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Salah satunya adalah penelitian yang dilakukan oleh Minta Ito Siregar yang berjudul Analisis Evaluasi Kinerja Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Padang Lawas Utara Tahun 2019-2023,¹⁵ serta penelitian lain oleh Yuliara Citra yang mengangkat topik Evaluasi Kinerja Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah¹⁶.

Kedua penelitian tersebut membahas tentang kinerja pelaksanaan RPJMD di daerah masing-masing. Selanjutnya, terdapat penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Jodzaki Azwardi dengan judul Proses dan Tahapan Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Padang¹⁷, serta kajian lain yang dilakukan oleh Mardiana Ulfa yang membahas Tahapan dan Tata Cara Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) pada Badan Perencanaan

¹⁵ Siregar, M. I. (2022). *Analisis Evaluasi Kinerja Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Padang Lawas Utara Tahun 2019-2023* (Doctoral dissertation, Universitas Medan Area).

¹⁶ Yuliara, C. (2020). *Evaluasi Kinerja Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Solok* (Doctoral dissertation, Universitas Andalas).

¹⁷ Muhammad, J. A. (2021). *Proses Dan Tahapan Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Padang* (Doctoral dissertation, Universitas Andalas).

Pembangunan Daerah Kota Padang¹⁸. Kedua penelitian ini mengulas mengenai tahapan dan prosedur penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. Terakhir, ada penelitian oleh Nur Syamsu dengan topik Evaluasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Sulawesi Barat¹⁹, serta studi lain oleh Nur Willy mengenai Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2010-2015 Kabupaten Barru²⁰, yang keduanya membahas mengenai pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.

Penelitian ini berangkat dari berbagai alasan berdasarkan fenomena yang ada. Pertama, studi-studi sebelumnya membahas RPJMD secara umum, sedangkan peneliti ingin fokus pada analisis salah satu misi dari RPJMD Kota Padang tahun 2019-2024 yaitu Misi 5 yang lebih spesifik, terutama yang berkaitan dengan pengelolaan pariwisata. Kini pengunjung tidak hanya semata-mata menginginkan pengalaman yang menyenangkan, tetapi juga yang memberikan kesan mendalam dan nyaman.

Oleh karena itu, RPJMD Kota Padang yang fokus pada Misi 5, dengan penekanan pada peningkatan kualitas pelayanan publik, pengelolaan destinasi wisata, dan kesejahteraan masyarakat sekitar, perlu dievaluasi untuk menilai apakah tujuan tersebut telah tercapai sesuai dengan harapan. Selain itu, peneliti

¹⁸ Mardiana, U. (2017). *Tahapan Dan Tata Cara Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Rkpd) Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Padang* (Doctoral Dissertation, Universitas Andalas).

¹⁹ SYAMSU, N. (2011). *Evaluasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (Rpjmd) Provinsi Sulawesi Barat* (Doctoral dissertation, Universitas Gadjah Mada).

²⁰ Willy, N. (2016). *Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2010-2015 Kabupaten Barru* (Doctoral dissertation).

tertarik untuk mengkaji kebijakan tentang pariwisata karena Pariwisata merupakan salah satu sektor yang dapat meningkatkan perekonomian daerah. Selain itu peneliti tertarik meneliti Pantai Padang karena sebagai salah satu objek wisata utama, mengingat potensi besar yang dimilikinya untuk dikembangkan menjadi destinasi wisata unggulan, meskipun saat ini masih dihadapkan pada berbagai kendala dalam pengelolaannya.

Meskipun telah mengalami perbaikan signifikan, masih ada sejumlah masalah terkait infrastruktur, fasilitas, dan pengelolaan yang perlu ditangani untuk meningkatkan daya tarik dan kualitas kunjungan wisatawan, studi ini penting untuk melihat sejauh mana RPJMD Kota Padang khususnya Misi 5, telah efektif dalam mengatasi tantangan tersebut dan apakah implementasinya sudah optimal dalam meningkatkan kualitas pengelolaan pariwisata di Pantai Padang.

Penelitian ini bertujuan untuk mengisi kekurangan pengetahuan mengenai evaluasi kebijakan daerah, tetapi juga menganalisis efektivitas pelaksanaannya dari perspektif tata kelola, pelayanan publik, dan partisipasi masyarakat lokal. Studi kasus yang difokuskan pada objek wisata Pantai Padang memberikan gambaran mikro yang spesifik mengenai kesenjangan antara perencanaan dan implementasi kebijakan di sektor pariwisata.

Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memberikan kontribusi praktis bagi penyempurnaan kebijakan pembangunan daerah, tetapi juga memperkaya wacana akademik dengan penerapan teori evaluasi kebijakan publik secara kontekstual dan aplikatif dalam bidang kepariwisataan lokal.

Keterbaharuan dari penelitian ini terletak pada pergeseran fokus, yaitu pada Misi 5 yang menjadi tujuan utama studi ini dan melihat bagaimana perkembangan dari wisata unggul yang ada di Kota Padang. Berdasarkan penjelasan yang telah disampaikan, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis evaluasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) Kota Padang tahun 2019-2024, khususnya pada Misi 5 yang berkaitan dengan peningkatan kualitas pengelolaan pariwisata yang nyaman dan berkesan. Untuk menganalisisnya, peneliti menggunakan teori model evaluasi kebijakan menurut William N. Dunn (1990), yang mencakup enam faktor utama yang mempengaruhi proses evaluasi kebijakan: efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketetapan²¹.

1.2 Rumusan Masalah

Kota Padang, yang berada di pesisir barat Pulau Sumatera, merupakan salah satu destinasi wisata utama di Indonesia dengan potensi yang signifikan di bidang pariwisata dan kelautan. Letak strategis Kota Padang sebagai pusat tata kelola Pemerintahan, perdagangan, dan transportasi lokal di Sumatera Barat memberikan keunggulan kompetitif dibandingkan wilayah lain di provinsi tersebut. Kota Padang memiliki berbagai lokasi wisata pantai yang tersebar di sepanjang pesisirnya. Keindahan pantai-pantai tersebut, seperti Pantai Padang dan Pantai air manis, menjadi daya tarik utama bagi pengunjung, baik dalam negeri maupun luar negeri, untuk menikmati pemandangan alam yang memukau serta berbagai aktivitas rekreasi yang ditawarkan.

²¹ Dunn, W. N. (1990), *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Pantai Padang, yang lebih dikenal dengan nama Taplau (singkatan dari "tapi lauik" dalam bahasa Minang yang berarti tepi laut), merupakan sebuah pantai yang terletak di Kota Padang, Provinsi Sumatera Barat. Pantai ini berada di area yang padat penduduknya di Kecamatan Padang Barat, dengan garis pantai yang membentang mulai dari wilayah Purus hingga muara Batang Arau. Lokasinya berjarak sekitar 23 km dari Bandar Udara Internasional Minangkabau, yang dapat dicapai dalam waktu kurang lebih 30 menit dengan menggunakan kendaraan mobil.

Gambar 1.1
Lokasi Pantai Padang



Pada gambar diatas, dapat dilihat bahwa ini adalah kondisi Pantai Padang, Kawasan Pantai Padang sendiri terbagi menjadi beberapa bagian, antara lain: Muaro Lasak – Lapau Panjang Cimpago (LPC), LPC – Hotel MyAll, MyAll – Jalan Hangtuah, dan Jalan Hangtuah – Kawasan Nipah/Muaro. Pantai Padang terletak di sisi barat pusat Kota Padang, dengan panjang sekitar satu kilometer yang menghadap langsung ke Samudra Hindia. Di sekitar pantai, terdapat beberapa objek menarik seperti Tugu Charter of the Indian Ocean Rim

Association for Regional Cooperation (IORA-RC), Tugu Perdamaian, serta area belanja di Lapau Panjang Cimpago (LPC) yang membentang sepanjang 100 meter dari bibir pantai, serta fasilitas parkir dan batu penghambat tsunami²².

Tingginya jumlah wisatawan yang berkunjung ke kawasan wisata Pantai Padang menunjukkan bahwa pantai ini menjadi destinasi favorit bagi wisatawan dari berbagai daerah. Berdasarkan Peraturan Menteri Pariwisata Nomor : KM.70/UM.001/MP/2016 telah ditetapkan Pantai Padang sebagai salah satu objek vital nasional dan juga merupakan *ikon* wisata Daerah Kota Padang karena letaknya yang strategis berada di dalam Kota.

Oleh karena itu Pemerintah berusaha untuk meningkatkan pelayanan sesuai dengan RPJMD pada Misi 5, yaitu meningkatkan kualitas pengelolaan pariwisata yang nyaman dan berkesan. Namun, meskipun Misi 5 sudah direncanakan, implementasinya belum berjalan secara optimal, dan masih terdapat berbagai masalah yang menimbulkan dampak berkelanjutan. Sesuai dengan teori William N. Dunn, evaluasi kebijakan merupakan suatu proses yang dilakukan untuk mengukur efektivitas dan kinerja suatu kebijakan setelah kebijakan tersebut diimplementasikan.

William N Dunn mengidentifikasi enam kategori evaluasi kebijakan, yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketetapan²³.

Efektivitas sendiri mengacu pada sejauh mana hasil yang diinginkan telah

²² Telematik.2016. 24 Juni. Pantai Padang Magnet Baru Para Wisatawan (online). <http://www.sumbarprov.go.id/details/news/8044>

²³ William N. Dunn, Public Policy Analysis: An Introduction (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 2000), 123.

tercapai, namun pada indikator ini, tujuan tersebut belum sepenuhnya tercapai. Walaupun Pantai Padang termasuk salah satu destinasi wisata utama di Sumatera Barat, fasilitas pendukung seperti toilet umum, mushalla, area parkir, serta fasilitas umum lainnya masih dianggap kurang memadai.

Kondisi ini dapat mempengaruhi kenyamanan pengunjung dan mengurangi efektivitas pengelolaan destinasi wisata. Selain itu, masalah sampah yang belum terkelola dengan baik juga menjadi tantangan besar. Masalah sampah di Pantai Padang tidak hanya terkait dengan kebiasaan dan kesadaran masyarakat dalam mengelola lingkungan, tetapi juga karena penanganan dan penyelesaian yang kurang efektif dari pemerintah terhadap pengelolaan sampah. Apabila sampah tersebut tidak segera ditangani, maka akan timbul dampak negatif yang berpengaruh terhadap keindahan dan kebersihan lingkungan pantai. Hal ini akan mengurangi daya tarik bagi wisatawan²⁴.

Gambar 1. 2

Terbatasnya lahan Parkir



²⁴ Alfihad, M. Y., Zetra, A., & Hendrik, D. (2024). Kapabilitas Pemerintah Kota Padang Dalam Pengelolaan Sampah Di Pantai Padang Tahun 2022. *Jurnal Suara Politik*, 3(2).

Seperti gambar diatas, dapat dilihat bahwa adanya permasalahan terbatasnya lahan parkir. Keterbatasan tempat parkir sering membuat pengunjung kesulitan mencari lokasi parkir yang tepat, sehingga banyak yang memilih memarkir kendaraan di tempat yang tidak seharusnya, seperti di trotoar, bahu jalan yang dapat mengganggu kelancaran lalu lintas. Kondisi ini tidak hanya menimbulkan kendala bagi para pengendara, tetapi juga berpotensi menyebabkan kemacetan yang berdampak negatif bagi pengguna jalan lainnya. Selain itu, terdapat praktik pungutan parkir yang dilakukan berulang kali di setiap titik pemberhentian saat pengunjung berpindah tempat, meskipun masih berada di kawasan Pantai Padang.

Gambar 1.3
Pengamen di Pantai Padang



Pada gambar diatas dapat dilihat bahwa kehadiran pengamen yang mengganggu kenyamanan pengunjung. Seperti yang tercermin dalam video viral

tentang pengamen yang diduga terlibat pertengkaran hingga terjadi pemukulan di kawasan wisata Pantai Padang, kejadian ini memicu kemarahan banyak pengguna internet. Diduga, banyak pengunjung yang merasakan hal serupa ketika mengunjungi kawasan Pantai Padang, khususnya di daerah wisata Pantai Padang, Kecamatan Padang Barat, Kota Padang, Provinsi Sumatera Barat (Sumbar), yang sering didatangi oleh pengamen. Sebagai destinasi wisata yang cukup populer, Pantai Padang kerap menjadi lokasi berkumpulnya para pengamen, yang mayoritas berasal dari kelompok ekonomi menengah ke bawah. Meskipun beberapa pengunjung mungkin tidak mempermasalahkan kehadiran pengamen sebagai bagian dari budaya setempat, banyak juga yang merasa terganggu dengan cara mereka meminta uang.

Pengamen yang ada di pantai sering mendekati pengunjung dengan cara yang kurang sopan atau bahkan memaksa, yang dapat mengurangi kenyamanan serta pengalaman berwisata. Selain itu, jumlah pengamen yang meningkat pada jam-jam tertentu membuat suasana terasa padat dan kurang menyenangkan, terutama bagi mereka yang ingin menikmati ketenangan di sepanjang pantai. Kepala Dinas Pariwisata Kota Padang Yudi Indra Syani kepada *Padang Ekspres*, Jumat (6/9) mengatakan, ulah oknum pengamen pastinya membuat setiap pengunjung Pantai Padang resah dan terganggu.

“Hal itu pasti bisa membuat kawasan objek wisata andalan Kota Padang itu menjadi tidak kondusif. Kami pun menyayangkan dan mengecam apa yang terjadi kepada pengunjung itu,” kata Yudi²⁵.

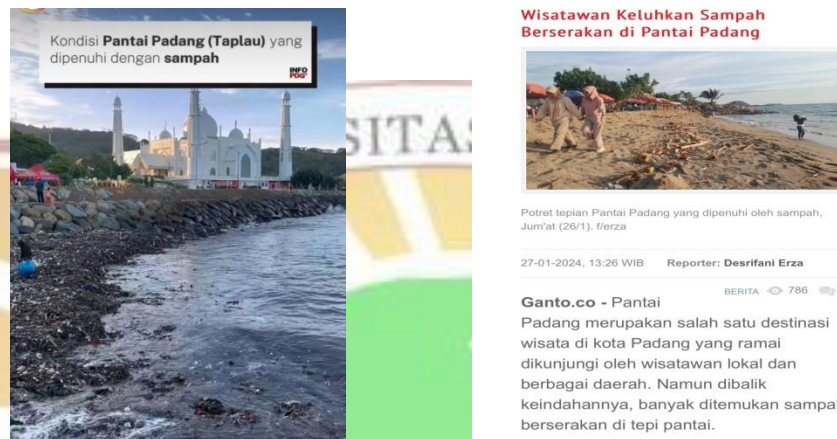


Efisiensi merujuk pada jumlah upaya yang diperlukan guna mencapai tujuan yang diharapkan. Meskipun terdapat petugas kebersihan di Pantai Padang, masalah kebersihan masih belum dapat ditangani dengan optimal. Meskipun demikian, jumlah pegawai di Bidang Pengelolaan Sampah dan Kebersihan masih belum mencukupi untuk menangani sampah di seluruh Kota Padang. Sumber daya manusia (SDM) merupakan elemen krusial dalam pencapaian tujuan sebuah lembaga. Meskipun Pemerintah Kota Padang memiliki SDM yang relatif memadai, terutama terkait pembagian tugas dan penguasaan pengetahuan, penanganan sampah yang menumpuk di Pantai Padang memerlukan peningkatan jumlah SDM, khususnya Tenaga Harian Lepas atau Petugas Sampah, mengingat tingginya volume sampah yang dihasilkan setiap harinya.²⁶

²⁵ Kepala Dinas Pariwisata Padang Yudi Indra Syani. (SHYNTIA/PADEK)

²⁶ Alfihad, M. Y., Zetra, A., & Hendrik, D. (2024). Kapabilitas Pemerintah Kota Padang Dalam Pengelolaan Sampah Di Pantai Padang Tahun 2022. *Jurnal Suara Politik*, 3(2).

Gambar 1.4
Kondisi sampah di Pantai Padang



Pada gambar diatas, dapat dilihat bahwa sampah masih menjadi masalah pada Pantai Padang, apabila masalah ini tidak segera ditangani, dampak buruk akan muncul dan mempengaruhi keindahan serta kebersihan lingkungan pantai. Kondisi tersebut berpotensi menurunkan daya tarik pantai bagi para wisatawan. Pencemaran sampah di pantai dapat menyebabkan wisatawan enggan berkunjung dan lebih memilih destinasi alternatif. Akibatnya, pendapatan daerah yang biasanya diperoleh dari sektor pariwisata pantai akan berkurang karena menurunnya jumlah kunjungan wisatawan akibat kondisi pantai yang tercemar.

Kecukupan merujuk pada tingkat pemenuhan atau kemampuan dalam menyelesaikan suatu permasalahan. Dalam hal ini, pada indikator kecukupan dalam Peraturan Daerah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Padang Tahun 2019-2024, khususnya pada Misi 5 yang bertujuan "meningkatkan kualitas pengelolaan pariwisata yang nyaman dan berkesan," terdapat beberapa

bukti yang menunjukkan bahwa pelaksanaan misi ini masih belum sepenuhnya efektif. Pantai Padang, Sebagai salah satu tempat wisata yang terpopuler di Kota Padang, lokasi ini masih mengalami kekurangan dalam hal infrastruktur pendukung kenyamanan pengunjung. Keterbatasan fasilitas umum seperti toilet, tempat sampah, dan area parkir berkontribusi pada berkurangnya kenyamanan wisatawan. Beberapa toilet yang ada tidak terawat dengan baik, dan distribusi fasilitas kebersihan juga kurang merata.

Gambar 1.5
Kondisi toilet di pantai Padang



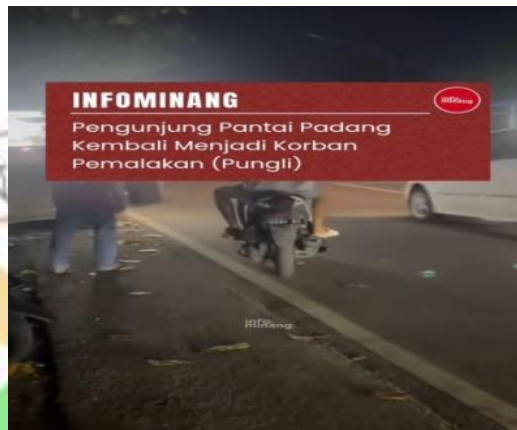
Pada gambar diatas, dapat dilihat bahwa kondisi toilet yang terkunci pada jam tertentu, kondisi ini mengakibatkan susahnya pengunjung untuk memakai fasilitas yang disediakan oleh Pemerintah. Hal ini dapat mengindikasikan adanya keterbatasan fasilitas umum yang dapat mengurangi kenyamanan pengunjung.

Gambar 1.6
Kondisi Kurangnya fasilitas tempat sampah



Pada gambar diatas, dapat dilihat bahwa kondisi kurangnya salah satu fasilitas yaitu bak sampah, keberadaan titik bak sampah yang begitu jauh satu lainnya membuat pengunjung kesulitan saat membuang sampahnya pada tempatnya. Kondisi ini berpotensi menimbulkan perilaku membuang sampah sembarangan dan berdampak pada menurunnya kualitas kebersihan lingkungan di kawasan wisata. Keterbatasan fasilitas tempat sampah menjadi salah satu indikator penting yang menunjukkan perlunya peningkatan pengelolaan sarana dan prasarana di destinasi wisata tersebut. agar kenyamanan dan kesadaran pengunjung dalam menjaga kebersihan dapat lebih ditingkatkan.

Gambar 1.7
Kondisi Pungli di Pantai Padang



Pada gambar diatas, dapat dilihat bahwa adanya permasalahan dalam isu keamanan, terutama pada malam hari di sekitar Pantai Padang, juga masih menjadi perhatian. Penerangan di beberapa kawasan pantai masih belum cukup memadai, sehingga dapat menurunkan rasa aman bagi pengunjung. Maka dari itu, Upaya peningkatan fasilitas penerangan dan memperkuat pengawasan di area tersebut agar pengunjung merasa lebih aman dan nyaman, baik pada siang maupun malam hari.

Perataan merupakan kriteria yang mengatur distribusi biaya dan manfaat secara adil kepada berbagai kelompok. Ketidaktercapaiannya terlihat pada distribusi sarana dan prasarana, serta pembagian biaya yang masih tidak merata. Contohnya, penataan ruang di sekitar Pantai Padang yang terkesan tidak merata. Beberapa bagian pantai terlihat lebih tertata dan terkelola dengan baik, namun di beberapa tempat lainnya tampak kumuh, kurang terorganisir, dan minim pengawasan. Sebagai contoh, Terdapat banyak pedagang kaki lima yang tidak tertata dengan baik yang dapat mengganggu estetika dan kenyamanan

pengunjung. Selain itu, distribusi sarana dan prasarana yang terpusat di beberapa titik saja, serta ketidakseimbangan alokasi biaya dalam pengelolaan pariwisata, menjadi faktor utama yang menghalangi tercapainya pemerataan dalam pengelolaan wisata di Pantai Padang.

UNIVERSITAS ANDALAS

Gambar 1.8

PKL berjualan di atas trotoar



Sesuai gambar diatas dapat dilihat bahwa kondisi PK yang berjualan di atas trotoar, kondisi ini menghalangi jalur pejalan kaki dan menyebabkan kesulitan bagi pengunjung yang ingin berjalan dengan nyaman. Selain itu, hal ini juga dapat menimbulkan kesan kumuh dan mengurangi kenyamanan serta estetika lingkungan sekitar.

Responsivitas adalah kriteria yang mengukur sejauh mana kebijakan dapat memenuhi kebutuhan atau keinginan kelompok tertentu. Dalam hal ini, kriteria responsivitas sudah cukup baik, terlihat dari adanya peningkatan dalam aspek keamanan. Pihak keamanan, seperti Satpol PP dan Polisi, rutin melakukan patroli

UNTUK

KEDJAJAAN

BANGSA

di sekitar pantai, terutama pada jam-jam sibuk, yang memberikan rasa aman bagi para wisatawan.

Gambar 1.9

Satpol PP sedang patroli



Pada gambar diatas dapat dilihat bahwa ekelompok petugas Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) sedang melakukan patroli atau penertiban di kawasan di sepanjang Pantai Padang, Kota Padang. Situasi terlihat tertib dan terorganisir, menunjukkan adanya pengawasan atau upaya pengendalian oleh pemerintah daerah dalam menjaga ketertiban umum, kebersihan, atau kemungkinan penertiban pedagang kaki lima di area wisata tersebut. Kegiatan ini selaras dengan misi pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas pengelolaan pariwisata yang nyaman dan berkesan.

Ketepatan merujuk pada kemampuan untuk menjawab pertanyaan mengenai apakah tujuan atau hasil yang diinginkan benar-benar bermanfaat dan memiliki nilai. Dalam hal kriteria ketepatan, situasinya belum memuaskan. Jika terdapat keterlambatan dalam menanggapi insiden atau jika petugas tidak cukup

sigap dalam memberikan pertolongan pertama, ini menunjukkan adanya masalah dalam responsivitas aspek keamanan. Selain itu, jika pengunjung mengeluhkan minimnya fasilitas atau layanan yang tidak memadai, seperti tempat sampah yang penuh, toilet yang rusak, atau petugas yang tidak responsif, maka perlu ada peningkatan dalam responsivitas tersebut. Masalah ini belum sepenuhnya diselesaikan oleh Pemerintah, meskipun telah dilakukan berbagai langkah, seperti perbaikan infrastruktur di sekitar Pantai Padang, termasuk pembangunan trotoar, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau.

Namun, tantangan dalam pengelolaan dan pemeliharaan fasilitas tersebut masih ada. Contohnya, masih terdapat keluhan mengenai kebersihan pantai dan kurangnya fasilitas yang memadai untuk mendukung para wisatawan, serta pengelolaan parkir dan pedagang di area destinasi wisata yang belum optimal. Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti berpendapat bahwa meskipun Pemerintah Kota Padang telah menetapkan RPJMD dengan fokus pada misi kelima, yaitu "meningkatkan kualitas pariwisata yang nyaman dan berkesan," pelaksanaan upaya tersebut belum mencapai hasil yang optimal.

Situasi ini disebabkan oleh berbagai permasalahan yang belum berhasil ditangani secara optimal. Jika masalah-masalah ini tidak segera diatasi, akan ada hambatan dalam mencapai tujuan menjadikan Kota Padang sebagai destinasi wisata yang unggul dan berkesan bagi para wisatawan. Penelitian ini didasarkan pada asumsi bahwa kebijakan pembangunan sektor pariwisata yang tertuang dalam RPJMD Kota Padang Tahun 2019–2024, khususnya pada Misi 5 yang bertujuan “meningkatkan kualitas pengelolaan pariwisata yang nyaman dan

berkesan,” dapat dievaluasi secara komprehensif melalui enam indikator evaluasi kebijakan menurut William N. Dunn, yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketetapan. Keenam indikator tersebut digunakan sebagai kerangka berpikir untuk menilai keberhasilan, tantangan, dan keberlanjutan kebijakan pengelolaan pariwisata di objek wisata Pantai Padang.

1. Efektivitas (Effectiveness)

Asumsi penelitian ini adalah bahwa kebijakan pembangunan pariwisata dalam RPJMD pada misi 5 ini telah berhasil meningkatkan kualitas dan daya tarik Pantai Padang. Hal ini dapat dilihat dari tren peningkatan jumlah kunjungan wisatawan setiap tahunnya. Namun demikian, asumsi ini juga menyatakan bahwa meskipun terdapat capaian positif, masih ditemukan berbagai permasalahan yang menghambat tercapainya tujuan pariwisata yang benar-benar nyaman dan berkesan.

2. Efisiensi (Efficiency)

Asumsi Penelitian ini adalah alokasi anggaran dan sumber daya telah dilakukan untuk pengembangan Pantai Padang, namun pemanfaatannya belum sepenuhnya efisien. Hal ini tercermin dari masih minimnya sarana dan prasarana penunjang.

3. Kecukupan (Adequacy)

Asumsi Penelitian ini adalah Kebijakan pariwisata dalam RPJMD Kota Padang tahun 2019-2024 diasumsikan belum sepenuhnya mencukupi dalam

menjawab persoalan mendasar di lapangan, seperti kebersihan pantai, fasilitas umum, dan kenyamanan pengunjung. Kondisi ini menunjukkan bahwa solusi yang diberikan Pemerintah belum memenuhi kebutuhan secara menyeluruh.

4. Pemerataan (Equity)

Asumsi penelitian ini adalah bahwa manfaat dari pembangunan pariwisata harus dapat dirasakan secara merata, terutama oleh masyarakat sekitar kawasan wisata. Namun, dalam kenyataannya, masih terdapat ketimpangan dalam distribusi manfaat pembangunan pariwisata. Misalnya, keberadaan pedagang kaki lima (PKL) yang belum tertata dengan baik sering kali menimbulkan persepsi negatif dari pengunjung karena mengganggu estetika dan kenyamanan, sementara di sisi lain mereka menggantungkan hidup dari aktivitas ekonomi di kawasan tersebut. Selain itu, akses terhadap fasilitas umum belum sepenuhnya ramah bagi semua kalangan, termasuk anak-anak, lansia, dan penyandang disabilitas. Hal ini menunjukkan bahwa prinsip keadilan dalam pelayanan dan pembangunan pariwisata belum sepenuhnya tercapai, sehingga evaluasi terhadap aspek pemerataan sangat penting dilakukan.

5. Responsivitas (Responsiveness)

Asumsi penelitian adalah Pemerintah Kota Padang diasumsikan belum memiliki mekanisme yang responsif terhadap keluhan, saran, dan kebutuhan masyarakat serta pengunjung kawasan wisata. Hal ini terlihat dari masih adanya keluhan pengunjung terkait parkir liar, penggunaan trotoar oleh pedagang kaki lima (PKL), dan keberadaan pengemis di kawasan wisata. Dari aspek keamanan,

pihak berwenang seperti Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan kepolisian memang rutin melakukan patroli di sekitar Pantai Padang, namun pada jam tertentu, upaya tersebut dinilai belum sepenuhnya mampu menjawab permasalahan yang ada.

6. Ketetapan (Consistency)

Asumsi penelitian ini adalah bahwa kebijakan pengembangan Pantai Padang sudah sesuai dengan potensi geografis dan sosial kawasan. Namun, implementasi kebijakan yang kurang adaptif terhadap persoalan lokal, seperti pengelolaan sampah dan ketertiban kawasan, menimbulkan pertanyaan apakah kebijakan tersebut benar-benar tepat sasaran dan kontekstual sesuai kebutuhan kawasan wisata. Terakhir, penelitian mengasumsikan bahwa kebijakan pengelolaan pariwisata harus dilaksanakan secara konsisten dan berkelanjutan. Ketetapan mencerminkan kesesuaian antara perencanaan dan implementasi, serta keberlanjutan kebijakan lintas waktu dan kepemimpinan, sehingga tujuan pembangunan pariwisata tidak terputus atau berubah-ubah.

Dengan menggunakan keenam indikator tersebut, penelitian ini bertujuan mengevaluasi secara objektif sejauh mana RPJMD Kota Padang Tahun 2019–2024, khususnya pada Misi 5. Oleh karena itu, perlu dicari tahu bagaimana Pemerintah dapat menindaklanjuti permasalahan tersebut dengan lebih efektif. Dengan mempertimbangkan permasalahan yang telah dijelaskan, evaluasi ini diharapkan dapat memberikan gambaran menyeluruh mengenai keberhasilan dan hambatan dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan sektor pariwisata di Kota Padang.

Selain itu, hasil evaluasi ini diharapkan mampu menjadi dasar pertimbangan dalam perumusan kebijakan lanjutan yang lebih tepat sasaran, berkelanjutan, serta responsif terhadap dinamika sosial dan lingkungan. Pertanyaan penelitian ini adalah Bagaimana evaluasi terhadap RPJMD Kota Padang tahun 2019-2024 pada Misi 5 tentang meningkatkan kualitas pengelolaan pariwisata yang nyaman dan berkesan(studi kasus pada objek wisata di Pantai Padang)?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah dalam penelitian ini, maka penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Evaluasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Padang Tahun 2019-2024 Pada Misi 5 Tentang Meningkatkan Kualitas Pengelolaan Pariwisata Yang Nyaman Dan Berkesan (Studi Kasus pada Objek Wisata di Pantai Padang).

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau kegunaan baik akademis maupun praktis, sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi peneliti lain sekaligus memperkaya perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang ilmu politik dengan fokus pada evaluasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi serta masukan yang bermanfaat bagi Pemerintah Daerah, khususnya Pemerintah Kota Padang, dalam mengevaluasi dan memperbaiki pelaksanaan Rencana Pembangunan jangka menengah Daerah.

