

**SKRIPSI**

**“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DALAM PEMBANGUNAN SARANA  
DAN PRASARANA KEPARIWISATAAN DI DINAS KEBUDAYAAN DAN  
PARIWISATA KABUPATEN TORAJA UTARA”**

**DEVINKA PUTRI RESQITA BULO**

**E011171522**



**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2022**



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

**LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI**

Nama : Devinka Putri Resqita Bulu

NIM : E011171522

Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Judul : Implementasi Kebijakan dalam Pembangunan Sarana dan Kepariwisata di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara.

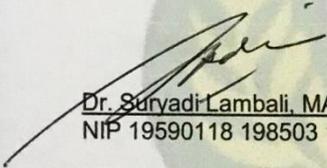
Telah diperiksa oleh Pembimbing I, Pembimbing II dan Tim Penguji skripsi dan dinyatakan telah sesuai dengan saran tim penguji skripsi, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.

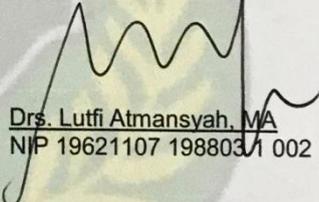
Makassar, 19 Januari 2022

Menyetujui,

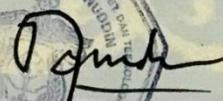
Pembimbing I

Pembimbing II

  
Dr. Suryadi Lambali, MA  
NIP 19590118 198503 1 006

  
Drs. Lutfi Atmansyah, MA  
NIP 19621107 198803 1 002

Mengetahui:  
Ketua Departemen Ilmu Administrasi Publik

  
Dr. Nurdin Nara, M.Si  
NIP 19630903 198903 1002



UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama : Devinka P. Resqita Bulu  
NIM : E011171522  
Program Studi : Ilmu Administrasi Publik  
Judul : Implementasi Kebijakan dalam Pembangunan  
Sarana dan Prasarana Kepariwisata di Dinas  
Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara.

Telah dipertahankan sidang pengujian skripsi program sarjana, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin pada hari Rabu, 19 Januari 2022.

Makassar, 19 Januari 2021

Dewan Pengujian Skripsi:

Ketua Sidang : Dr. Suryadi Lambali, M.A.  
Sekertaris Sidang : Drs. Lutfi Atmansyah, M.A.  
Anggota : 1. Dr. Muhammad Yunus, M.A.  
2. Dr. Hasniati, S.Sos., M.Si.



**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**  
**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI**  
**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

**LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN**

Yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : Devinka Putri Resqita Bulu

NIM : E011171522

Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul **Implementasi Kebijakan dalam Pembangunan Sarana dan Prasarana Kepariwisata di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara** adalah benar-benar merupakan hasil karya pribadi dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan benar.

Makassar, 19 Januari 2022

Yang menyatakan

Devinka P. Resqita Bulu

E011171522

## KATA PENGANTAR

Segala Puji dan Syukur kepada Tuhan Yesus, yang telah menganugerahkan kesehatan dan kesempatan bagi penulis selama perkuliahan selama ini hingga penulis menyelesaikan tugas akhir ini dengan baik dengan judul “Implementasi Kebijakan dalam pembangunan sarana dan prasarana kepariwisataan di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara”. Skripsi ini merupakan tugas untuk mencapai gelar Sarjana Administrasi Publik (S.A.P) pada Program Studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu sehingga skripsi ini dapat terselesaikan. Pertama-tama saya mengucapkan terima kasih kepada kedua orang tua saya Ibu **Ratnawaty** dan Bapak **Yohanis Bulu** karena dengan ketulusan cinta, doa harapan dan selalu menasehati penulis agar tidak kehilangan harapan serta mengajarkan untuk selalu berjuang menata masa depan dengan baik, kakak tercinta **Yvonne Febriansi Bulu, Ywardhana Septiani Bulu,** dan **Glady Wanasakti Bulu** terima kasih untuk teladan, doa dan dukungan yang tidak pernah ada habisnya diberikan kepada penulis, Kedua adik saya terkasih **Joshua Davega Bulu Junior** dan **Raphael Anellson Rantelino,** Terima kasih telah menjadi semangat bagi penulis untuk terus maju dan bekerja keras agar saya bisa menjadi teladan yang baik bagi kalian berdua. Penulis sangat berterima kasih kepada seluruh keluarga **Bulu** yang selalu dengan sepenuh hati memberikan saya dukungan, doa dan juga semangat selama menyelesaikan tugas akhir ini.

Melalui kesempatan ini, dengan segala kerendahan hati penulis ingin menyampaikan rasa hormat, terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada :

1. **Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A.** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor Universitas Hasanuddin beserta staf.
2. **Bapak Prof. Dr. Armin, M.A.** selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan, Staff dan jajarannya.
3. **Bapak Dr. Nurdin Nara, M.Si.** selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
4. **Bapak Dr. Suryadi Lambali, M.A.** selaku Dosen pembimbing atas segala arahan dan bimbingannya sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik dan lancar
5. **Bapak Drs. Lutfi Atmansyah, M.A.** selaku dosen pembimbing skripsi dan pembimbing akademik yang memberikan arahan dan saran-saran dan kritik terbaik.
6. **Bapak Dr. Muhammad Yunus, M.A., Ibu Dr. Hasniati, S.Sos., M.Si.** selaku dewan penguji dalam sidang proposal dan skripsi. Terima kasih atas kesediaannya dalam menghadiri sidang proposal dan skripsi dan atas segala masukannya dalam penulisan skripsi.
7. Seluruh **Dosen Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik** yang telah banyak memberikan pengetahuan, arahan, dan bimbingan selama menjalani bangku perkuliahan.

8. Seluruh **Staff Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin** dan **staff di lingkup FISIP UNHAS** tanpa terkecuali. Terima kasih atas bantuan yang tiada hentinya selama ini.
9. **Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara dan seluruh staff** terima kasih telah meluangkan waktu dan memberi bantuan selama proses penelitian.
10. **Mahasiswa angkatan 2017 “LEADER”** dan Teman-teman terdekat saya **Regina, Anes, Jeky, Riska, Siska, Niken, dan Claudia** yang selalu bersedia membantu dan mendukung.
11. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu yang selalu memberikan doa dan duungan kepada penulis hingga dapat menyelesaikan skripsi ini.

Skripsi ini masih jauh dari kata sempurna dan masih perlu masukan dan saran dari berbagai pihak yang sifatnya membangun, karena kita sebagai manusia tidak luput dari kesalahan dan memiliki keterbatasan masing-masing. Akhir kata saya ucapkan terima kasih, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi para pembaca.

Makassar, 19 Desember 2021

Devinka P. Resqita Bulu

E011171522

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>SKRIPSI</b> .....	<b>i</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI</b> .....	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI</b> .....	<b>iii</b>
<b>LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	<b>iv</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>viii</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>ix</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>x</b>
<b>AB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
I.1. Latar Belakang .....	1
I.2. Rumusan Masalah .....	9
I.3. Tujuan Penelitian .....	9
I.4. Manfaat Penelitian .....	9
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>11</b>
II.1. Konsep Kebijakan Publik .....	11
II.2. Konsep Implementasi Kebijakan Publik .....	17
II.3. Sarana dan Prasarana Kepariwisata .....	21
II.4. Model Implementasi Kebijakan publik .....	29
II.5. Tinjauan Empirik .....	48
II.6. Kerangka Pemikiran .....	49
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b> .....	<b>51</b>
III.1. Pendekatan Penelitian .....	51
III.2. Lokasi Penelitian .....	51
III.3. Tipe Penelitian .....	51
III.4. Unit Analisis .....	52
III.5. Narasumber dan Informan .....	52
III.6. Jenis dan Sumber Data .....	53
III.7. Teknik Pengumpulan Data .....	53
III.8. Teknik Analisis Data .....	54
III.9. Fokus Penelitian .....	56

<b>BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN .....</b>	<b>59</b>
IV.1 Gambaran Umum Toraja .....	56
IV.2 Organisasi Kelembagaan kantor Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara .....	56
IV.3 Visi Dan Misi Kantor Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Toraja Utara .....	63
IV.4 Objek Wisata di Kabupaten Toraja Utara.....	65
<b>BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>68</b>
V.1 Ukuran dan Tujuan Kebijakan .....	75
V.2 Sumber Daya .....	89
V.3 Karakteristik Organisasi Pelaksana .....	96
V.4 Sikap (Disposisi).....	99
V.5 Komunikasi Antarorganisasi Pelaksana.....	102
V.6 Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik .....	106
<b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>109</b>
VI.1 Kesimpulan .....	109
VI.2 Saran.....	110
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>111</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>113</b>



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

### ABSTRAK

**Devinka Putri Resqita Bulu (E011171522). Implementasi Kebijakan dalam Pembangunan Sarana dan Prasarana Kepariwisata di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara. 140 Halaman + 8 Gambar + 29 Daftar Pustaka + 17 Lampiran. Dibimbing oleh Dr. Suryadi Lambali, MA dan Drs. Lutfi Atmansyah, MA**

---

Pembangunan sarana dan prasarana kepariwisataan merupakan salah satu kebijakan dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Kebijakan ini bertujuan untuk menjawab kebutuhan pengunjung yaitu kemudahan, kenyamanan dan keamanan bagi wisatawan yang datang dengan fasilitas pendukung yang ada agar kegiatan pariwisata berjalan dengan lancar. Sumber anggaran dana untuk pembangunan sarana dan prasarana yaitu dari APBD, DAK dan DAU.

Secara umum, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji bagaimana Implementasi Kebijakan dalam pembangunan sarana dan prasarana kepariwisataan di Kabupaten Toraja Utara. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif di mana dalam penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yang dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara jelas mengenai permasalahan-permasalahan yang diteliti, mengidentifikasi dan menjelaskan data yang ada secara sistematis. Teknik pengumpulan data melalui wawancara kepada beberapa informan yang dianggap dapat memberikan informasi yang jelas terkait implementasi Kebijakan ini. Selain wawancara, juga dilakukan observasi dan studi dokumentasi untuk mendukung data dari hasil wawancara.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Kebijakan dalam Pembangunan Sarana dan Prasarana Kepariwisata di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara sudah cukup baik. Berdasarkan hasil observasi, studi dokumentasi dan wawancara di lapangan, pendanaan dipandang mampu menyokong bidang kepariwisataan untuk jangka panjang. Di sisi lain Dinas terkait masih perlu meningkatkan pendekatan secara persuasif agar titik objek wisata yang diagendakan mendapatkan kesepakatan dari pemilik dan pemangku adat untuk membuka akses secara terbuka menjadi objek wisata yang baru. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata perlu melakukan pemantauan dan pengawasan secara konsisten dan berkelanjutan terhadap rencana dan pengadaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana objek wisata agar menciptakan kemudahan dan kenyamanan dan keamanan bagi para wisatawan untuk meningkatkan kunjungan wisatawan untuk meningkatkan kunjungan wisatawan domestik maupun mancanegara. Hal ini dibuktikan pada beberapa faktor yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) yakni ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen/badan pelaksana, sikap/disposisi, komunikasi antarorganisasi pelaksana, dan lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

***Kata Kunci : Implementasi kebijakan ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen/badan pelaksana, sikap/disposisi, komunikasi antarorganisasi pelaksana, dan lingkungan ekonomi, sosial dan politik.***



HASANUDDIN UNIVERSITY

FACULTY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCE

ABSTRACT

**Devinka Putri Resqita Bulu (E011171522). Policy Implementation in the Development of Tourism Facilities and Infrastructure at the Culture and Tourism Office of North Toraja Regency. 140 Pages + 8 Images + 29 Library List + 17 Attachments. Supervised by Dr. Suryadi Lambali, MA and Drs. Lutfi Atmansyah, MA**

---

This study aims to examine how the policy implementation in the development of tourism facilities and infrastructure in North Toraja Regency. This policy aims to answer the needs of visitors, namely convenience, comfort and security for tourists who come with existing supporting facilities so that tourism activities run smoothly. Sources of budget funds for the development of facilities and infrastructure are from the APBD, DAK and DAU.

This study uses a qualitative approach where the research conducted is descriptive in nature which is intended to provide a clear picture of the problems studied, identify and explain the existing data systematically. The technique of collecting data is through interviews with several informants who are considered to be able to provide clear information regarding the implementation of this Policy. In addition to interviews, observations and documentation studies were also conducted to support the data from the interviews.

The results showed that the implementation of the Policy in the Development of Tourism Facilities and Infrastructure at the Department of Culture and Tourism of North Toraja Regency was quite good. Based on the results of observations, documentation studies and interviews in the field, funding is considered capable of supporting the tourism sector in the long term. On the other hand, the related agencies still need to improve their approach in a persuasive manner so that the scheduled tourist attraction points get an agreement from the owners and traditional stakeholders to open access openly to become new tourist objects. The Department of Culture and Tourism needs to carry out consistent and continuous monitoring and supervision of plans and procurement and maintenance of tourist attraction facilities and infrastructure in order to create convenience and comfort and security for tourists to increase tourist visits to increase domestic and foreign tourist visits. This is evidenced by several factors proposed by Van Meter and Van Horn (1975) namely the size and objectives of the policy, resources, characteristics of implementing agents/agencies, attitudes/dispositions, communication between implementing organizations, and the economic, social and political environment.

***Keywords: Policy implementation, policy size and objectives, resources, characteristics of implementing agents/agencies, attitudes/dispositions, communication between implementing organizations, and the economic, social and political environment.***

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1. Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki keindahan alam dan tempat-tempat wisata yang dapat menunjang perkembangan pariwisata. Indonesia juga dikenal kaya akan adat istiadat dan budaya yang masih sangat kental menyimpan sejuta nilai kearifan lokal serta menyimpan begitu banyak potensi alam dipadu dengan masyarakat dari berbagai golongan suku agama dan ras yang hidup berdampingan satu sama lain. Hal ini pulalah yang membuat negara kita Indonesia menjadi salah satu negara yang diperhitungkan sebagai salah tujuan wisata yang wajib dikunjungi. Salah satu pulau yang terdapat di Indonesia yang memiliki kekayaan wisata yang dapat mendukung perkembangan pariwisata ialah Pulau Sulawesi. Wilayah pemerintahan di Pulau Sulawesi terbagi menjadi enam Provinsi antara lain, Provinsi Sulawesi Utara, Provinsi Sulawesi Tengah, Provinsi Sulawesi Tenggara, Provinsi Gorontalo, Provinsi Sulawesi Barat dan Provinsi Sulawesi Selatan. Meski berada di satu Pulau yang sama tapi perlu diketahui bahwa setiap Provinsi di Sulawesi memiliki ciri khas wisata tersendiri salah satunya di Provinsi Sulawesi Selatan ibu kota Makassar yang memiliki cukup banyak tempat berwisata yang bervariasi, hal ini dapat dimanfaatkan sebagai salah satu daya tarik untuk memperkenalkan serta mempromosikan pariwisata dan kebudayaan yang ada di Provinsi Sulawesi Selatan.

Provinsi Sulawesi Selatan memiliki empat suku dan setiap suku melestarikan dan menjaga tradisi budaya adat istiadat yang telah diwariskan nenek moyang secara turun-temurun keempat suku tersebut yakni suku Bugis,

suku Makassar, suku Mandar dan suku Toraja. Salah satu suku di Provinsi Sulawesi Selatan yang menarik perhatian penulis untuk melakukan sebuah penelitian yang berkaitan dengan suku Toraja. Pada Tahun 1970 Kabupaten Tana Toraja menjadi lambang pariwisata Indonesia sehingga dapat dimanfaatkan dalam hal pembangunan pariwisata. Sehingga pada tanggal 26 November 2008 secara resmi Toraja terbagi menjadi dua Kabupaten yakni Kabupaten Tana Toraja dan Kabupaten Toraja Utara.

Kabupaten Toraja Utara dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2008 yang merupakan pemekaran dari Kabupaten Tana Toraja. Pada umumnya suku Toraja memang memiliki budaya dan adat istiadat yang telah turun temurun sama seperti adat dan budayanya yang telah lama ada jauh sebelum akhirnya dijadikan sebagai objek wisata, begitupun dengan objek-objek dan destinasi wisatanya yang masing-masing memiliki keunikan tersendiri dengan perpaduan yang sangat harmonis dengan alam sekitarnya. Tempat tujuan wisata yang tersebar di beberapa desa yang ada di Kabupaten Toraja Utara dimanfaatkan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata untuk menarik perhatian wisatawan dengan menawarkan beberapa tempat-tempat potensi objek wisata ada seperti objek wisata Batutumonga, kolam alam Limbong, Sarambu Sikore' awan, Pong Torra, Masoya, wisata air panas Lembang Ampang batu, to' Barana' Tambolang, Negeri di atas awan Lolai Tongkonan Lempe, Negeri di atas awan to' Tombi, Palawa', Ba'ba Saratu', Tongkonan Kiana', objek wisata sejarah museum ne' Gandeng, museum Landorundun, museum Pongtiku, objek wisata pemakaman bori' Kalimbuang, Ke'te Kesu, Londa, kuburan gantung Dana, Tilangga', makam para leluhur yang tetap dilestarikan dan dijadikan sebagai tempat wisata. Dalam adat masyarakat suku Toraja upacara

kematian memiliki daya tarik tersendiri bagi wisatawan nusantara maupun wisatawan mancanegara ritual ini dengan kematian yang sangat unik ketika berkunjung ke wilayah Toraja. *Upacara rambu solo'* salah satu yang dikenal upacara adat paling penting bagi masyarakat Toraja. Ada juga warisan adat leluhur masyarakat ada yang dikenal tradisi *ma' nene'* yang dilakukan dengan mengganti baju mayat leluhur dengan baju baru seperti layaknya manusia hidup lalu dan uniknya wisata Toraja bisa disaksikan sekitar bulan Juli sampai Agustus bagi wisatawan). Menurut hasil *Toraya Ma'kombongan* : 2012 (pertemuan raya tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat dan tokoh pemerintahan) bahwa salah satu penyebab awal krisis budaya yaitu desakralisasi tradisi warisan leluhur dengan memisahkan *aluk* (agama) dari *ada'* (adat), karena nilai-nilai autentik budaya Toraja berpangkal pada *aluk*; contoh pada *core value* (nilai sentral) yaitu harmoni yang berarti kesatuan, keselarasan dan keseimbangan (*equilibrium*) yang meletakkan dasar relasi harmonis dengan tiga pucuk kehidupan (*tallu lolona*): relasi harmonis dengan Pencipta; relasi harmonis dengan sesama manusia dan relasi harmonis dengan alam lingkungan. Hal itu mengungkapkan altruisme asli Toraja (dari kata "*alter*" = yang lain, lawan dari *egosentrisme*: orang Toraja selalu terarah kepada yang lain); suatu *co-responsibilitas* atau *sikanannaran*. Uniknya semua relasi itu terintegrasi dan berjalan bersamaan berdasarkan *hukum reciprocity* (*pa'kabalaran*: timbal balik, berbalasan). Tongkonan menjadi pusat pengelolaan relasi harmonis ketiga pucuk kehidupan tersebut. Hal ini menjadikan budaya Toraja sangat menarik sebagai potensi pariwisata namun pengaruh krisis menghambat implementasi kebijakan pemerintah dalam rangka penataan dan penguatan budaya sebagai asset pariwisata.

Pemerintah Kabupaten Toraja Utara menetapkan visi 2010 – 2030 yaitu “Toraja Utara Daerah Wisata Budaya Kaya Pesona Dengan Ragam Kreativitas Dan Kasih Yang Menyejahterakan” dengan misi yakni “Menciptakan Berbagai Kemudahan Yang Memungkinkan Warganya Memiliki Tingkat Kreativitas Yang Dapat Menampilkan Hasil Hasil Yang Gemilang”. Adapun penjabaran misi mengacu kepada RPJP Nasional di bidang kepariwisataan dan RPJP Provinsi Sulawesi Selatan serta aspirasi masyarakat antara lain membenahi objek-objek wisata multi dimensi, membangun pusat pengembangan budaya dan merevitalisasi nilai-nilai adat dan budaya, serta memampudayakan (*empowering*) SDM pelaksana pariwisata.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa pemerintah kabupaten Toraja Utara sebagai pemilik otoritas untuk membuat kebijakan (*policy maker*), mengupayakan beberapa kebijakan yang berorientasi kepada penjabaran visi dan misi yang menitik beratkan sektor pariwisata sebagai sektor unggulan yang dapat memberikan dampak pengembangan sektor lainnya yaitu pertumbuhan ekonomi, sosial, budaya dan pendidikan dan sebagainya.

Terkait Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 pasal 5 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bahwa pemerintah harus mampu menjabarkan visi dan misi ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Toraja Utara menetapkan arah kebijakan program pembangunan dan anggaran Pemerintah Daerah (APBD) tahun 2016 – 2021 kedalam RPJMD yang merupakan dokumen perencanaan strategis pembangunan lima tahunan atau satu periode kepemimpinan daerah yang merujuk kepada Rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJPD). Penjabaran visi dan misi ke dalam RPJMD

menempatkan pengelolaan pariwisata dan sumber daya alam sebagai program lintas sektoral yakni melalui koordinasi, sinkronisasi dan konsistensi antar dinas dan antar lembaga.

Melalui Peraturan Daerah Kabupaten Toraja Utara Nomor 6 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Toraja Utara Tahun 2016-2021 (Lembaran Daerah Kabupaten Toraja Utara Tahun 2016 Nomor 6, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Toraja Utara Tahun 2016 Nomor 63 ). yang selanjutnya diatur dalam peraturan Bupati No. 11 tahun 2015-2030 pasal 19 Tentang kebijakan pembangunan sarana dan prasarana kepariwisataan; artinya kawasan-kawasan pariwisata baik kawasan budaya, pariwisata alam dan buatan merupakan aset daerah yang memiliki potensi untuk dikelola secara maksimal sesuai peraturan yang mendasarinya agar memberikan nilai tambah seperti yang diharapkan. Karena itu dibutuhkan rumusan kebijakan pariwisata. Implementasi kebijakan dan eksekusi lapangan melalui pengawasan (*monitoring*) dan evaluasi berdasarkan kebijakan yang tepat dan sistematis. Wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang, meliputi penyelenggaraan penataan ruang wilayah kabupaten dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten, melalui perwujudan organisasi pemerintah yang efisien, tata laksana yang efektif dan sumber daya manusia (SDM) yang Potensi sumber daya alam dan kebudayaan membutuhkan perencanaan wilayah yang baik, penyediaan transformasi struktural antar wilayah, dan penyiapan teknologi, peningkatan kualitas sumber daya manusia menjadi syarat yang penting karena terkait dan berhubungan dengan nilai dan sikap (*value and attitude* ) masyarakat sebagai mahluk budaya. (Harmadi Sonny 2011: 33-35) mengatakan bahwa perkembangan setiap wilayah merupakan hasil

dari berbagai reaksi yang diberikan masyarakat terhadap lingkungannya, karena itu kebudayaan dapat menjadi berkah ketika sumber daya alam memberi motivasi untuk dikembangkan secara bertanggung jawab oleh masyarakat.

Dalam Perencanaan Strategis (Renstra) Dinas kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara tahun 2016-2021, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata mengambil Kebijakan, salah satu kebijakan tersebut yaitu kebijakan dalam pembangunan sarana dan prasarana kepariwistaan. Sarana dan prasarana sangat penting yang memiliki tujuan untuk memudahkan proses kegiatan pariwisata agar dapat berjalan dengan lancar. Sarana yang dibutuhkan oleh wisatawan, dari aspek ekonomi yang merupakan berbagai fasilitas yang selalu diperlukan atau dibutuhkan langsung oleh wisatawan. Keberadaan sarana dan prasarana wisata tersebut sangat menentukan dan berperan penting sebagai daya tarik utama wisatawan untuk mau datang berkunjung kembali. Sehingga manakala sarana prasarana tersebut kurang memadai dapat menciptakan *image negative* yang merusak pencitraan dalam pemasaran selanjutnya. Sedangkan sarana dan prasarana (pariwisata yang ada di Kabupaten Toraja Utara memiliki daya tarik wisata yang sangat tinggi karena potensi wisata yang dimiliki dan dalam hal ini sarana dan prasarana sangat berpengaruh pada peningkatan jumlah kunjungan wisatawan nusantara maupun mancanegara untuk datang dan tujuan untuk memudahkan dan memberikan kenyamanan bagi wisatawan yang berkunjung pada kawasan objek wisata. Berdasarkan hasil penelitian (Agustina Pallewa:2016), Sarana dan prasarana tersebut antara lain seperti akses jalan menuju lokasi objek wisata diantaranya masih rusak berat sehingga membuat jarak tempuh untuk menuju lokasi objek wisata memakan waktu lebih lama. Beberapa fasilitas objek tidak didukung oleh

fasilitas umum lainnya seperti toilet standar dan bersih. Minimnya sarana dan prasarana pendukung di kawasan objek wisata akan membuat wisatawan yang datang berkunjung merasa tidak nyaman. Berdasarkan beberapa permasalahan di atas maka penelitian yang akan dilakukan yaitu mengenai Implementasi Kebijakan dalam Pembangunan Sarana dan Prasarana Kepariwisata di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara.

Sarana prasarana lain yang ditunjang oleh pemerintah daerah yaitu penyediaan akses jalan menuju objek-objek wisata untuk memudahkan pengunjung mengunjungi objek wisata yang ditujui. Selain itu, kemudahan untuk mengakses informasi berkaitan dengan profil pariwisata Kabupaten Toraja Utara masih menjadi focus utama dalam pengembangan potensi wisata Toraja Utara. Untuk mendukung kegiatan kepariwisataan di Kabupaten Toraja Utara. Pemerintah lebih berfokus pada pembangunan infrastruktur. Salah satunya, yaitu dengan merampungkan pembangunan sarana dan prasarana di Toraja Utara untuk menunjang sektor pariwisata yang menjadi sektor andalan pemerintah Toraja Utara.

Dalam pariwisata ada tiga aktor penggerak pariwisata, aktor tersebut adalah insan- insan pariwisata yang ada dalam berbagai sektor dalam tiga pilar utama, yaitu: (1) Pemerintah, (2) swasta dan masyarakat. Yang termasuk dalam pemerintah adalah pada bagian wilayah administrasi, mulai dari pemerintah pusat, propinsi, kabupaten, kecamatan dan seterusnya. Selanjutnya, dalam kelompok swasta adalah asosiasi usaha pariwisata dan para pengusaha. Sedangkan masyarakat adalah masyarakat umum yang tinggal di sekitar objek wisata, sebagai pemilik sah dari berbagai sumberdaya yang merupakan modal pariwisata seperti kebudayaan (Pitana, 2005:96). Beberapa

objek wisata yang berada di Kabupaten Toraja Utara tidak sepenuhnya dimiliki oleh pemerintah. Beberapa objek wisata di Kabupaten Toraja Utara yang ditinggali oleh pemilik sah dari objek wisata yang retribusi pajaknya tetap diambil ahli sebanyak 40% oleh pemerintah setempat dan telah diatur di dalam MoU. Sarana dan prasarana yang ada ditanggung oleh pemerintah setempat seperti jalan raya menuju objek wisata yang ada dan juga ditanggung oleh pemilik objek wisata setempat.

Melalui penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Toraja Utara Nomor 6 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Toraja Utara Tahun 2016-2021 (Lembaran Daerah Kabupaten Toraja Utara Tahun 2016 Nomor 6, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Toraja Utara Tahun 2016 Nomor 63), yang selanjutnya diatur dalam Peraturan Bupati No.11 Tahun 2015-2030 pasal 19 Tentang Kebijakan Pembangunan Sarana dan Prasarana Kepariwisata, perlu dilakukan analisis secara mendalam yang mencakup proses dari ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, sikap (disposisi) para pelaksana, komunikasi antar organisasi pelaksana, lingkungan ekonomi, sosial dan politik. Dengan alasan tersebut penulis memutuskan untuk menggunakan teori Van Metter dan Van Horn, dikarenakan teori tersebut menyebutkan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh keenam variabel tersebut. Dari proses implementasi kebijakan melalui keenam indikator tersebut dapat diketahui bagaimana implementasi kebijakan dalam pembangunan sarana dan prasarana kepariwisataan di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara.

Menurut UU. No.10 Tahun 2009 pasal 1 ayat 5 Tentang Kepariwisata yang mengisyaratkan bahwa komponen utama dalam pariwisata ialah objek dan

daya tarik wisata yang didefinisikan sebagai segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan. Mengacu pada ketentuan di atas maka dapat dikatakan bahwa Kabupaten Toraja Utara telah memenuhi standar dan kriteria yang dimaksud persoalannya mengapa implementasi kebijakan pariwisata menghadapi kendala.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis bermaksud mengadakan penelitian dengan rumusan masalah sebagai berikut:

Bagaimana Implementasi Kebijakan dalam pembangunan sarana dan prasarana kepariwisataan di Kabupaten Toraja Utara?

## **I.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

Untuk Mengkaji bagaimana Implementasi Kebijakan dalam pembangunan sarana dan prasarana kepariwisataan di Kabupaten Toraja Utara.

## **I.4 Manfaat Penelitian**

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu bahan acuan untuk dapat digunakan sebagai berikut :

### 1. Secara Teoritis

- Penulis ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada pihak-pihak yang membutuhkan pengetahuan atau informasi tentang implementasi kebijakan dalam pembangunan sarana dan prasarana kepariwisataan.

- Diharapkan penelitian ini menjadi bahan tambahan atau literatur bagi mahasiswa program ilmu administrasi publik dengan penelitian yang akan mendatang khususnya mengenai implementasi kebijakan pembangunan sarana dan prasarana kepariwisataan.

## 2. Secara Praktis

- Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi kepada pihak-pihak yang membutuhkan pengetahuan berkenaan dengan penelitian ini.
- Diharapkan pula menjadi bahan pertimbangan bagi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Toraja Utara dalam pembangunan Sarana dan Prasarana Kepariwisataaan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### II.1 Konsep Kebijakan Publik

##### II.1.1 Pengertian kebijakan publik

Istilah kebijakan publik sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari dan dalam kegiatan-kegiatan akademis, seperti dalam kuliah-kuliah ilmu politik. Istilah kebijakan (policy term) mungkin digunakan secara luas seperti dalam “Kebijakan Luar Negeri Indonesia”, “Kebijakan Ekonomi Jepang” atau “Kebijakan Pertanian Di Negara-Negara Berkembang atau Negara-Negara Dunia Ketiga”. Namun, istilah ini mungkin juga dipakai untuk menunjuk sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokratisasi dan deregulasi.

Menurut Charles O. Jones (Budi Winarno, 2008:18), istilah kebijakan (policy term) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decisions*), standard, proposal, dan grand design. Namun demikian, meskipun kebijakan publik mungkin kelihatannya sedikit abstrak atau mungkin dapat dipandang sebagai sesuatu yang “terjadi” terhadap seseorang. Namun sebenarnya sebagaimana beberapa contoh yang telah dipaparkan di atas, pada dasarnya kita telah dipengaruhi secara mendalam oleh banyak kebijakan publik dalam kehidupan sehari-hari. (Budi Winarno, 2008:19) Secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menuju perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang

kegiatan tertentu. Istilah kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan *relative* memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik. Oleh karena itu, kita memerlukan batas atau konsep kebijakan publik yang lebih tepat. Seorang pakar ilmu politik lain, Richard Rose menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai “serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri”. Definisi ini sebenarnya bersifat ambigu, namun definisi ini berguna karena kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu. Akhirnya marilah kita mendiskusikan definisi yang diberikan oleh Carl Friedrich. Ia memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan untuk merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Definisi yang diberikan oleh Friedrich ini menyangkut dimensi yang luas karena kebijakan tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga kelompok maupun oleh individu. Selain itu, gagasan bahwa kebijakan mencakup perilaku yang mempunyai maksud yang layak mendapatkan perhatian dan sekaligus harus dilihat sebagai bagian definisi kebijakan publik yang penting, sekalipun maksud atau tujuan dari tindakan-tindakan pemerintah yang dikemukakan dalam definisi ini mungkin tidak selalu dipahami.

Kebijakan (*Policy*) merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan- hambatan tertentu. Makna yang termuat dalam terminologi kebijakan itu sesungguhnya tidak cuma bersifat tekstual, melainkan lebih bersifat kontekstual, karena dari waktu ke waktu mengalami perubahan (Budi Winarno, 2012:20). Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan pemerintah. Dalam kaitan inilah mudah dipahami jika kebijakan itu acapkali diberikan makna sebagai tindakan politik (Green Mind : 2008).

### **II.1.2 Urgensi Kebijakan Publik**

Untuk melakukan studi kebijakan publik merupakan studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Studi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye, sebagaimana dikutip Sholichin Abdul Wahab ( Suharno: 2010: 14) sebagai berikut: “Studi kebijakan publik mencakup menggambarkan upaya kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatankekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak kebijakan publik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.” Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dikutip (Suharno 2010: 16- 19) dengan mengikuti pendapat dari Anderson (1978) dan Dye (1978) menyebutkan beberapa alasan mengapa kebijakan publik penting atau urgen untuk dipelajari, yaitu: a) Alasan Ilmiah Kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk

memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses perkembangannya, dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Dalam hal ini kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*). Kebijakan dipandang sebagai variabel terikat, maka perhatian akan tertuju pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan atau diduga mempengaruhi isi kebijakan publik. Kebijakan dipandang sebagai variabel independen jika focus perhatian tertuju pada dampak kebijakan tertuju pada sistem politik dan lingkungan yang berpengaruh terhadap kebijakan publik. b) Alasan professional Studi kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk menetapkan pengetahuan ilmiah dibidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari. c) Alasan Politik Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.

### **II.1.3 Tujuan Kebijakan Publik**

Menurut Hayat (2018) dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Publik : Evaluasi, Reformasi, Formulasi mengemukakan tujuan kebijakan publik dapat dibedakan melalui :

1. Sumber daya atau resources, yaitu antara kebijakan publik yang bertujuan mendistribusikan sumber daya negara. Sebagai contoh, kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk menguasai dan mengelola sejumlah sumberdaya.
2. Regulatif dan deregulatif, kebijakan bersifat mengatur dan membatasi, seperti kebijakan tarif, kebijakan pengadaan barang dan jasa, kebijakan

HAM dan sebagainya. Sedangkan kebijakan deregulatif bersifat membebaskan seperti kebijakan privatisasi dan kebijakan penghapusan tarif.

3. Dinamisasi dan stabilisasi, kebijakan dinamisasi adalah kebijakan yang bersifat menggerakkan sumberdaya nasional untuk mencapai kemajuan tertentu yang dikehendaki, seperti kebijakan desentralisasi. Sedangkan kebijakan stabilisasi adalah menghambat dinamika yang terlalu cepat agar tidak merusak sistem yang ada, baik sistem politik, keamanan, ekonomi, maupun sosial. Contoh kebijakan ini adalah kebijakan tentang keamanan negara dan kebijakan penetapan suku bunga.
4. Memperkuat negara dan pasar, kebijakan yang memperkuat negara adalah kebijakan-kebijakan yang mendorong lebih besarnya peran negara, seperti kebijakan tentang pendidikan nasional yang menjadikan negara sebagai pelaku utama pendidikan nasional daripada publik. Sementara kebijakan yang memperkuat pasar atau publik adalah kebijakan yang mendorong lebih besarnya peran publik atau mekanisme pasar daripada peran negara, seperti kebijakan privatisasi BUMN dan kebijakan Perseroan Terbatas (PT).

#### **II.1.4 Tahapan Kebijakan Publik**

Dunn dalam (Winarno, 2012) memiliki pendapat tentang tahapan-tahapan kebijakan publik sebagai berikut :

##### **1. Tahap Penyusunan Agenda**

Pejabat-pejabat yang duduk dalam pemerintahan akan menempatkan masalah-masalah yang akan dijadikan dalam agenda publik, masalah-masalah yang ada di publik akan berkompetisi terlebih dahulu sehingga akhirnya nanti akan ada beberapa masalah yang masuk dalam agenda kebijakan pada perumus kebijakan. Tahap agenda ini ada masalah

yang tidak disentuh sama sekali, ada pula masalah yang dijadikan fokus dalam agenda serta terdapat pula masalah yang akan ditunda untuk waktu yang lama karena alasan-alasan tertentu.

## **2. Tahap Formulasi Kebijakan**

Masalah yang telah masuk dalam agenda kebijakan kemudian akan dibahas oleh para pembuat kebijakan, masalah tersebut kemudian akan dicari bentuk-bentuk cara untuk penyelesaiannya. Pemecahan masalah tersebut berasal dari alternatif-alternatif (*policy alternative*) yang ada. Penyeleksian alternatif-alternatif tersebut sama halnya dengan menetapkan masalah yang ditetapkan sebagai agenda publik yaitu beberapa alternatif bersaing untuk bisa diambil dan ditetapkan sebagai penyelesaian dari permasalahan. Pada tahapan formulasi ini para aktor memainkan perannya untuk mengusulkan pemecahan masalah yang terbaik.

## **3. Tahap Adopsi Kebijakan**

Alternatif-alternatif yang ditawarkan para perumus kebijakan tentu banyak, dan dari sekian banyak alternatif yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, hanya salah satu yang dipilih dan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara pimpinan atau keputusan peradilan.

## **4. Tahap Implementasi Kebijakan**

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi dokumen serta arsip-arsip yang tertata rapi jika kebijakan tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, kebijakan tersebut harus diimplementasikan, yaitu dilaksanakan oleh

badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah sampai pada tingkat bawah sehingga diharapkan kebijakan yang sudah terbentuk tidak sia-sia dan berjalan dengan baik, dalam tahap implementasi berbagai kepentingan yang bersaing yang pada nantinya akan bermunculan para pelaksana yang menolak dengan kebijakan tersebut.

## **5. Tahap Evaluasi Kebijakan**

Tahap evaluasi ini kebijakan yang telah diimplementasikan akan dinilai tingkat keberhasilannya untuk melihat sejauh mana kebijakan tersebut memberikan dampak yang baik terutama untuk mengatasi masalah publik. Pada tahap ini akan ditetapkan ukuran atau indikator-indikator yang menjadi alat untuk mengukur suatu kebijakan apakah berhasil atau gagal.

## **II.2 Konsep Implementasi Kebijakan Publik**

### **II.2.1 Pengertian Implementasi**

Implementasi kebijakan adalah istilah kebijakan secara etimologi berasal dari Bahasa Inggris "policy". Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Padahal apabila dicermati berdasarkan tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata "wisdom". Penulis berpandangan bahwa istilah kebijakan berbeda dengan istilah kebijaksanaan. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih lanjut, sedangkan kebijakan mencakup peraturan-peraturan yang ada didalamnya termasuk konteks politik. Pendapat Anderson (Wahab, 2008:3), merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh

seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi. Oleh karena itu, kebijaksanaan menurut Anderson merupakan langkah tindakan yang sengaja dilakukan oleh aktor yang berkenaan dengan adanya masalah yang sedang dihadapi. Kebijakan menurut pendapat Carl Friedrich (Leo Agustino, 2008:7) adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan dan umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang diinginkan. Hal tersebut berarti kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat.

## **II.2.2 Pengertian Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart (Winarno, 2012:101-102) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersamasama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi Pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu

kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Proses pelaksanaan keputusan kebijakan yang dibuat oleh lembaga pemerintah yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan tersebut. Proses pelayanan kebijakan dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan telah ditetapkan, terbentuknya program pelaksanaan. Implementasi kebijakan dalam pemerintah yang luas, merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi dari sisilain merupakan fenomena yang kompleks, mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (*out put*) maupun sebagai hasil.

Sementara itu, menurut pendapat Van Mater dan Van Horen dalam (Winarno :2012), proses implementasi sebagai *“those 20 actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forthe in prior decisions”* (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat/ kelompok - kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan –tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan), Grindle dalam (abdul Wahab 2005). Implementasi kebijakan (*policy implementation*) merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan – keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saran-saran birokrasi, melalui lebih dari itu, termasuk masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau

rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Proses untuk melakukan kebijakan perlu mendapatkan perhatian yang seksama. Karna itu, keliru apabila menganggap bahwa proses pelaksanaan kebijakan dengan sendirinya akan berlangsung secara mulus tanpa hambatan. Harus di pahami bahwa proses kebijakan merupakan proses dinamis, banyak faktor yang mempengaruhinya.

Kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dan memperoleh legitimasi dari lembaga legislatif telah memungkinkan birokrasi untuk bertindak. Pelaksanaan kebijakan dirumuskan secara pendek *to implement* (untuk pelaksanaan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), berarti *to give practical effect to* (menimbulkan dampak pada sesuatu). Kalau pandangan ini diikuti, maka pelaksanaan kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden. (Tachjan 2006:26) menjelaskan tentang unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak harus ada yaitu: 1. Unsur pelaksana 2. Adanya program yang dilaksanakan serta 3. Target group atau kelompok sasaran. 22 Unsur pelaksana adalah implementor kebijakan yang diterangkan Dimock & Dimock (Tachjan 2006:28) sebagai berikut: *"Pelaksana kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakkan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian"*. Pihak yang terlibat penuh dalam implementasi kebijakan publik adalah birokrasi seperti yang dijelaskan oleh Ripley

dan Franklin dalam Tachjan (2006:27): *"Bureaucracies are dominant in the implementation of programs and policies and have varying degrees of importance in other stages of the policy process. In policy and program formulation and legitimation activities, bureaucratic units play a large role, although they are not dominant"*. Dengan begitu, unit-unit birokrasi menempati posisi dominan dalam implementasi kebijakan yang berbeda dengan tahap formulasi dan penetapan kebijakan publik di mana birokrasi mempunyai peranan besar namun tidak dominan. Suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek.

## **II.3 Sarana dan Prasarana Kepariwisata**

### **II.3.1 Sarana Pariwisata**

Sarana Pariwisata adalah segala sesuatu yang melengkapi dan bertujuan untuk memudahkan proses kegiatan pariwisata dapat berjalan lancar (Ghani, 2015). Sarana kepariwisataan dibagi menjadi tiga kelompok, diantaranya (Yoeti, 2012) :

1. Sarana pokok (*main tourism superstructure*) Sarana pokok kepariwisataan adalah perusahaan yang hidup dan kehidupannya sangat tergantung kepada kedatangan orang yang melakukan perjalanan wisata. Yang termasuk ke dalam kelompok ini adalah : Travel agent, Tour operator, Angkutan wisata, Rumah makan, Akomodasi , Objek wisata, Atraksi wisata
2. Sarana Pelengkap Kepariwisataan (*Supplementing Tourism Superstructure*) Yaitu perusahaan-perusahaan atau tempat-tempat yang menyediakan fasilitas untuk rekreasi yang fungsinya tidak hanya melengkapi sarana pokok kepariwisataan dapat lebih lama tinggal pada suatu daerah tujuan wisata.

Yang termasuk ke dalam kelompok ini adalah: Sarana Olahraga, Sarana pariwisata sekunder, dan amusement lainnya

3. Sarana Penunjang Kepariwisata (Supporting Tourism Superstructure)

Sarana pelengkap dan sarana pokok dan berfungsi tidak hanya membuat wisatawan lebih lama tinggal pada suatu daerah tujuan wisata, tetapi memiliki fungsi lain yaitu, membuat wisatawan atau pengunjung daerah tujuan wisata lebih banyak mengeluarkan dan membelanjakan uangnya di tempat tujuan wisata yang mereka kunjungi.

4. Sarana Wisata adalah sarana yang dibutuhkan oleh wisatawan, dari aspek ekonomi yang merupakan berbagai fasilitas amenities yang selalu diperlukan atau dibutuhkan langsung oleh wisatawan, seperti: adanya Transportasi, Akomodasi, Restoran, Jasa penunjang/ pemandu wisata, Souvenir dan lain-lain.

a. Transportasi wisata

Aktivitas kepariwisataan banyak tergantung pada transportasi dan komunikasi. Faktor jarak dan waktu sangat mempengaruhi keinginan orang untuk melakukan perjalanan wisata. Dewasa ini transportasi menyebabkan pertumbuhan pariwisata yang sangat pesat sekali. Kemajuan fasilitas transportasi mendorong kemajuan kepariwisataan dan sebaliknya ekspansi yang terjadi dalam industri pariwisata dapat menciptakan permintaan transportasi yang dapat memenuhi kebutuhan wisatawan. Dengan demikian tidak dapat disangkal lagi bahwa fungsi utama transportasi sangat erat hubungannya dengan "accessibility". Dalam kepariwisataan kita mengenal tiga macam transportasi yang biasa digunakan oleh wisatawan, yaitu:

- 1) Transportasi Udara (International Flight, Domestic Flight).
- 2) Transportasi Laut (Regular Lines, Charter Lines Cruiser).
- 3) Transportasi Darat (Sepeda, Dokar atau Delman, Sepeda Motor, Mobil penumpang, Kereta Api).

Dalam pemakaian transportasi untuk keperluan kepariwisataan jarang yang hanya menggunakan satu macam angkutan saja, hampir selalu merupakan kombinasi yang banyak tergantung pada kondisi tempat atau daerah tujuan wisata. Jadi ada macam-macam kombinasi pengangkutan yang digunakan di daerah tujuan wisata, tergantung bagaimana pengaturan Tour Operator yang merencanakan sesuai dengan “*tour itinerary*” yang mereka susun.

b. Akomodasi

Yang dimaksud dengan akomodasi adalah sarana untuk menyediakan jasa pelayanan penginapan yang dapat dilengkapi dengan pelayanan makan dan minum serta jasa lainnya, sedang klasifikasi dan manajemen pengelolaannya dapat dibedakan sesuai dengan tingkat standar kualitasnya seperti: Hotel. Bintang & Non Bintang, Hotel Melati, penginapan (*Losmen*), *Guest house*, apartemen yang memiliki pangsa pasar tersendiri. Pengelolaan Hotel menggunakan Manajemen Hotel (Perhotelan) melalui studi pendidikan vokasi yang sesuai, dan praktek yang efektif serta pengembangan seni kreatif dan inovatif untuk menjalankan bisnis hotel, restoran dan bisnis pariwisata lainnya. Selain itu juga pengetahuan yang berhubungan dengan bidang perjalanan wisata (*travel*) sehingga proses pengelolaan supaya lebih lancar, nyaman, sehingga memenuhi bahkan melebihi harapan konsumen

wisatawan yang membutuhkannya. Hotel merupakan generator utama di industri pariwisata. Manajemen Hotel memastikan melibatkan semua operasionalnya, termasuk penyediaan akomodasi, makanan dan minuman dan pelayanan serta penyediaan fasilitas hotel lainnya (hotel amenities) dapat berjalan lancar.

c. Penyelenggara Usaha Bisnis Hotel

Klasifikasi Hotel Menurut keputusan direktorat Jendral Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi no 22/U/VI/1978 tanggal 12 Juni 1978 (Endar Sri, 1996: 9), klasifikasi hotel dibedakan dengan menggunakan simbol bintang antara 1-5. Semakin banyak bintang yang dimiliki suatu hotel, semakin berkualitas hotel tersebut. Penilaian dilakukan selama 3 tahun sekali dengan tata cara serta penetapannya dilakukan oleh Direktorat Jendral Pariwisata.

d. Jasa Penunjang Wisata

1) Pemandu Wisata

Pemandu wisata (Tour Guide) adalah duta bangsa atau setidaknya duta daerah tempat melakukan tugasnya.

2) Pemandu wisata (Guide) Berdasarkan lingkup kerjanya:

- Transfer Guide adalah pramuwisata yang kegiatannya menjemput wisatawan di bandara, pelabuhan laut, stasiun atau terminal menuju ke hotel atau sebaliknya.
- Local /Expert Guide adalah pramuwisata yang kegiatannya khusus memandu wisatawan pada suatu objek atau transaksi wisata tertentu, misalnya museum, wisata agro, river rafting, goa, gedung bersejarah, dan lain-lain.

- Walking Guide/Tour Guide: Walking guide adalah pramuwisata yang kegiatannya memandu wisatawan dalam suatu tour.
- Driver Guide: Driver guide adalah pengemudi yang sekaligus berperan sebagai Pramuwisata. Ia bertugas mengantarkan wisatawan ke objek atau atraksi wisata yang dikehendaki sekaligus memberikan informasi yang diperlukan. Jadi, pada dasarnya driver guide menjalankan.

3) Pemandu / Guide berdasarkan status kerjanya:

- Payroll Guide: Pramuwisata yang berstatus sebagai pegawai tetap perusahaan perjalanan
- Part Timer/Freelance Guide: Pramuwisata yang bekerja pada suatu perusahaan perjalanan untuk kegiatan tertentu dan dibayar untuk tiap pekerjaan yang dilakukan,
- Member of Guide Association: Pramuwisata yang berstatus sebagai peserta dari suatu asosiasi pramuwisata dan melakukan kegiatannya sesuai dengan tugas yang diberikan oleh asosiasi tersebut
- Government Officials: Pegawai pemerintah yang bertugas untuk memberikan informasi kepada tamu tentang suatu aktivitas, objek, gedung, atau suatu wilayah tertentu
- Company Guide: karyawan sebuah perusahaan yang bertugas memberikan penjelasan kepada tamu tentang aktivitas atau objek perusahaan.

4) Biro perjalanan wisata (Travel Agents) Biro perjalanan adalah kegiatan usaha yang bersifat komersial yang mengatur, dan

menyediakan pelayanan bagi seseorang, sekelompok orang, untuk melakukan perjalanan dengan tujuan utama berwisata. Agen perjalanan wisata Biro perjalanan adalah kegiatan usaha perjalanan yang bertindak sebagai perantara dalam menjual atau mengurus jasa untuk melakukan perjalanan. Perwakilan adalah Biro perjalanan umum, agen perjalanan, badan usaha lainnya atau perorangan, yang di tunjuk oleh suatu biro perjalanan umum yang berkedudukan di wilayah lain untuk melakukan kegiatan yang diwakilkan, baik secara tetap maupun sementara. Biro Perjalanan Wisata (BPW) dan Asosiasi Perjalanan Wisata (APW) berada di bawah naungan ASITA (Association of The Indonesian Tours and Travel Agencies).

- 5) Tour operator Adalah suatu perusahaan yang usaha kegiatannya merencanakan dan menyelenggarakan perjalanan untuk tujuan pariwisata atas inisiatif dan risiko sendiri dengan tujuan mengambil keuntungan dari kegiatan tersebut.
- 6) Tour leader yaitu Seseorang yang bertugas untuk memandu, mendampingi, memimpin, mengayomi perjalanan wisata sebuah grup/sekelompok orang yang melakukan perjalanan wisata dan membuat estimasi biaya perjalanan.
- 7) Telekomunikasi: Informasi Teknologi (*IT networking*) tersedianya fasilitas komunikasi yang canggih (*Cyber Technology*) sehingga memungkinkan wisatawan masih dapat melakukan aktivitas pribadinya (bisnis, pendidikan, keluarga dll.) melalui internet, gagnet: web, WA; Facebook, Instagram, Line dsb.

- 8) Money changer adalah merupakan salah satu fasilitas yang cukup penting bagi wisatawan yang datang dari Negara lain yang memiliki dana / uang pembayaran yang berbeda dan dapat ditukarkan melalui agent ini.
- 9) Souvenir shop (toko cinderamata) merupakan usaha komersial yang sangat mendukung keberadaan obyek wisata dengan menyediakan kebutuhan barang bawaan (oleh-oleh) bagi wisatawan sebagai kenangan cinderamata dari daerah yangtelah mereka datangi, berupa barang souvenir.
- 10) Spa seringkali dianggap sebagai tempat perawatan tubuh berupa pijat atau massage. Padahal pengertian spa sebenarnya adalah tempat di mana orang dapat memperoleh perawatan badan, dari ujung rambut sampai ujung kaki sekaligus mengembalikan kesegaran tubuh setelah berada di posisi yang menegangkan. Perawatan spa terdiri dari creambath, facial, manicure-pedicure, lulur, scrub, foot spa, dan body treatment..

### **II.3.2 Prasarana**

Prasarana wisata adalah sarana pendukung pariwisata yang secara tidak langsung sangat dibutuhkan oleh wisatawan (Isdarmanto, 2017). Seperti tersedianya pelabuhan udara, pelabuhan laut, terminal bus, Stasiun Kereta Api, fasilitas jalan raya, tersedianya instalasi air dan lain-lain yang menunjang sarana wisata yang dibutuhkan. Prasarana pariwisata tersebut di atas secara langsung maupun tidak langsung merupakan pendukung pemenuhan kebutuhan wisatawan yang sangat utama dan harus dikelola dengan sebaik-baiknya dan secara professional. Keberadaan sarana dan prasarana wisata tersebut sangat

menentukan dan berperan penting sebagai daya tarik utama wisatawan untuk mau datang berkunjung kembali. Sehingga manakala sarana prasarana tersebut kurang memadai dapat menciptakan image negatif yang merusak pencitraan dalam pemasaran selanjutnya.

Menurut Oka Yoeti dalam bukunya Pengantar Ilmu Pariwisata mengatakan: "Prasarana kepariwisataan adalah semua fasilitas yang memungkinkan agar sarana kepariwisataan dapat hidup dan berkembang sehingga dapat memberikan pelayanan untuk memuaskan kebutuhan wisatawan yang beraneka ragam". Maksudnya adalah agar suatu obyek wisata dapat dijadikan sebagai salah satu obyek wisata yang menarik, maka faktor yang sangat menunjang adalah kelengkapan dari sarana dan prasarana obyek wisata tersebut. Karena sarana dan prasarana juga sangat diperlukan untuk mendukung dari pengembangan obyek wisata. (Yoeti,1985), Prasarana pariwisata adalah sumber daya alam dan sumber daya manusia yang mutlak dibutuhkan oleh wisatawan dalam perjalanannya di daerah tujuan wisata, seperti jalan, listrik, air, telekomunikasi, terminal, jembatan, dan lain sebagainya, sedangkan menurut Menurut Warpani (2007) prasarana diantaranya:

- Aksesibilitas

Aksesibilitas merupakan daya hubung antar zona yang wujudnya berupa jalan raya dan jaringan angkutan. Aksesibilitas merupakan faktor penting dalam proses berwisata, tingkat kemudahan untuk menjangkau suatu kawasan wisata dilihat dari aksesibilitas yang berupa kondisi jalan raya, ketersediaan moda angkutan untuk menuju kawasan wisata tersebut. Peningkatan aksesibilitas berarti mempersingkat waktu dan biaya perjalanan.

- Utilitas

Yang termasuk kelompok utilitas adalah :

1. Listrik : ketersediaan sumber energi listrik adalah prasyarat bagi pengembangan industri pariwisata. Tetapi harus diperhatikan penggunaannya. Tidak semua kawasan wisata membutuhkan listrik, atau hanya membutuhkan sedikit energi listrik.
2. Air bersih
3. Persediaan air minum
4. Toilet
5. Mushola

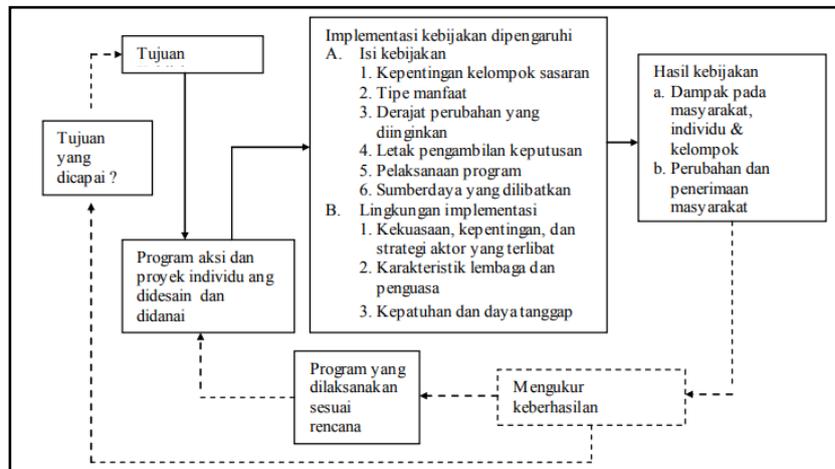
- Jaringan pelayanan

1. Pelayanan kesehatan dalam bentuk pos kesehatan atau persediaan P3K.
2. Keamanan, dalam bentuk Pos keamanan beserta pihak keamanan atau oknum petugas, agar terhindar dari tindakantindakan kriminal selama berada di kawasan wisata.

## **II.4 Model Implementasi Kebijakan publik**

### **II.4.1 Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle**

Menurut Merilee S. Grindle (1980) dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Procce*. Menurut Grindle ada 2 variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).



sumber : Grindle dalam Subarsono (2005:93)

**Gambar II.1 Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Menurut Merilee S. Grindle**

Masing-masing variabel tersebut masih dipecah lagi menjadi beberapa item. Disebutkan oleh Subarsono (2005: 93).

1. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (outcomes), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, di mana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari 2 hal, yakni:
  - a. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (design) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
  - b. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu :
    - Dampak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok
    - Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

2. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga menurut Grindle, sangat ditentukan oleh tingkat implementability kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas :

- **Isi Kebijakan (Content of Policy)**

Mencakup :

- a. *Interest affected*(kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)  
Interest affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.
- b. *Type of benefits* (tipe manfaat) Pada point ini *content of policy*(isi kebijakan) berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.
- c. *Extent of change envision*(derajat perubahan yang ingin dicapai)  
Setiap kebijakan memiliki target yang hendak dan ingin dicapai. Content of policy (isi kebijakan) yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan haruslah memiliki skala yang jelas.
- d. *Site of decision making* (letak pengambilan keputusan) Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan

di mana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan. Apakah letak sebuah program sudah tepat.

e. Program implementer (pelaksana program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten demi keberhasilan suatu kebijakan. Ini sudah harus terpapar atau terdata dengan baik, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci.

f. Resources committed (sumber-sumber daya yang digunakan)

Apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Pelaksanaan kebijakan harus didukung oleh sumber-sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

- **Lingkungan Implementasi (Context of Implementation)**

Mencakup :

Power, interest, and strategy of actor involved (Kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat) Dalam suatu kebijakan perlu dipertimbangkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang, sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh hasilnya dari yang diharapkan.

a. *Institution and regime characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa) Lingkungan di mana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap

keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

- b. *Compliance and responsiveness*(tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

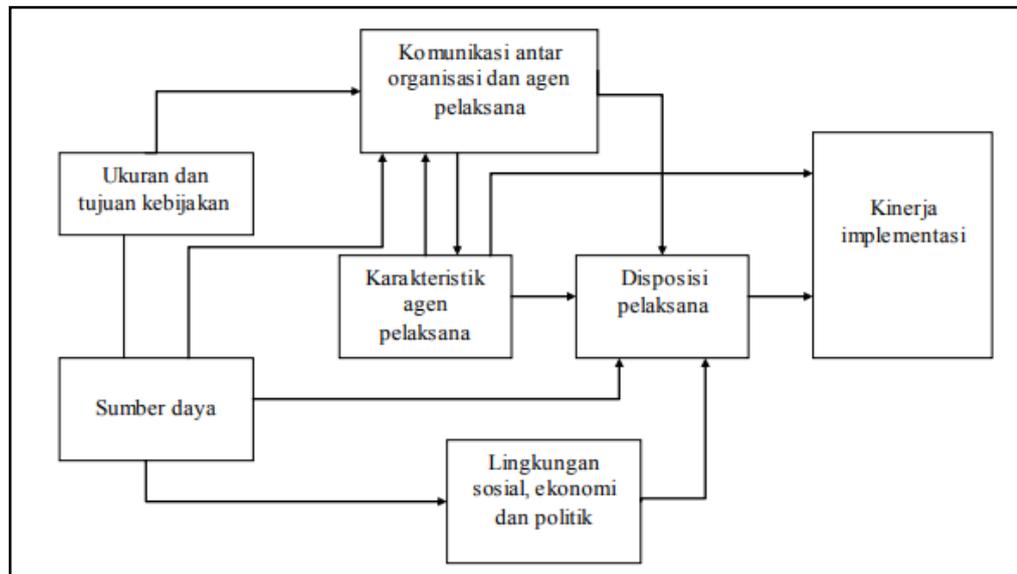
Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan. Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui pada apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga terjadinya tingkat perubahan.

#### **II.4.2 Model Implementasi Menurut Van Metter dan Van Horn**

Implementasi menurut Van Metter dan Van Horn dalam buku *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, menjelaskan bahwa: “Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/ pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan” (Van Metter dan Van Horn, 1975:447). Jadi, implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Pemerintah dalam membuat kebijakan

juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat. Menurut Van Metter dan Van Horn ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam mengembangkan tipologi kebijakan publik yakni:

1. Kemungkinan implementasi yang efektif akan bergantung sebagian pada tipe kebijakan yang dipertimbangkan.
2. Faktor faktor tertentu yang mendorong realisasi atau non realisasi tujuan tujuan program akan berbeda dari tipe kebijakan yang satu dengan tipe kebijakan yang lain. Suatu implementasi akan sangat berhasil bila perubahan marginal diperlukan dan konsensus tujuan adalah tinggi. Sebaliknya bila perubahan besar ditetapkan dan konsensus tujuan rendah maka prospek implementasi yang efektif akan sangat diragukan. Disamping itu kebijakan perubahan besar/ konsensus tinggi diharapkan akan diimplementasikan lebih efektif daripada kebijakan yang mempunyai perubahan kecil dan konsensus rendah. Dengan demikian konsensus tujuan akan diharapkan pula mempunyai dampak yang besar pada proses implementasi kebijakan dari pada unsur perubahan. Dengan saran- saran atau hipotesis-hipotesis seperti ini akan mengalihkan perhatian kepada penyelidikan terhadap faktor faktor atau faktor-faktor yang tercakup dalam proses implementasi menjadi sesuatu hal yang penting untuk dikaji.



Sumber : Van Meter dan Van Horn Subarsono (2005:99)

**Gambar II.2 Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn**

Ada 6 faktor menurut Van Metter dan Van Horn (1975) yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, yaitu:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan (Agustino, 2006).

2. Sumber Daya

Menurut Meter dan Horn (1975), keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap - tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menurut adanya sumber

daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang disyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka sangat sulit untuk diharapkan. Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Karena mau tidak mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang terjadi persoalan sulit untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik tersebut, demikian halnya dengan sumber daya waktu, saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan.

### 3. Karakteristik Organisasi Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi non formal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Misalnya implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku atau tingkah laku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Sedangkan bila kebijakan publik itu tidak terlalu merubah perilaku dasar manusia maka dapat dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dan tidak setegas pada gambaran yang pertama. Selain itu cakupan atau luas wilayah

implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan. Van Metter dan VanHorn menyetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan:

- a. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan.
- b. Tingkat pengawasan hirarki terhadap keputusan keputusan sub unit dan proses proses dalam badan badan pelaksana.
- c. Sumber sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan diantara anggota anggota legislatif dan eksekutif).
- d. Vitalitas suatu organisasi.
- e. Tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu- individu diluar organisasi.
- f. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.

#### 4. Sikap (disposition) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implemementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persolan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan “dari atas” (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak mengetahui

(bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

#### 5. Komunikasi antar Organisasi Pelaksana

Kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Metter dan Van Horn, apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementors*). Yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi. Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik, semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi, begitu pula sebaliknya.

#### 6. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan external. Van Metter dan Van Horn juga mengajukan hipotesis bahwa lingkungan ekonomi sosial dan politik dari yuridiksi atau

organisasi pelaksana akan mempengaruhi karakter badan badan pelaksana, kecenderungan-kecenderungan para pelaksana dan pencapaian itu sendiri. Kondisi lingkungan dapat mempunyai pengaruh yang penting pada keinginan dan kemampuan atau organisasi dalam mendukung struktur-struktur, vitalitas dan keahlian yang ada dalam badan-badan administrasi maupun tingkat dukungan politik yang dimiliki. Kondisi lingkungan juga akan berpengaruh pada kecenderungan para pelaksana. Jika masalah yang dapat diselesaikan oleh suatu program begitu berat dan para warga negara swasta serta kelompok kepentingan dimobilisir untuk mendukung suatu program maka besar kemungkinan para pelaksana menolak program tersebut. Lebih lanjut Van Metter dan Van Hon menyatakan bahwa kondisi lingkungan mungkin menyebabkan para pelaksana suatu kebijakan tanpa mengubah pilihan pribadi mereka tentang kebijakan itu. Akhirnya, faktor-faktor lingkungan ini dipandang mempunyai pengaruh langsung pada pemberian pelayanan publik.

Kondisi lingkungan mungkin memperbesar atau membatasi pencapaian, sekalipun kecenderungan para pelaksana dan kekuatan lain dalam model ini juga mempunyai pengaruh terhadap implementasi program. Bila faktor lingkungan sosial, ekonomi dan politik mempengaruhi implementasi kebijakan maka hal ini juga berlaku untuk faktor lainnya. Implementasi suatu program merupakan suatu yang kompleks, dikarenakan banyaknya faktor yang saling berpengaruh dalam sebuah sistem yang tak lepas dari faktor lingkungan yang cenderung selalu berubah. Proses implementasi dalam kenyataannya dapat berhasil, ditinjau dari wujud hasil yang dicapai (*outcome*). Karena dalam proses tersebut terlibat

berbagai unsur yang dapat bersifat mendukung maupun menghambat pencapaian sasaran program. Jadi untuk mengetahui keberhasilan program adalah dengan membandingkan antara hasil dengan pencapaian target program tersebut.

### **II.4.3 Model Implementasi Menurut Geroge C. Edward III**

Model Implementasi kebijakan yang berprespektif top down dikembangkan oleh George C. Edward II. Edward III menamakan model Implementasi kebijakan publiknya dengan Direct and Inderect Impact on Implementation. Dalam pendekatan ini terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi Kebijakan yaitu :

#### **1. Komunikasi**

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut George C. Edward III, adalah komunikasi. Komunikasi menurutnya lebih lanjut, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan di dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, yaitu :

- a. Transmisi, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi) hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.
- b. Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.
- c. Konsistensi, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan) karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksanaan di lapangan.

## 2. Sumber daya

Variabel atau faktor kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumberdaya. Sumber daya merupakan hal yang penting lainnya, menurut George C. Edward III, dalam mengimplementasikan kebijakan. Indikator sumber-sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- a. Staf, sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah

satunya disebagikan oleh karena staf yang tidak cukup memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dengan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakn itu sendiri.

- b. Informasi, dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh pada hukum.
- c. Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor di mana publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan.
- d. Fasilitas, fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan implementor mungkin memiliki staf yang cukup, mengerti apa yang harus dilakukannya dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas mendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

### 3. Disposisi

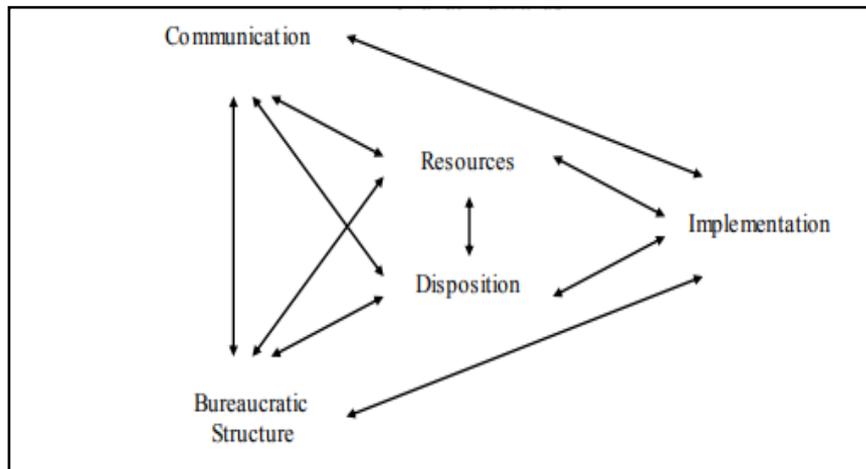
Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik, bagi George C. Edward III, adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana adalah faktor ketiga penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut George C. Edward III, adalah :

- a. Para Pengangkat birokrat; disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
- b. Intensif, Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi intensif. oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi intensif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana

kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (self interest) atau organisasi.

#### 4. Struktur birokrasi

Variabel keempat menurut Edward III yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebarkan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan melakukan koordinasi yang baik.



Sumber : Edwards III (1980:148)

**Gambar II.3 Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Menurut Edwards III**

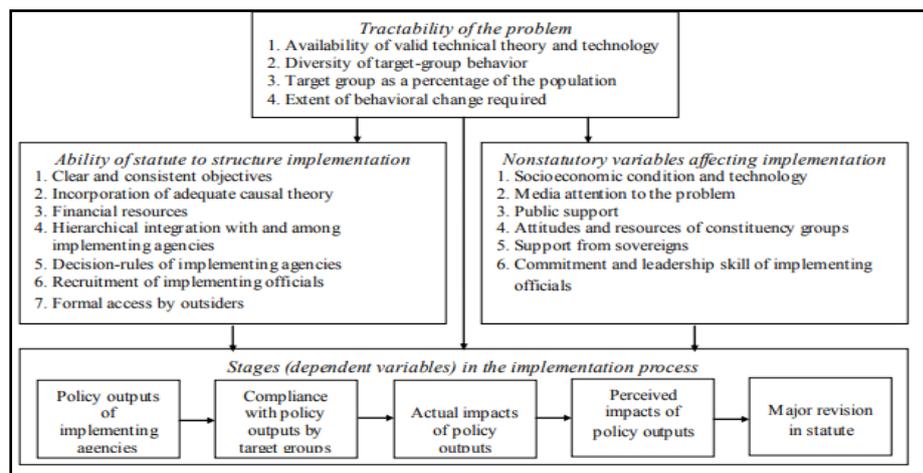
#### II.4.4 Menurut Mazmanian dan Sabatier

Dalam Subarsono (2005: 94) dan Tilaar dan Nugroho (2008: 215), ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi.

1. Mudah tidaknya masalah dikendalikan (tractability of the problem). Kategori tractability of the problem mencakup variabel-variabel yang disebutkan oleh Subarsono (2005: 95-96): “...(1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan ...(2) Tingkat kemajemukan kelompok sasaran ... (3) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi ... (4) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan ...”.
2. Kemampuan kebijakan untuk menstrukturisasikan proses implementasi (ability of statute to structure implementation) Kategori ability of statute to structure implementation mencakup variabelvariabel yang disebutkan oleh Subarsono (2005: 97-98). (1) Kejelasan isi kebijakan (2) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoretis (3) Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut (4) Seberapa besar

adanya keterpautan dan dukungan antar instansi pelaksana (5) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana (6) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan (7) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

3. Variabel di luar kebijakan / variabel lingkungan (nonstatutory variables affecting implementation) 39 Kategori nonstatutory variables affecting implementation mencakup variabelvariabel yang disebutkan oleh Subarsono (2005: 98-99).”(1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi(2) Dukungan publik terhadap kebijakan (3) Sikap dari kelompok pemilih (constituent groups) (4) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor “



Sumber : Daniel Sabatier dalam Hill (1997:274)

**Gambar II.4 Faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Subarsono**

Setelah membahas model-model faktor yang mempengaruhi kebijakan dari beberapa pakar, penulis mendapatkan benang merah yang menghubungkan antar satu model dengan model lain. Seperti disebutkan sebelumnya bahwa model utama yang digunakan penelitian ini adalah model Edwards III, maka penulis mengemukakan sintesis dari model Van Meter dan Van Horn, Grindle, serta

Mazmanian dan Sabatier berdasarkan model dasar Edwards III. Sintesis hubungan antar model-model tersebut dapat diilustrasikan sebagai berikut:

**Tabel II.1 Hubungan antara Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi**

Faktor	Edwards III	Van Meter dan Van Horn	Grindle	Mazmanian dan Sabatier
Komunikasi	Komunikasi	Standar dan sasaran kebijakan		<ul style="list-style-type: none"> <li>Kejelasan dan konsistensi tujuan Aturan</li> <li>keputusan dari implementor</li> </ul>
Sumber Daya	Sumber Daya	Sumber Daya	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pelaksana Program</li> <li>Sumber yang disediakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ketepatan alokasi sumber daya</li> <li>Rekrutmen agen pelaksana</li> </ul>
Disposisi	Disposisi	Karakteristik agen pelaksana	<ul style="list-style-type: none"> <li>Karakteristik lembaga dan penguasa</li> <li>Kepatuhan dan daya tanggap</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dukungan publik</li> <li>Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki konstituen</li> <li>Dukungan penguasa</li> <li>Komitmen dan leadership skill implementor</li> </ul>
Struktur Birokrasi	Struktur Birokrasi	Hubungan Antar Organisasi	Letak Pengambil Keputusan	Keterpaduan hierarkis
		Kondisi sosial, politik, dan ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kepentingan kelompok sasaran</li> <li>Tipe manfaat</li> <li>Derajat perubahan</li> <li>Kekuasaan, kepentingan, dan strategi actor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kesulitan teknis</li> <li>Keragaman perilaku</li> <li>Persentase target group</li> <li>Derajat perubahan</li> <li>Akses formal pihak luar</li> <li>Kondisi sosioekonomi dan teknologi</li> </ul>

Dari tabel hubungan di atas penulis menyimpulkan terdapat empat faktor yang secara umum mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, sikap

(disposisi) para pelaksana, komunikasi antar organisasi pelaksana, lingkungan ekonomi, sosial dan politik. Menurut model Van Meter dan Van Horn keenam faktor tersebut bersama-sama saling mempengaruhi kinerja implementasi.

## II.5 Tinjauan Empirik

Tinjauan empirik adalah referensi dari penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan informasi penelitian. Penelitian yang dijadikan sebagai bahan acuan.

**Tabel II.2 Penelitian Terdahulu**

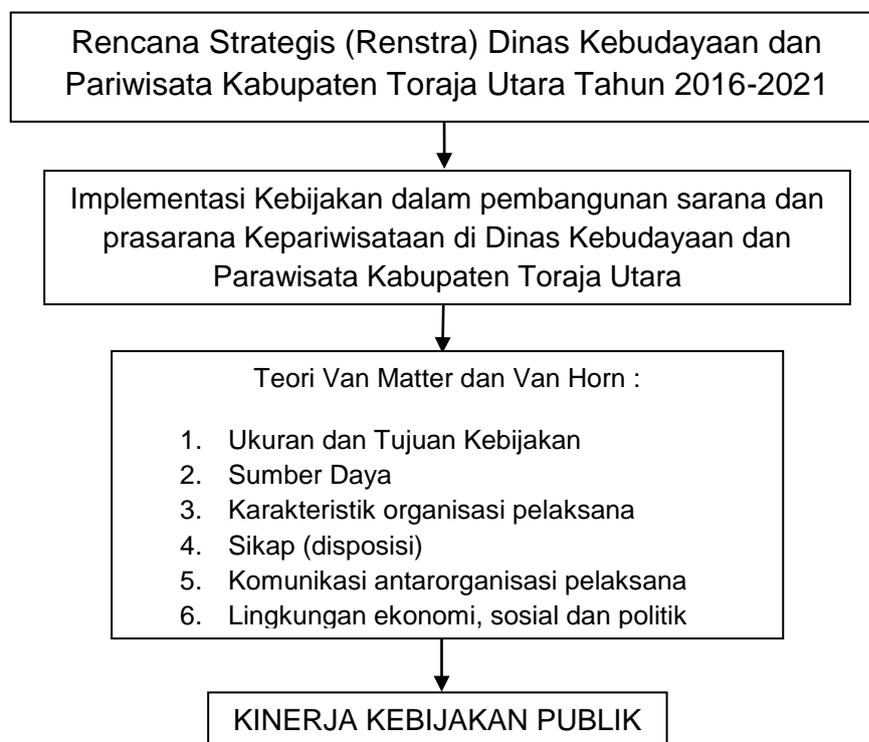
Sasaran	Peneliti Terdahulu	
Nama Peneliti	Agustina Pallewa	Feki Lamahadi
Judul Penelitian	Implementasi Pengembangan Pariwisata pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara	Implementasi Kebijakan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan dalam Pengembangan Objek Wisata Pulau Kumo
Tahun Penelitian	2016	2015
Metode Penelitian	Kualitatif	Kualitatif
Hasil temuan penelitian	Implementasi Kebijakan pengembangan Pariwisata pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata kabupaten Toraja Utara, menggunakan tolak ukur teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George Edward III, meliputi Komunikasi, Sumber daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi, secara keseluruhan belum berjalan dengan optimal dalam implementasi kebijakan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara.	Berdasarkan teori Edwards III implementasi kebijakan memiliki empat variabel dan hasil penulis tentang Implementasi Kebijakan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan. Dalam Pengembangan Objek Wisata di Pantai Kumo Kecamatan Tobelo Kabupaten Halmahera Utara belum berjalan dengan baik. Kenyataan ini terlihat pada birokrasi pemerintah yang kerap kali disepelekan dan hal ini membuat pengembangan objek wisata di Pantai Kumo kurang berkembang. Strategi pengembangan Pantai Kumo dari berbagai indikator harus adanya kerjasama antara pengelola kebijaksanaan (stakeholder) dan pelaksana kebijakan serta pengawas kebijakan agar mencapai tujuan yang diharapkan

## **II.6 Kerangka Pemikiran**

Studi kasus merupakan salah satu metode penelitian ilmu-ilmu sosial yang berkenaan pada suatu kesatuan sistem yang bisa berupa suatu program, kegiatan peristiwa, atau sekelompok individu yang ada pada keadaan atau kondisi tertentu. Dalam kerangka pemikiran ini penulis ingin menggambarkan Implementasi Kebijakan dalam Pembangunan Sarana dan Prasarana Kepariwisata di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara.

Melalui penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Toraja Utara Nomor 6 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Toraja Utara Tahun 2016-2021 (Lembaran Daerah Kabupaten Toraja Utara Tahun 2016 Nomor 6, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Toraja Utara Tahun 2016 Nomor 63 ), yang selanjutnya diatur dalam peraturan Bupati No.11 tahun 2015-2030 pasal 19 Tentang kebijakan pembangunan sarana dan prasarana kepariwisataan, perlu dilakukan analisis secara mendalam yang mencakup proses dari ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, sikap (disposisi) para pelaksana, komunikasi antar organisasi pelaksana, lingkungan ekonomi, sosial dan politik. Dengan alasan tersebut penulis memutuskan untuk menggunakan teori Van Metter dan Van Horn, dikarenakan teori tersebut menyebutkan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh keenam variabel tersebut. Dari proses implementasi kebijakan melalui keenam indikator tersebut dapat diketahui apa saja hambatan dalam implementasi kebijakan dalam pembangunan sarana dan prasarana kepariwisataan di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara.

Sehingga dari pernyataan di atas penulis menilai bahwa teori ini akan memudahkan penulis dalam mengetahui bagaimana implementasi dengan melihat bagaimana proses dari ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, sikap (disposisi) para pelaksana, komunikasi antar organisasi pelaksana, lingkungan ekonomi, sosial dan politik. Dari proses implementasi kebijakan melalui enam indikator tersebut dapat diketahui apa saja hambatan dalam implementasi kebijakan pembangunan sarana dan prasarana kepariwisataan. Hambatan-hambatan tersebut seperti hambatan dalam upaya pencegahan. Adanya hambatan-hambatan tersebut penulis dapat mengetahui upaya-upaya apa saja yang akan dilakukan dalam mengatasi hambatan tersebut untuk tercapainya secara efektif pembangunan sarana dan prasarana kepariwisataan.



**Gambar II.5 Kerangka Pemikiran**