

**LAPORAN AKHIR**  
**PENELITIAN INTERNAL DOSEN**  
**Progam Studi Administrasi Publik**  
**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**



**PEMANGKU KEPENTINGAN STRATEGIS DALAM MODEL PLURALIS  
DAN ELITIS FORMULASI KEBIJAKAN PARIWISATA  
BERKELANJUTAN**

**Tim Peneliti:**

**Dra. Ida Swasanti, M.M., M.Si**  
**Septi Wulandari, S.Sos., MAP**  
**Dian Puji Rahayu**  
**Octavia Ranja Riskulloh**

*Dibiayai oleh:*

*Universitas Bojonegoro*

*Periode 1 Tahun Anggaran 2025/2026*

**Nomor Kontrak:**

**019/LPPM-LIT/ UB / XI / 2025**

**UNIVERSITAS BOJONEGORO**

**2026**

## HALAMAN PENGESAHAN

### LAPORAN AKHIR PENELITIAN PENDANAAN PERGURUAN TINGGI

1. **Judul Penelitian** : Pemangku Kepentingan Strategis Dalam Model Pluralis dan Elitis Formulasi Kebijakan Pariwisata Berkelanjutan
2. **Ketua Peneliti**
  - a. Nama Peneliti : Dra. Ida Swasanti, M.M., M.Si
  - b. NIDN : 0713126801
  - c. Program Studi : Administrasi Publik
  - d. E-mail : swasantiida@gmail.com
  - e. Bidang Keilmuan : Administrasi Publik
3. **Anggota Peneliti 1**
  - a. Nama (Dosen) : Septi Wulandari, S.Sos., M.A.P
  - b. NIDN : 0709099901
  - c. Program Studi : Administrasi Publik
  - d. E-mail : [septiwuland09@gmail.com](mailto:septiwuland09@gmail.com)
  - e. Bidang Keilmuan : Administrasi Publik
4. **Anggota Peneliti 2**
  - a. Nama (Mahasiswa) : Dian Puji Rahayu
  - b. NIM : 22632011050
  - c. Program Studi : Administrasi Publik
  - d. E-mail : dianpujirahayu737@gmail.com
  - e. Bidang Keilmuan : Administrasi Publik
5. **Anggota Peneliti 3**
  - a. Nama (Mahasiswa) : Octavia Ranja Riskulloh
  - b. NIM : 22632011104
  - c. Program Studi : Administrasi Publik
  - d. E-mail : octaviaranjar@gmail.com
  - e. Bidang Keilmuan : Administrasi Publik
5. Jangka Waktu Penelitian : 6 Bulan
6. Lokasi Penelitian : Universitas Bojonegoro
7. Dana Diusulkan : 3.000.000

**Mengetahui,**  
Ketua LPPM Universitas Bojonegoro

Bojonegoro, 23 Februari 2026  
Pengusul,

**Dr. Laily Agustina Rahmawati, S.Si., M.Sc.**  
NIDN 07 2108 8601

**Esa Septian, S.A.P., MPA**  
NIDN. 0727119701

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur marilah kita panjatkan kehadirat Allah SWT atas berkah, rahmat, limpahan, dan karunia-Nya. Tak lupa shalawat dan salam semoga tetap tercurah pada Nabi akhir zaman Muhammad SAW, kepada keluarga, para sahabat, dan seluruh umatnya. Alhamdulillah pada kesempatan kali ini penulis dapat menyelesaikan laporan akhir penelitian internal dosen universitas bojonegoro. Semoga penelitian ini dapat memberikan sumbangsih besar bagi bidang keilmuan sosial dan politik. Adapun judul penelitian ini “Pemangku Kepentingan Strategis Dalam Model Pluralis dan Elitis Formulasi Kebijakan Pariwisata Berkelanjutan”. Terimakasih saya ucapkan kepada LPPM yang telah memfasilitasi penelitian ini semoga dapat berjalan dengan lancar.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	<b>1</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>3</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>4</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>5</b>
<b>RINGKASAN</b> .....	<b>6</b>
<b>BAB I</b> .....	<b>7</b>
<b>PENDAHULUAN</b> .....	<b>7</b>
1.1 Latar Belakang.....	7
1.2 Rumusan Masalah.....	12
1.3 Tujuan Penelitian .....	12
1.4 Manfaat Penelitian .....	13
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>15</b>
2.1 Landasan Teori .....	15
2.2 Penelitian Terdahulu .....	16
2.3 Kerangka Konsep Penelitian.....	18
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b> .....	<b>19</b>
3.1 Jenis Penelitian.....	19
3.2 Teknik Pengumpulan Data.....	19
3.3 Teknik Analisis Data.....	20
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN</b> .....	<b>22</b>
4.1 Model Pluralis Dalam Proses Formulasi Kebijakan Pariwisata Berkelanjutan.....	22
4.2 Model Elitis Dalam Proses Formulasi Kebijakan Pariwisata Berkelanjutan.....	25
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN</b> .....	<b>32</b>
5.1 Kesimpulan .....	32
5.2 Saran .....	33
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>34</b>
<b>LAMPIRAN</b> .....	<b>41</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Penelitian Terdahulu .....	16
Tabel 2. Karakteristik model pluralis.....	24
Tabel 2. Karakteristik model elitis.....	27

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Network Vizualitation.....	10
Gambar 2. Bagan Kerangka Pikir .....	18
Gambar 3. Model elitis dalam formulasi kebijakan.....	26

## RINGKASAN

Penelitian ini bertujuan menganalisis peran stakeholder strategis dalam formulasi kebijakan pariwisata berkelanjutan melalui pendekatan model pluralis dan elitis, serta mengeksplorasi potensi integrasi kedua model tersebut untuk menghasilkan kebijakan yang lebih inklusif dan efektif. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik studi literatur dan analisis dokumen, yang disintesis melalui framework synthesis. Data diperoleh dari jurnal ilmiah, dokumen kebijakan, dan penelitian terdahulu yang relevan dengan tema pariwisata berkelanjutan, pluralisme, elitisme, dan teori pemangku kepentingan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa model pluralis mendorong partisipasi multipihak dan keadilan distribusi manfaat, namun cenderung menghadapi kendala dalam efisiensi pengambilan keputusan. Sebaliknya, model elitis memungkinkan proses kebijakan yang lebih cepat dan terkoordinasi, tetapi berisiko memarginalkan masyarakat lokal serta mengabaikan aspek keberlanjutan sosial dan lingkungan. Temuan ini menegaskan bahwa penerapan tunggal salah satu model belum mampu menjawab kompleksitas tata kelola pariwisata berkelanjutan. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan integrasi pendekatan pluralis dan elitis melalui peran pemerintah sebagai broker kolaboratif, guna menyeimbangkan efisiensi kebijakan dengan partisipasi publik. Kontribusi penelitian ini terletak pada pengembangan kerangka analisis formulasi kebijakan pariwisata yang menggabungkan dinamika kekuasaan dan partisipasi, sebagai dasar perumusan kebijakan yang lebih adil, inklusif, dan berorientasi keberlanjutan.

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pengembangan pariwisata memainkan peran yang sangat penting dalam menciptakan lapangan pekerjaan dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Dengan sumber daya alam yang melimpah dan beragam daya tarik wisata, sektor ini semakin dianggap sebagai salah satu pilar pembangunan di banyak negara khususnya Indonesia. Pariwisata tidak hanya berkontribusi pada pendapatan nasional tetapi juga menciptakan peluang ekonomi bagi masyarakat lokal melalui sektor-sektor terkait seperti perhotelan, transportasi, dan industri kreatif (Rasethunsa, 2021). Seiring dengan pertumbuhannya, pariwisata memberikan potensi besar untuk mengurangi angka pengangguran dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat di banyak daerah. Namun, sektor ini juga dihadapkan pada berbagai tantangan terkait dengan perumusan kebijakan yang belum sepenuhnya terintegrasi dengan sektor lainnya, menciptakan kesenjangan dalam implementasi dan hasil yang diharapkan.

Kebijakan yang mengatur sektor pariwisata di Indonesia sering kali rumit dan dipengaruhi oleh berbagai kepentingan yang saling bertentangan, baik dari aktor politik, sektor swasta, maupun masyarakat lokal. Banyak negara menghadapi masalah dalam merumuskan kebijakan yang dapat memfasilitasi pertumbuhan pariwisata tanpa mengabaikan aspek sosial dan lingkungan (Rasethunsa, 2021). Penelitian menunjukkan bahwa kebijakan yang ada sering kali tidak terintegrasi dengan baik antara sektor pariwisata dan sektor lain yang berpotensi mendukung pertumbuhannya. Ketidakselarasan ini menghasilkan kebijakan yang lebih fokus pada keuntungan ekonomi jangka pendek, sementara dampak sosial dan keberlanjutan lingkungan sering kali diabaikan (Rasethunsa, 2021). Hal ini menunjukkan perlunya kajian lebih lanjut mengenai bagaimana kebijakan pariwisata dapat lebih terintegrasi dan inklusif, serta mendukung pembangunan yang berkelanjutan.

Dalam menganalisis dinamika kebijakan pariwisata, dua pendekatan utama sering digunakan untuk menggambarkan bagaimana kebijakan terbentuk, yaitu model pluralis dan elitis. Model pluralis berfokus pada pentingnya inklusivitas dalam pengambilan keputusan, dengan menekankan partisipasi dari berbagai pemangku kepentingan seperti masyarakat lokal, organisasi non-pemerintah, dan sektor swasta (Wan & Bramwell, 2015). Pendekatan ini berharap dapat menciptakan kebijakan yang lebih adil dan berkelanjutan, dengan memastikan bahwa suara semua pihak yang terlibat didengar. Sementara itu, model elitis lebih menyoroti dominasi kelompok-kelompok kecil yang memiliki kekuatan politik dan ekonomi yang signifikan dalam proses pembuatan kebijakan (Bramwell, 2011). Model ini seringkali mengarah pada pengambilan keputusan yang lebih cepat dan efisien, namun berisiko mengabaikan kepentingan masyarakat yang lebih luas, terutama kelompok yang lebih terpinggirkan.

Kedua model tersebut memiliki implikasi yang signifikan terhadap keberlanjutan dalam kebijakan pariwisata. Model pluralis, meskipun ideal dalam hal menciptakan kebijakan yang lebih inklusif sering kali dihadapkan pada proses pengambilan keputusan yang lambat dan kurang efisien (Fischer-Smith, 2018). Di sisi lain, model elitis dapat menghasilkan kebijakan yang lebih cepat dilaksanakan, tetapi terkadang mengabaikan keberagaman perspektif yang sangat penting dalam memastikan keberlanjutan sektor pariwisata (Jamal & Camargo, 2013). Oleh karena itu, penting untuk mengkaji bagaimana kedua model ini dapat saling melengkapi dan berfungsi dalam menciptakan kebijakan pariwisata yang tidak hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu, tetapi juga mempertimbangkan keberlanjutan masyarakat.

Studi sebelumnya menunjukkan bahwa kebijakan pariwisata di Afrika sering kali didominasi oleh kepentingan elit dan tidak cukup melibatkan masyarakat lokal dalam proses pengambilan keputusan. Goel dan Budak (2010) mencatat bahwa ketidakadilan dalam distribusi manfaat dari sektor pariwisata di Afrika seringkali disebabkan oleh kebijakan yang dipengaruhi oleh kekuatan politik dan ekonomi yang terpusat pada segelintir elit. Masyarakat lokal yang seharusnya mendapat manfaat langsung dari pariwisata sering kali hanya menjadi

penonton dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Dalam hal ini, model pluralis menawarkan solusi dengan memberikan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dalam kebijakan, meskipun implementasinya sering kali terhambat oleh kekuatan elit yang dominan.

Selain itu, kritik terhadap model elitis sering kali mencakup ketidakadilan dalam distribusi manfaat ekonomi dan potensi kerusakan sosial dan lingkungan yang tidak diperhitungkan dengan baik (Ogbuabor et al., 2023). Misalnya, proyek-proyek besar yang melibatkan investasi asing dalam pengembangan infrastruktur pariwisata sering kali mengabaikan kebutuhan dan aspirasi masyarakat lokal. Studi di Zimbabwe menunjukkan bahwa kebijakan yang tidak melibatkan pandangan masyarakat lokal dapat mengakibatkan dampak lingkungan yang negatif, serta ketidakpuasan yang dapat merusak reputasi pariwisata di kawasan tersebut (Chiwariidzo, 2023). Oleh karena itu, penting untuk mencari cara untuk mengintegrasikan perspektif yang lebih luas dalam kebijakan pariwisata agar hasil yang diinginkan dapat tercapai dengan lebih adil dan berkelanjutan.

Salah satu kontribusi yang dapat diberikan oleh penelitian ini adalah integrasi kedua model tersebut dalam kerangka analisis kebijakan pariwisata. Penelitian ini bertujuan untuk mengkolaborasikan kekuatan dari pendekatan pluralis dan elitis untuk menghasilkan kebijakan yang lebih inklusif dan berkelanjutan. Model pluralis dapat membantu memastikan bahwa kebijakan pariwisata mempertimbangkan keberagaman perspektif, termasuk masyarakat lokal yang sering terabaikan dalam kebijakan yang ada. Di sisi lain, model elitis dapat memberikan efisiensi dalam pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan, namun perlu dipertimbangkan dampaknya terhadap keberlanjutan sosial dan lingkungan (Bakker et al., 2020; Yanes et al., 2019).

Penelitian ini memperkaya literatur dengan mengintegrasikan kedua model dalam analisis kebijakan pariwisata. Meskipun ada studi yang mengkaji kebijakan pariwisata dari sudut pandang pluralis atau elitis secara terpisah, penelitian yang menggabungkan keduanya untuk memberikan wawasan yang lebih komprehensif masih sangat terbatas. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang dinamika kebijakan



Gambar 1 menunjukkan keterkaitan antar kata kunci (keywords) yang muncul dalam publikasi terkait topik penelitian. Setiap lingkaran merepresentasikan kata kunci, sedangkan ukuran lingkaran menggambarkan tingkat frekuensi kemunculan kata kunci tersebut. Warna yang berbeda menandakan adanya pengelompokan (clustering) tema penelitian yang saling berhubungan.

Pertama, kata kunci “sustainable tourism” terlihat menempati posisi inti dan memiliki node besar berwarna hijau. Hal ini menunjukkan bahwa pariwisata berkelanjutan adalah topik dominan sekaligus pusat diskursus dalam literatur. Kata kunci ini memiliki banyak koneksi dengan isu lain seperti *sustainability*, *sustainable development*, *tourism management*, *cultural heritage*, *economic growth*, *environmental impact*, hingga *policy implementation*. Posisi sentral ini menandakan bahwa pariwisata berkelanjutan menjadi arena pertemuan beragam pendekatan baik lingkungan, ekonomi, maupun sosial dalam kerangka kebijakan pembangunan berkelanjutan.

Kedua, meskipun kata kunci “elitism” tidak muncul eksplisit di dalam peta, ia dapat dipahami melalui node-node yang berkaitan dengan *policy analysis*, *government*, *innovation*, *policy implementation*, serta *economic impact*. Hal ini mencerminkan pendekatan elitis dalam tata kelola pariwisata berkelanjutan, di mana agenda, regulasi, dan kebijakan banyak dikendalikan oleh aktor-aktor elit seperti pemerintah, teknokrat, atau pemilik modal. Dengan demikian, peta ini menunjukkan bahwa isu pariwisata berkelanjutan tidak lepas dari dimensi kekuasaan dan dominasi aktor tertentu yang menentukan arah kebijakan secara *top-down*.

Ketiga, dimensi “pluralism” dapat dilihat dari keterhubungan node seperti *community participation*, *local participation*, *participatory approach*, dan *public attitude*. Node-node ini menggambarkan adanya pendekatan yang lebih inklusif dan partisipatif dalam mewujudkan *sustainable tourism*. Berbeda dengan pola elitis, pluralisme menekankan pentingnya keterlibatan masyarakat lokal, komunitas, dan pemangku kepentingan beragam untuk memastikan keberlanjutan pariwisata. Jika dibandingkan, peta ini menegaskan adanya tarik-menarik antara

pendekatan *elitism* dan *pluralism* dalam praktik pembangunan pariwisata berkelanjutan yang satu menekankan dominasi aktor elit, sedangkan yang lain mendorong partisipasi banyak pihak.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Pengembangan pariwisata berkelanjutan menghadapi tantangan kompleks dalam proses perumusan kebijakan, terutama karena keterlibatan berbagai aktor dengan kepentingan yang berbeda-beda. Ketidaksinergian antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat lokal sering kali menimbulkan kebijakan yang tidak terintegrasi, sehingga manfaat ekonomi tidak terdistribusi secara merata dan dampak sosial-lingkungan terabaikan. Dalam konteks ini, muncul pertanyaan mengenai sejauh mana model pluralis dan elitis berperan dalam memengaruhi proses formulasi kebijakan pariwisata, serta bagaimana perbedaan dinamika kekuasaan dan partisipasi dalam kedua model tersebut berdampak terhadap keberlanjutan kebijakan yang dihasilkan.

Lebih lanjut, masih diperlukan pemahaman mendalam mengenai bagaimana kedua model tersebut dapat saling melengkapi untuk menciptakan kebijakan pariwisata yang lebih inklusif dan efisien. Apakah integrasi antara pendekatan pluralis yang menekankan partisipasi masyarakat dengan pendekatan elitis yang menekankan efisiensi pengambilan keputusan dapat menghasilkan kebijakan yang berkelanjutan? Bagaimana peran stakeholder strategis baik dari kalangan pemerintah, swasta, maupun masyarakat lokal dapat dioptimalkan dalam kerangka formulasi kebijakan pariwisata yang memadukan kedua pendekatan tersebut? Pertanyaan-pertanyaan inilah yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran stakeholder strategis dalam proses perumusan kebijakan pariwisata berkelanjutan dengan menggunakan pendekatan model pluralis dan elitis. Melalui analisis ini, penelitian berupaya

mengidentifikasi sejauh mana masing-masing model memengaruhi dinamika pengambilan keputusan, distribusi kekuasaan, serta tingkat partisipasi para pemangku kepentingan dalam proses kebijakan pariwisata di Indonesia.

2. Untuk mengintegrasikan kedua pendekatan tersebut guna menghasilkan kerangka formulasi kebijakan pariwisata yang lebih inklusif, efisien, dan berorientasi pada keberlanjutan. Dengan menggabungkan prinsip-prinsip pluralisme dan elitisme, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi teoretis dan praktis dalam merancang kebijakan pariwisata yang tidak hanya mendorong pertumbuhan ekonomi, tetapi juga memperhatikan kesejahteraan sosial, keadilan distribusi manfaat, serta kelestarian lingkungan.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

##### **1.4.1 Manfaat Praktis.**

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi yang relevan bagi pembuat kebijakan, pelaku industri pariwisata, dan masyarakat lokal dalam mengembangkan kebijakan pariwisata yang lebih inklusif dan berkelanjutan. Hasil penelitian ini dapat membantu pemerintah dalam merancang mekanisme kolaborasi yang efektif antara aktor-aktor kunci, sehingga kebijakan yang dihasilkan tidak hanya efisien secara administratif, tetapi juga adil dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi acuan bagi stakeholder di tingkat lokal dalam meningkatkan partisipasi mereka dalam proses perumusan kebijakan, serta memperkuat sinergi antara sektor publik dan swasta dalam pengembangan pariwisata yang berkelanjutan.

##### **1.4.2 Manfaat Teoretis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian ilmu kebijakan publik dan pariwisata berkelanjutan dengan mengintegrasikan dua pendekatan utama, yaitu model pluralis dan elitis, dalam analisis formulasi kebijakan. Secara teoretis, hasil penelitian ini dapat memperkaya literatur mengenai dinamika kekuasaan dan partisipasi dalam proses kebijakan, serta menawarkan perspektif baru mengenai bagaimana kedua model

tersebut dapat saling melengkapi dalam konteks pariwisata berkelanjutan. Selain itu, penelitian ini juga dapat menjadi dasar bagi penelitian selanjutnya yang berfokus pada interaksi antara aktor, kepentingan, dan struktur kekuasaan dalam pembuatan kebijakan pembangunan pariwisata.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teori**

##### **2.1.1 Pariwisata Berkelanjutan**

Pariwisata berkelanjutan mengacu pada pengembangan sektor pariwisata yang memperhatikan tiga dimensi utama: ekonomi, sosial dan lingkungan. Pendekatan ini menekankan bahwa pengembangan pariwisata tidak hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi jangka pendek, tetapi juga pada pelestarian sumber daya alam, pemberdayaan masyarakat lokal, dan distribusi manfaat yang adil.

Beberapa literatur menyebutkan bahwa dalam praktiknya, tantangan utama adalah integrasi antara kebijakan pariwisata dengan sektor-lain dan pemangku kepentingan yang beragam. Misalnya, dalam sebuah kajian tentang kebijakan pariwisata nasional di Bangladesh ditemukan bahwa meskipun dokumen kebijakan menyebutkan kolaborasi publik-swasta, implementasinya masih bersifat top-down dan kurang melibatkan sektor masyarakat sipil secara memadai (Hassan, 2020). Karena itu, penelitian kebijakan pariwisata berkelanjutan juga menuntut analisis aktor (stakeholders), proses pengambilan keputusan, dan struktur kekuasaan di baliknya.

##### **2.1.2 Model Pluralis dan Elitis dalam Formulasi Kebijakan**

Model pluralis dalam kebijakan publik berasumsi bahwa kekuasaan tersebar di antara banyak kelompok kepentingan (interest groups) dan bahwa pengambilan keputusan terjadi melalui negosiasi, kompromi, dan partisipasi berbagai pihak. Dalam konteks pariwisata, model ini berarti bahwa partisipasi masyarakat lokal, LSM, sektor swasta, dan pemerintah diperlukan untuk menghasilkan kebijakan yang inklusif dan berkelanjutan. Sebuah studi menemukan bahwa lingkungan kekuasaan pluralis dapat meningkatkan tingkat partisipasi stakeholder dalam isu-komunitas dibandingkan struktur elitis (Okoth, 2014). Namun kelemahan model ini termasuk proses

pengambilan keputusan yang bisa jauh lebih lambat karena banyaknya aktor yang harus dilibatkan.

Sedangkan model elitis menekankan bahwa kekuasaan dan pengaruh dalam pembentukan kebijakan publik cenderung terkonsentrasi pada kelompok kecil yang memiliki akses ke sumber daya politik atau ekonomi yang besar. Dalam kebijakan pariwisata, hal ini dapat terlihat dalam dominasi investor besar atau keputusan pemerintah pusat yang sedikit melibatkan masyarakat lokal. Contoh empiris: dalam penelitian di Bangladesh, responden elite mengindikasikan bahwa struktur pemerintahan wisata di sana masih sangat hierarkis, dengan peran masyarakat sipil dan sektor swasta yang terbatas dalam proses formulasi kebijakan (Hassan, 2020). Kelebihan dari model elitis termasuk pengambilan keputusan yang cepat dan efisiensi, tetapi risikonya adalah pengabaian aspek keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan.

### 2.1.3 Teori Pemangku kepentingan

Teori pemangku kepentingan (stakeholder theory) menegaskan bahwa keberhasilan suatu kebijakan atau organisasi sangat bergantung pada bagaimana kepentingan berbagai pihak yang terlibat (atau terdampak) dikenali, diakomodasi, dan dikelola. Dalam pariwisata, stakeholder dapat mencakup pemerintah, masyarakat lokal, pelaku industri pariwisata, wisatawan, LSM, dan institusi keuangan (Okoth, 2014).

Pendekatan ini menekankan perlunya komunikasi, kolaborasi dan legitimasi pihak-terdampak agar kebijakan tidak hanya sah secara administratif tetapi juga diterima secara sosial. Misalnya, studi menunjukkan bahwa ketika struktur kekuasaan terlalu elitis, maka stakeholder non-elit merasa terpinggirkan dan itu dapat mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan.

## 2.2 Penelitian Terdahulu

**Tabel 1. Penelitian Terdahulu**

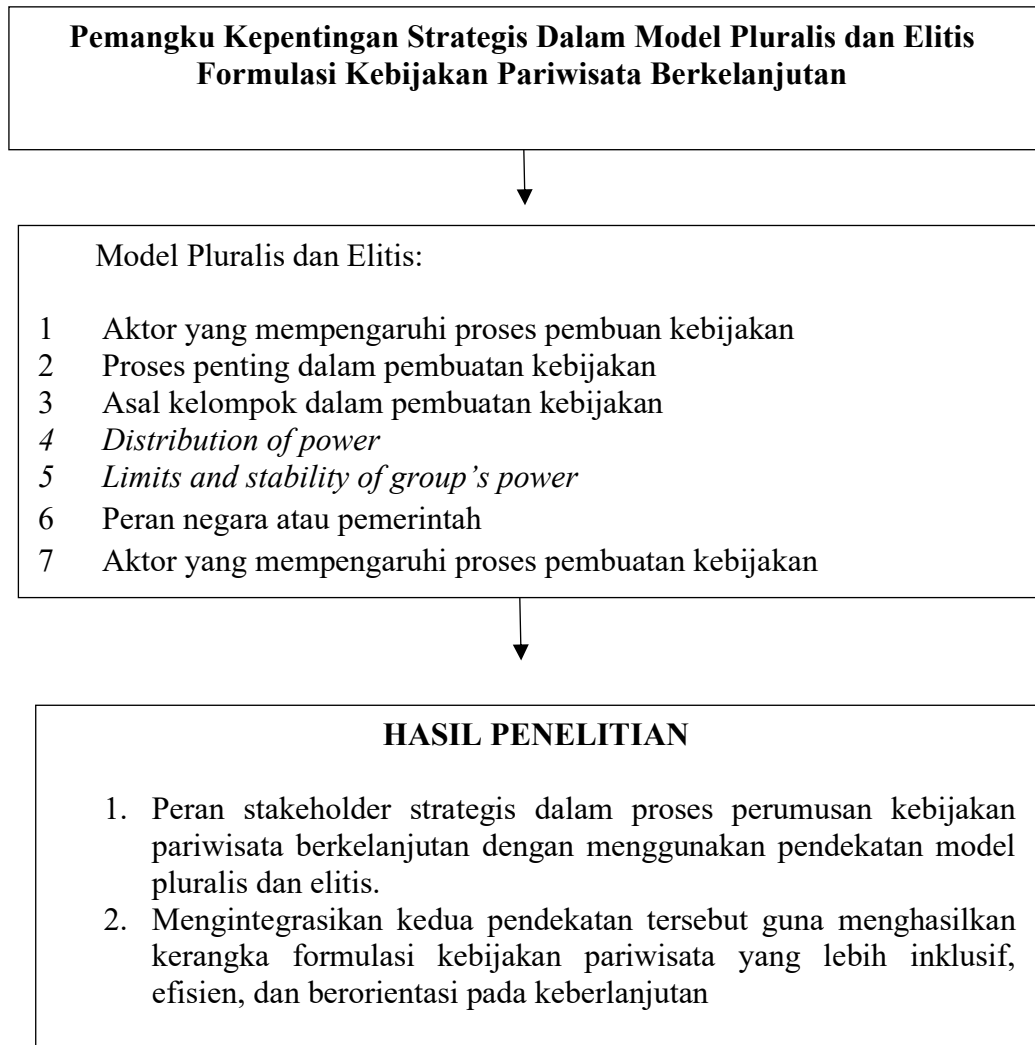
No.	Nama, Tahun, dan Judul Penelitian	Metode Penelitian	Variabel atau Instrumen	Hasil Penelitian
-----	-----------------------------------	-------------------	-------------------------	------------------

1.	Hassan, Kennell & Chaperon (2019) Rhetoric and Reality in Bangladesh: Elite Stakeholder Perceptions of the Implementation of Tourism Policy	Kualitatif – wawancara mendalam dengan aktor pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil	Persepsi stakeholder elit terhadap implementasi kebijakan pariwisata	Struktur kekuasaan dalam kebijakan pariwisata di Bangladesh masih bersifat elitis dan hierarkis; partisipasi masyarakat lokal masih terbatas.
2.	Okoth (2014) Do Pluralist Power Structures Enhance Involvement in Community Issue-Areas Compared to Elitist Ones?	Kuantitatif – survei terhadap partisipan masyarakat dan pemimpin lokal	Struktur kekuasaan (pluralis vs elitis); tingkat partisipasi masyarakat	Model pluralis lebih efektif dalam meningkatkan keterlibatan komunitas dibandingkan model elitis.
3.	Bramwell (2011) Governance, the State and Sustainable Tourism: A Political Economy Approach	Studi literatur dan analisis kebijakan	Model tata kelola (elit vs pluralis); keberlanjutan kebijakan	Struktur tata kelola pariwisata sering kali dipengaruhi oleh elit ekonomi-politik; perlu keseimbangan antara partisipasi dan efisiensi dalam kebijakan.

*Sumber: Hasil penelitian sebelumnya diolah (2025)*

### 2.3 Kerangka Konsep Penelitian

Gambar 2. Bagan Kerangka Pikir



*Sumber: Hasil pengolahan (2025)*

## **BAB III METODE PENELITIAN**

### **3.1 Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, yang bertujuan untuk memahami secara mendalam fenomena, dinamika, serta konteks sosial yang melatarbelakangi proses formulasi kebijakan pariwisata berkelanjutan. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk menggali makna, persepsi, dan interpretasi dari berbagai aktor yang terlibat dalam kebijakan, baik dari perspektif pluralis maupun elitis.

Menurut Creswell dan Poth (2018), penelitian kualitatif deskriptif digunakan untuk mengeksplorasi isu-isu sosial yang kompleks melalui interpretasi terhadap data yang bersumber dari teks, dokumen, dan pengalaman manusia. Dengan demikian, penelitian ini berfokus bukan pada pengukuran statistik, tetapi pada pemahaman konteks dan proses yang membentuk kebijakan pariwisata di Indonesia.

Pendekatan ini juga bersifat interdisipliner, dengan mempertimbangkan kontribusi dari berbagai bidang seperti kebijakan publik, pariwisata, sosiologi, dan manajemen lingkungan. Dengan kerangka ini, peneliti berupaya menghadirkan analisis yang komprehensif dan reflektif terhadap peran stakeholder strategis dalam model pluralis dan elitis kebijakan pariwisata berkelanjutan.

### **3.2 Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dilakukan melalui metode **studi literatur (library research)** dan **analisis dokumen (documentary analysis)**. Kedua teknik ini digunakan untuk mengidentifikasi, mengorganisasikan, dan mengevaluasi berbagai sumber akademik yang relevan dengan topik penelitian.

#### **1. Studi Literatur Review**

Peneliti menelaah berbagai sumber ilmiah seperti buku akademik, jurnal penelitian, laporan kebijakan, dan publikasi resmi. Sumber yang dipilih memenuhi kriteria:

- a. Relevan dengan tema kebijakan pariwisata berkelanjutan, stakeholder, dan teori pluralis-elitis.
- b. Terbit dalam 10 tahun terakhir (2015–2025), kecuali untuk sumber klasik yang menjadi dasar teori.
- c. Memiliki validitas akademik dan telah melalui proses *peer review*.

## 2. Analisis Dokumen (Document Analysis)

Teknik ini digunakan untuk menelaah isi dokumen kebijakan, laporan pemerintah, dan hasil penelitian terdahulu. Menurut Bowen (2009), analisis dokumen berguna untuk memahami konteks sosial dan politik dari kebijakan yang diteliti. Setiap dokumen ditelaah menggunakan kriteria: konteks penerbitan, isi utama, perspektif penulis, serta implikasi terhadap kebijakan pariwisata berkelanjutan.

Proses pengumpulan data dilakukan secara sistematis melalui tahapan:

- a. Identifikasi dokumen dan literatur yang relevan.
- b. Seleksi berdasarkan kualitas dan keterkaitan isi.
- c. Klasifikasi ke dalam kategori tematik seperti “model pluralis”, “model elitis”, dan “kebijakan pariwisata berkelanjutan”.

### 3.3 Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan menggunakan pendekatan Framework Synthesis, yaitu metode sintesis kualitatif yang mengintegrasikan temuan dari berbagai literatur dan dokumen ke dalam kerangka tematik yang terstruktur. Metode ini efektif dalam menyusun pemetaan konseptual terhadap teori dan praktik kebijakan yang kompleks (Brunton et al., 2020). Tahapan analisis meliputi:

#### 1. Identifikasi Tema Awal (Deduktif)

Peneliti memulai dengan tema-tema konseptual yang telah dikenal dalam literatur, seperti model pluralis, elitis, keberlanjutan pariwisata, dan peran stakeholder strategis.

#### 2. Koding dan Klasifikasi Data (Induktif)

Setiap informasi dari literatur dikategorikan berdasarkan kemiripan makna, relevansi, dan hubungan antar konsep. Pendekatan ini memadukan analisis deduktif dan induktif untuk memungkinkan munculnya tema-tema baru dari data yang ditemukan (Hsieh & Shannon, 2005).

### 3. Sintesis dan Interpretasi

Hasil klasifikasi kemudian disintesis ke dalam *framework matrix* yang menggambarkan keterkaitan antara teori dan temuan empiris. Peneliti membandingkan pola, kesamaan, dan perbedaan antar studi untuk menemukan tren dan celah penelitian.

### 4. Penarikan Kesimpulan

Tahap akhir berupa interpretasi menyeluruh terhadap hasil sintesis guna menghasilkan kesimpulan yang komprehensif dan dapat menjadi rekomendasi kebijakan.

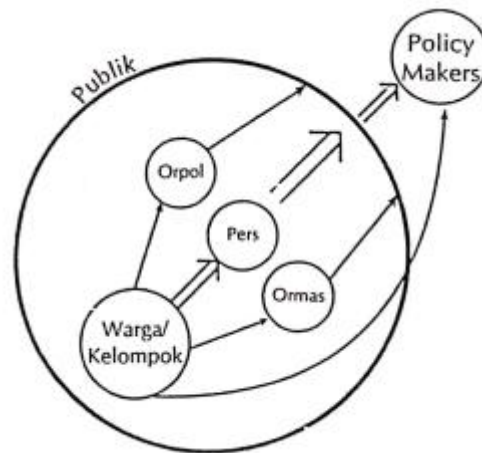
Pendekatan ini memastikan bahwa hasil penelitian tidak hanya valid secara akademik, tetapi juga relevan secara praktis bagi pembuat kebijakan, akademisi, dan pelaku industri pariwisata.

## **BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **4.1 Model Pluralis Dalam Proses Formulasi Kebijakan Pariwisata Berkelanjutan**

Proses formulasi kebijakan terdapat beberapa model salah satunya adalah pluralis. Pandangan atau model pluralis beranggapan bahwa dalam sebuah negara atau sistem yang demokratis, maka setiap orang berhak untuk mengajukan pendapat. Model perumusan kebijakan pluralis memiliki akses yang terbuka dimana terdapat beberapa pihak atau kelompok yang memberikan pandangan dalam proses pembuatan kebijakan. Akses untuk masuk ke dalam proses pembuatan kebijakan biasanya didapatkan jika memiliki politisi atau birokrat yang bisa menyampaikan kepentingan kelompok di dalam proses pembuatan kebijakan (Moskowitz, 1987). Sehingga kelompok yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan tidak terpusat pada satu kelompok saja melainkan tersebar. Dan pada akhirnya yang berhasil mempengaruhi proses pembuatan kebijakan adalah kelompok yang kuat, yang memiliki argumen masuk akal dan bisa dipahami.

Proses pembuatan kebijakan dalam model pluralis memungkinkan masyarakat berpartisipasi dalam berbagai proses pembuatan kebijakan dalam suatu negara karena sifatnya yang terbuka. Sehingga, masyarakat negara merupakan *free society* yang bisa dan boleh mempengaruhi proses pembuatan kebijakan. Namun, dengan proses pembuatan kebijakan model pluralis yang bersifat terbuka maka akan menghasilkan proses pembuatan keputusan yang sangat terdesentralisasi. Artinya, akan banyak kelompok kepentingan yang masuk dalam proses pembuatan kebijakan. Sehingga, pemerintah menjadi penengah untuk mengakomodasi suara masyarakat secara adil, responsif dan proporsional (Wibawa, 2011).



**Gambar 3. Proses Dasar Pembuatan Kebijakan Menurut Pendekatan Pluralis**

Sumber: (Wibawa, 2011)

Gambar ini menunjukkan adanya pengaruh terhadap *policy makers* (pembuat kebijakan) tidak hanya datang dari satu aktor dominan, melainkan dari berbagai kelompok dalam masyarakat. Di dalam lingkaran publik terdapat aktor-aktor seperti partai politik (Orpol), organisasi masyarakat (Ormas), pers, serta warga atau kelompok sosial. Arah panah menggambarkan interaksi yang dinamis antar-aktor tersebut sekaligus menunjukkan bahwa mereka memiliki akses dan saluran komunikasi untuk memengaruhi pembuat kebijakan. Dengan demikian, kebijakan publik dipandang sebagai hasil kompetisi, negosiasi, dan kompromi dari berbagai kepentingan yang berbeda.

Model ini menekankan keterbukaan dan partisipasi, tetapi juga mengandung potensi kelemahan. Meskipun semua kelompok memiliki peluang untuk memengaruhi kebijakan, kenyataannya tidak semua aktor memiliki sumber daya, akses politik, atau kekuatan yang seimbang. Hal ini bisa menimbulkan distorsi, di mana kelompok dengan sumber daya lebih besar (misalnya orpol besar atau media dominan) cenderung memiliki pengaruh lebih besar dibandingkan warga biasa atau kelompok kecil. Dengan kata lain, meskipun model pluralis ini menggambarkan demokratisasi kebijakan, praktik di lapangan sering kali tetap

memperlihatkan ketimpangan akses dan dominasi kelompok tertentu dalam memengaruhi keputusan publik.

Dengan model pembuatan kebijakan seperti ini, maka yang masih menjadi pertanyaan adalah bagaimana ukuran keadilan dan proporsional dalam proses pembuatan kebijakan? Bagaimana semua suara atau kepentingan berhasil terakomodasi dengan baik? Bagaimana pemerintah bisa menjadi *broker* yang sesuai sehingga dapat menjadi penengah antara kelompok kepentingan dengan baik? Berbagai pertanyaan ini menjadi kritik untuk model pluralis. Berikut karakteristik atau ciri-ciri model pluralis dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

<b>Karakteristik</b>	<b>Pluralis</b>
Aktor yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan	Kelompok kepentingan
Proses penting dalam pembuatan kebijakan	Kompetisi antar kelompok kepentingan
Asal kelompok dalam pembuatan kebijakan	Dari berbagai lapisan seperti organisasi, pemerintah, sosial ekonomi, individu, dan lain sebagainya.
<i>Distribution of power</i>	Tersebar di antara semua kelompok kepentingan yang bersaing.
<i>Limits and stability of group's power</i>	Tidak stabil, dibatasi dengan nilai demokrasi. Sehingga, tidak ada satu kelompok yang selalu kuat dan menang dalam kompetisi di proses pembuatan kebijakan.
Peran negara atau pemerintah	Negara berperan sebagai <i>broker</i> , dimana mampu menyeimbangkan atau menjadi penengah berbagai kelompok yang berkompetisi dalam proses pembuatan kebijakan.
Aktor yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan	Kelompok kepentingan

**Tabel 2. Karakteristik model pluralis**

Sumber: J. Allen Whitt, 1982

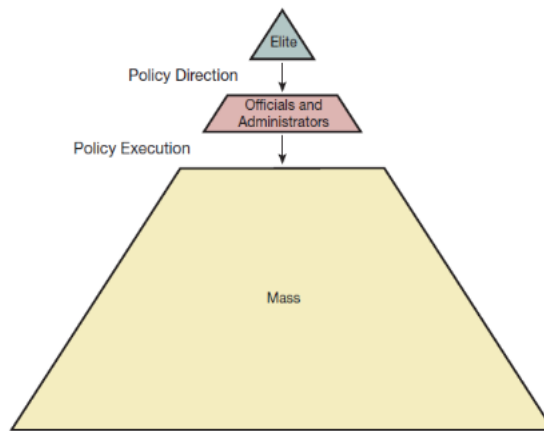
Proses formulasi kebijakan model pluralis identik dengan seberapa besar akses yang diperoleh oleh kelompok kepentingan sehingga bisa mempengaruhi proses pembuatan kebijakan. Berdasarkan dari penelitian yang dilakukan di negara

Swedia, faktor-faktor yang mempengaruhi akses setiap kelompok kepentingan dalam proses pembuatan kebijakan diantaranya adalah:

1. Ada tidaknya akses ke dalam internal pembuat kebijakan, Organisasi atau kelompok yang memiliki akses ke bagian internal pembuat kebijakan, maka akan memiliki pengaruh atau akses lebih besar dalam kompetisi di proses pembuatan kebijakan.
2. Asal kelompok kepentingan, asal kelompok kepentingan yang dimaksud disini adalah dasar atau basis apa yang menjadikan orang-orang bergabung ke dalam suatu kelompok kepentingan dan menyuarakan kepentingannya dalam proses pembuatan kebijakan. Kelompok kepentingan yang berasal dari orang-orang politik dan memiliki anggota yang secara langsung bersentuhan dengan pembuatan kebijakan, maka akan mendapatkan akses yang besar. Kelompok kepentingan yang berasal dari komunitas, cenderung memiliki akses yang lebih kecil dalam mempengaruhi proses pembuatan kebijakan. Kelompok kepentingan yang bertujuan untuk mendukung gerakan sosial, dimana biasanya mempengaruhi pembuatan kebijakan dengan cara melakukan demonstrasi. Maka cenderung memiliki akses yang lebih kecil dalam mempengaruhi proses pembuatan kebijakan (Lundberg, 2014).

#### **4.2 Model Elitis Dalam Proses Formulasi Kebijakan Pariwisata Berkelanjutan**

Teori elit menyatakan bahwa orang-orang adalah apatis dan miskin informasi tentang kebijakan publik, bahwa elit benar-benar membentuk opini massa tentang kebijakan pertanyaan lebih dari massa membentuk opini elit. Dengan demikian, kebijakan publik benar-benar menjadi pilihan dari elit. Publik pejabat dan administrasi batang tubuh hanya menjalankan kebijakan yang diputuskan oleh elit. Kebijakan mengalir ke bawah dari elit ke massa dan tidak muncul dari tuntutan massa (Dye, 2017). Dapat dilihat sebagai berikut:



**Gambar 4. Model elitis dalam formulasi kebijakan**  
Sumber: Dye (2017)

Gambar ini merepresentasikan model elitis dalam proses kebijakan publik, di mana keputusan politik dan arah kebijakan ditentukan oleh kelompok kecil yang berada di puncak piramida, yaitu elit. Elit memiliki kekuasaan dominan dalam menentukan policy direction tanpa keterlibatan langsung dari kelompok masyarakat luas. Setelah itu, arah kebijakan tersebut diturunkan kepada pejabat dan administrator yang bertugas merumuskan kebijakan teknis serta memastikan kebijakan tersebut dapat dijalankan secara operasional. Dengan demikian, pejabat dan administrator berperan sebagai perantara antara kehendak elit dengan kebutuhan masyarakat, tetapi tetap dalam posisi subordinat yang melaksanakan apa yang sudah ditentukan oleh kelompok elit.

Namun, model ini menunjukkan keterbatasan dalam hal demokratisasi dan partisipasi publik. Massa ditempatkan pada posisi paling bawah, hanya sebagai objek dari eksekusi kebijakan, bukan subjek yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Hal ini menggambarkan adanya ketimpangan distribusi kekuasaan, di mana partisipasi masyarakat menjadi minimal dan ruang deliberasi publik cenderung diabaikan. Secara kritis, model ini dapat menghasilkan kebijakan yang elitis, top-down, dan sering kali tidak responsif terhadap kebutuhan nyata masyarakat, karena keputusan lebih mencerminkan kepentingan elit daripada aspirasi publik yang lebih luas. Sistem politik kebijakan publik dibuat oleh

segelintir orang atau para elit yang mencerminkan pada kepentingannya saja, tanpa ada aspirasi masyarakat. Masyarakat tidak dilibatkan dalam proses menentukan kebijakan. Model elit sarat kaitannya dengan kekuasaan para aktor dalam memimpin atau bisa disebut kekuasaan oligarki. Menurut Haryanto (2017), mendefinisikan teori elit sebagai berikut:

1. Kekuasaan politik, sebagai barang sosial yang didistribusikan secara tidak merata
2. Hanya dikelompokkan dalam 2 kelompok, yakni memiliki kekuasaan politik “penting” dan yang tidak memilikinya.
3. Secara internal, elit bersifat homogen dan Bersatu, elit bukan terdiri dari individu yang terpisah. Namun individu yang ada di dalam kelompok elit saling bersinergi dengan baik, memiliki latar belakang dan kepentingan yang sama.
4. Elit berasal dari keanggotan suatu lapisan masyarakat yang terbatas (exclusive).

Secara khusus para elite berasal dari tingkat sosial ekonomi yang lebih tinggi. Kontrol elit terdiri dari pemimpin, keluarganya, pengusaha yang dekat dengan keluarga dan pemimpin militer. Cendekiawan dan mahasiswa masuk dalam kategori elit namun tidak aktif mendekati pemimpin kecuali diminta. Sedangkan dalam birokrasi sebagai pelaksana yang patuh atas semua kebijakan pemerintah. (Samdora, 2011). Karakteristik formulasi kebijakan model elit dapat dilihat sebagai berikut:

<b>Karakteristik</b>	<b>Elitis</b>
Aktor yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan	Institutional Elitis
Proses penting dalam pembuatan kebijakan	Dominasi Hirarki oleh elit
Asal kelompok dalam pembuatan kebijakan	Posisi institusi, latar belakang sosial, Kepentingan konvergen
Distribution of power	Terkonsentrasi pada elit yang relatif homogen
Limits and stability of group's power	Stabil, tidak ada batasan yang dapat diidentifikasi untuk dominasi elit
Peran negara atau pemerintah	Peran negara sedikit, jika ada otonomi kepentingan elit

**Tabel 3. Karakteristik model elitis**

Sumber: J. Allen Whitt, 1982

Model Teori Elit memiliki asumsi bahwa dalam masyarakat terdapat kelompok elit dan massa. Teori ini mengakui bahwa sebaik dan sedemokratis apapun, selalu ada bias dalam Formulasi kebijakan publik, karena diakui bahwa pada dasarnya kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit (Nugroho dalam Handoyo, 2012). Pandangan Laswell tentang elit kaitannya nilai-nilai (value) yang mempengaruhi kekuasaannya. Nilai tersebut dapat berwujud kekuasaan, kekayaan, kehormatan, dan pengetahuan. Namun disisi lain, C. Wright Mills dalam bukunya "*The Power Elite*" menjelaskan antara elit dan kekuasaan berangkat dari institusi atau pranata. Mills menganggap individu menduduki posisi komando puncak pranata utama yang ada dimasyarakat (Haryanto, 2017).

Ada dua pandangan dalam pendekatan Elit. Pertama, pandangan positif, bahwa seorang elit menduduki puncak kekuasaan karena berhasil memenangkan gagasan membawa negara pada kondisi yang lebih baik daripada pesaing- pesaingnya. Kedua, pandangan negatif, bahwa pada akhirnya dalam sistem politik, pemegang kekuasaan politikalh yang akan menyelenggarakan kekuasaan sesuai dengan seleranya dan rakyat dianggap sebagai kelompok yang sengaja dimanipulasi agar tidak masuk dalam formulasi kebijakan (Handoyo, 2012). Dalam Artikel *The Pluralist, Elitist, and Dialectical Models* (1982), Mills menyatakan bahwa faktor yang mempengaruhi kekuasaan, yaitu adanya kepentingan politik bersama dan kesamaan pribadi di antara elit politik, ekonomi, dan militer. Institusi menempatkan elit dalam kelompok sosial dan politik yang sama. Orang-orang dari kalangan yang lebih tinggi juga dapat dipahami sebagai orang-orang dari strata sosial atas, sebagai sekumpulan kelompok yang anggotanya mengenal satu sama lain, melihat satu sama lain secara sosial dan bisnis, dan dalam mengambil keputusan, mempertimbangkan satu sama lain.

Formulasi kebijakan Elitis memiliki dampak negatif dan positif mengarah pada hasil diuntungkan maupun dirugikan. Elit dalam mempertahankan kekuasaannya akan membatasi kompetisi atau persaingan di masyarakat. Secara otomatis dapat membatasi partisipasi politik, sehingga elit dapat melakukan tindakan pengawasan terhadap aktivitas anggota masyarakat sampai memberi ancaman atau sanksi yang berniat melakukan partisipasi (Haryanto, 2017). Disisi lain, kebijakan elitis

mengakomodir keinginan pihak tertentu namun juga berdampak positif bagi masyarakat. seperti contoh pemerintah tegas dan bersikukuh dalam membangun waduk kedungombo di Jawa Tengah namun mendapatkan pertentangan dari masyarakat sekitar karena desanya harus tenggelam karena waduk, proyek tersebut memang menguntungkan pengusaha yang membangun waduk, disisi lain juga secara tidak langsung waduk tersebut dapat bermanfaat bagi daerah lain (Wibawa, 2011). Model elit cenderung ingin mempertahankan kekuasaan (*status quo*), maka kepentingan dan kesejahteraan masyarakat acapkali diabaikan. Model elitis menyatakan hanya sedikit individu pemegang kekuasaan. Akan tetapi, model ini tidak memperhitungkan pengaruh massa terhadap elit. Model mengabaikan peran pemimpin kelompok-kelompok sosial yang ada di masyarakat. ternyata masa dapat menggusur mereka yang berposisi elit dan peran yang dimainkan para pemimpin kelompok sosial cukup menonjol (Haryanto, 2017).

Elitisme menyiratkan bahwa kebijakan publik tidak mencerminkan tuntutan rakyat jadi seperti halnya minat, nilai, dan preferensi dari elit. Oleh karena itu, perubahan dan inovasi dalam kebijakan publik muncul sebagai hasilnya redefinisi oleh para elit dari nilai-nilai mereka sendiri. Karena konservatisme para elit dalam melestarikan sistem yang mereka miliki. Perubahan politik sistem terjadi ketika peristiwa mengancam sistem, dan elit, bertindak atas dasar tercerahkan kepentingan pribadi, melembagakan reformasi untuk melestarikan sistem dan tempat mereka di dalamnya. Nilai-nilai elit mungkin menjadi sangat “Mengenai Publik.” kewajiban dapat menembus nilai-nilai elit, dan kesejahteraan massa mungkin merupakan elemen penting dalam pengambilan keputusan elit. Elitisme untuk kesejahteraan massa ada di pundak elit, bukan massa Dye (2017).

Permasalahan konkrit proses formulasi kebijakan elitis yang terjadi di Indonesia, pada masa pemerintahan orde baru oleh Presiden Soeharto dalam mengeluarkan kebijakan pada masa itu. Peran Anggota DPR dan MPR serta Lembaga-lembaga pengawas, aparat penegak hukum telah berada di kendali pemerintah. Bahkan proses rekrutmen pengisian jabatan tersebut merambah dalam keanggotaan MPR. Jabatan-jabatan seperti ketua dan anggota Dewan

Pertimbangan Agung, ketua Mahkamah Agung, hakim-hakim agung serta ketua dan wakil ketua Badan Pemeriksa Keuangan juga dilakukan presiden. Mobilisasi dukungan akan terbentuk di lingkaran kekuasaan tersebut yang menentukan loyalitas kepada presiden. Menurut Suparno (2012), secara implisit hal ini memunculkan mekanisme rekrutmen dapat menciptakan pemerintahan yang kuat, kompak, dan solid sehingga konflik antara lembaga-lembaga yang setingkat dapat dihindari.

Upaya-upaya untuk mempertahankan kekuasaan (*status quo*), pemerintahan yang sentralistis dan sebagainya. Semua hal itu, pada akhirnya muncul sebagai alat komunikasi yang dipakai untuk mendistorsi sumber legitimasi kekuasaan dan pemerintah Orde Baru dalam sebuah Gerakan masif yang disebut Gerakan Reformasi. Dalam pemerintahan orde baru rentan terjadi berbagai kebijakan elit yang mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh Presiden Soeharto melambungnya hutang negara dan praktik KKN. Studi Kasus dalam Konflik Elit dan Massa dalam Kebijakan Imigran di Amerika Selatan menandai terjadinya model elitis (Dye, 2017). Kasus imigrasi ilegal di amerika, kelompok industri yang kuat mendapat manfaat dari ketersediaan tenaga kerja imigran tersebut dan melemahkan UU imigrasi ilegal. Sekitar 10-15 Juta imigran ilegal tinggal di amerika serikat. Relevansi dengan model elit menggambarkan kebijakan publik sebagai refleksi kepentingan dan nilai-nilai elit. Model ini tidak selalu mengharuskan elit dan massa terkunci dalam konflik yang menganggap elit pasti menang dengan mengorbankan massa. Sebaliknya, model membayangkan elit menentukan arah kebijakan publik, dengan massa sebagian besar apatis dan kurang informasi dan/atau sangat dipengaruhi oleh pandangan elit.

Model ini mengakui bahwa para elit dapat memilih untuk mengejar kebijakan “mengenai publik” yang menguntungkan massa. Meskipun demikian, kritik terhadap model elit sering menuntut bukti konflik elit-massa atas kebijakan publik dan pembentukan kebijakan selanjutnya untuk mencerminkan preferensi elit atas kesejahteraan massa. Kritikus sering menuntut bukti bahwa para elit secara sadar mengejar kebijakan yang menguntungkan diri mereka sendiri sementara merugikan mayoritas orang Amerika. Dalam menggambarkan imigrasi

dan internasional kebijakan perdagangan. Model elit dapat diandalkan melalui Kebijakan AS, khususnya dalam perdagangan internasional, melayani kepentingan perusahaan multinasional terbesar di negara ini perusahaan dengan mengorbankan rata-rata pekerja Amerika. Kebijakan perdagangan global telah meningkatkan ketidaksetaraan di Amerika. Kami juga akan berpendapat bahwa massa dan elit memiliki preferensi kebijakan yang sangat berbeda mengenai kebijakan imigrasi.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **5.1 Kesimpulan**

Penelitian ini menunjukkan bahwa formulasi kebijakan pariwisata berkelanjutan dipengaruhi oleh dua model utama, yaitu pluralis dan elitis. Model pluralis menekankan inklusivitas dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan sehingga kebijakan yang dihasilkan lebih adil dan berorientasi pada keberlanjutan, meskipun prosesnya cenderung lambat dan fragmentaris. Sebaliknya, model elitis memperlihatkan keunggulan dalam hal efisiensi dan konsistensi, namun berisiko menimbulkan dominasi kelompok tertentu serta mengabaikan kepentingan masyarakat yang lebih luas. Temuan penelitian juga menunjukkan bahwa penerapan tunggal salah satu model berpotensi menimbulkan ketidakseimbangan, baik berupa marginalisasi masyarakat, ketidakadilan distribusi manfaat, maupun kerentanan terhadap kerusakan lingkungan. Oleh karena itu, dibutuhkan integrasi antara kekuatan model pluralis dan elitis agar tercipta kebijakan pariwisata yang lebih inklusif, efisien, serta berkelanjutan.

Implikasi penelitian ini adalah pentingnya pemerintah bertindak sebagai penyeimbang, dengan tetap memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat tanpa mengabaikan peran strategis elit dalam mempercepat pengambilan keputusan. Dengan demikian, kolaborasi kedua model dapat menghasilkan kebijakan yang tidak hanya mendukung pertumbuhan ekonomi, tetapi juga memperhatikan aspek sosial dan lingkungan. Kontribusi utama penelitian ini terletak pada tawaran kerangka analisis yang mengintegrasikan pluralisme dan elitisme dalam formulasi kebijakan pariwisata berkelanjutan. Pendekatan ini diharapkan dapat memperkaya literatur akademik sekaligus memberikan panduan praktis bagi pembuat kebijakan dalam merancang kebijakan pariwisata yang lebih adil, partisipatif, dan berorientasi pada keberlanjutan jangka panjang.

## 5.2 Saran

Berdasarkan hasil penelitian, disarankan agar pemerintah daerah memperkuat mekanisme kolaborasi multipihak dalam formulasi kebijakan pariwisata berkelanjutan, dengan menempatkan diri sebagai fasilitator sekaligus broker yang adil antara kepentingan elit dan aspirasi masyarakat. Pemerintah perlu membangun ruang partisipasi yang lebih bermakna, tidak sekadar bersifat formalitas, melalui forum konsultasi publik, musyawarah perencanaan pembangunan tematik pariwisata, serta pelibatan komunitas lokal sejak tahap perencanaan. Dengan demikian, pendekatan pluralis dapat berjalan seiring dengan efektivitas pengambilan keputusan ala elitis, sehingga kebijakan yang dihasilkan lebih responsif terhadap kebutuhan riil masyarakat sekaligus tetap efisien dalam implementasinya.

Selanjutnya, bagi para pemangku kepentingan sektor pariwisata untuk meningkatkan kapasitas advokasi dan literasi kebijakan agar mampu berpartisipasi secara lebih substantif dalam proses formulasi kebijakan. Penguatan jejaring antar-stakeholder juga menjadi penting untuk mengurangi ketimpangan akses dan dominasi aktor tertentu. Selain itu, diperlukan transparansi informasi kebijakan yang lebih terbuka agar seluruh pihak memiliki pemahaman yang setara terhadap arah pembangunan pariwisata, sehingga kolaborasi yang terbangun tidak bersifat simbolik, melainkan benar-benar mendorong keadilan distribusi manfaat serta pelestarian sosial dan lingkungan.

Bagi penelitian selanjutnya, disarankan untuk mengembangkan studi empiris berbasis lapangan dengan melibatkan informan dari pemerintah daerah, pelaku industri pariwisata, dan masyarakat lokal guna memperdalam pemahaman mengenai praktik nyata integrasi model pluralis dan elitis. Penelitian lanjutan juga dapat menggunakan pendekatan komparatif antar daerah atau menambahkan perspektif governance kolaboratif dan co-production kebijakan untuk memperkaya analisis. Dengan demikian, kajian di masa depan tidak hanya memperkuat kontribusi teoretis, tetapi juga menghasilkan rekomendasi kebijakan yang lebih kontekstual dan aplikatif dalam mendukung pembangunan pariwisata berkelanjutan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bakker, M., Duim, V., Peters, K., & Klomp, J. (2020). Tourism and inclusive growth: evaluating a diagnostic framework. *Tourism Planning & Development*, 20(3), 416-439. <https://doi.org/10.1080/21568316.2020.1850517>
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. DOI: 10.3316/QRJ0902027.
- Bramwell, B. (2011). Governance, the state and sustainable tourism: a political economy approach. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 459-477. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.576765>
- Brunton, G., Oliver, S., & Thomas, J. (2020). Innovations in framework synthesis as a systematic review method. *Research Synthesis Methods*, 11(3), 316-330. <https://doi.org/10.1002/jrsm.1399>
- Chiwaridzo, O. (2023). The extrication of complex dynamics and the impact of government policies on tourism supply chain behavior for sustainable tourism in zimbabwe. *Sustainable Development*, 32(4), 3021-3036. <https://doi.org/10.1002/sd.2822>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. Sage Publications.
- Dye, T.R. (2017). *Understanding Public Policy*. Fifteenth Edition. Pearson Education
- Fischer-Smith, R. (2018). Adjusting policy implementation frameworks for non-pluralist conditions: a case study of ukraine's single tax for small business. *Public Administration and Development*, 38(1), 26-38. <https://doi.org/10.1002/pad.1818>
- Flick, U. (2018). *An Introduction to Qualitative Research*. Sage Publications.
- Goel, R. and Budak, J. (2010). Tourism policies and cross-country growth: a disaggregated analysis. *Tourism Economics*, 16(3), 535-548. <https://doi.org/10.5367/000000010792278329>
- Handoyo, E. (2012). *Kebijakan Publik*. Semarang: Widya Karya
- Haryanto. (2017). *Elit, Massa dan Kekuasaan: Suatu Bahasan Pengantar*. Yogyakarta: PolGov.
- Hassan, A., Kennell, J., & Chaperon, S. (2019). *Rhetoric and Reality in Bangladesh: Elite Stakeholder Perceptions of the Implementation of Tourism Policy*. Tourism Recreation Research.
- Hsieh, H. F., & Shannon, S. E. (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288. DOI: 10.1177/1049732305276687.
- Lundberg, E. (2014). *A Pluralist State? Civil Society Organization's Access to the Swedish Policy Process 1964-2009*. Orebro University 2014.
- Moskowitz, E. S. (1987). *Pluralism, Elitism, and the Home Mortgage Disclosure Act*. *Political Science Quarterly*, 93-112.
- Ogbuabor, J., Agu, C., & Ifeoma, C. (2023). Do foreign direct investment inflow and trade openness influence international tourism demand in africa? a

- study of the post-global financial crisis era. *Journal of Travel Research*, 63(8), 1894-1912. <https://doi.org/10.1177/00472875231202171>
- Okoth, S. H. (2014). *Do Pluralist Power Structures Enhance Involvement in Community Issue-Areas Compared to Elitist Ones?* Texas Southern University
- Pandy, W. and Rogerson, C. (2021). Climate change risks and tourism in south africa: projections and policy. *Geojournal of Tourism and Geosites*, 35(2), 445-455. <https://doi.org/10.30892/gtg.35224-671>
- Rasethunsa, B. (2021). Africa's strategies to build supportive business environment for tourism businesses. *Journal of Business Management Review*, 2(11), 747-759. <https://doi.org/10.47153/jbmr211.2512021>
- Suparno, B.A (2012). Reformasi dan Jatuhnya Soeharto. Kompas.
- Wan, Y. and Bramwell, B. (2015). Political economy and the emergence of a hybrid mode of governance of tourism planning. *Tourism Management*, 50, 316-327. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2015.03.010>
- Whitt, J. A. (1982). *The Pluralist, Elitist, and Dialectical Models*. In J. A. Whitt, *Urban Elities and Mass Transportation* (p. 10). Princenton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400857456.8>
- Wibawa, S. (2011). *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Yanes, A., Zielinski, S., Cano, M., & Kim, S. (2019). Community-based tourism in developing countries: a framework for policy evaluation. *Sustainability*, 11(9), 2506. <https://doi.org/10.3390/su11092506>

# LAMPIRAN



**UNIVERSITAS BOJONEGORO**  
**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**  
**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

STATUS TERAKREDITASI "B" SK.BAN-PT Nomor : 2764/SK/BAN-PT/Ak-PP/JS/IV/2022, Tanggal 27 April 2022

KANTOR : KAMPUS FISIP UNIGORO Jl. Lettu Suyitno No. 2 Telp. (0353) 885668 PO.BOX. 114 BOJONEGORO

Perihal : 1 (satu) Bendel  
Lampiran : Permohonan Pengajuan Dana Penelitian

Kepada:  
Yth, Rektor Universitas Bojonegoro  
Di  
BOJONEGORO

Menindak lanjuti pengumuman/himbauan yang disampaikan oleh Ketua Yayasan Suyitno Bojonegoro, bahwa setiap Dosen di Universitas Bojonegoro wajib melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi yang dapat dilaksanakan melalui Hibah Internal Dosen. Maka bersama ini kami mengajukan usulan dana hibah internal dosen dengan keterangan berikut:

Nama Dosen : Dra. Ida Swasanti, M.M., M.Si  
NIDN : 0713126801  
Judul Proposal : Pemangku Kepentingan Strategis Dalam Model Pluralis dan Elitis Formulasi Kebijakan Pariwisata Berkelanjutan

Demikian, atas perhatian dan kerjasamanya disampaikan terima kasih.



Bojonegoro, 11 November 2025

Hormat kami,

**DR. AHMAD TAUFIQ, S.Hi., M.Si.**  
NIDN 0705127404

Tembusan :

1. Yth. Ketua Yayasan.
2. Yth. Ketua LPPM

Google Scholar | Swasanti | Strategic Stakeholders | +

jba.lan.go.id/authorDashboard/submission/1964

**Jurnal Borneo Administrator**

← Back to Submissions

1964 / Swasanti / Strategic Stakeholders in Pluralist and Eilitist Models of Sustainable Tourism Policy Formulation Library

Workflow **Publication**

Submission **Review** Copyediting Production

**Submission Files** Q Search

11991	manuscript.IDA.SWASANTI.doc	February 24, 2026	Article Text
-------	-----------------------------	-------------------	--------------

[Download All Files](#)

**Pre-Review Discussions** [Add discussion](#)

26°C Berawan

Google Scholar | Swasanti | Strategic Stakeholders | SINTA - Science and Technology | +

sinta.kemdiktisaintek.go.id/journals/profile/3707

**SINTA** Author Subjects Affiliations Sources FAQ WCU Registration Login Get More with SINTA Insight [Go to Insight](#)

**JURNAL BORNEO ADMINISTRATOR: MEDIA PENGEMBANGAN PARADIGMA DAN INOVASI SISTEM ADMINISTRASI NEGARA**

PUSAT PELATIHAN DAN PENGEMBANGAN DAN KAJIAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH-LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

P-ISSN : 18580300 <> E-ISSN : 24076767 Subject Area : Social

**2.66667**  
Impact

**3808**  
Google Citations

**Sinta 2**  
Current Accreditation

[Google Scholar](#) [Garuda](#) [Website](#) [Editor URL](#)

**Citation Per Year By Google Scholar**

Year	Citations
2018	100
2019	150
2020	250
2021	450
2022	550
2023	600
2024	650
2025	550
2026	100

Journal By Google Scholar

26°C Berawan