

**SKRIPSI**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TENTANG RENCANA INDUK  
PENGEMBANGAN KEPARIWISATAAN DI KABUPATEN  
MAMASA**

diajukan oleh

**JACKSON PALALUNAN MATASAK  
E12116510**



kepada

**DEPARTEMEN ILMU PEMERINTAHAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

## LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

### “IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TENTANG RENCANA INDUK PENGEMBANGAN KEPARIWISATAAN DI KABUPATEN MAMASA”

Yang disusun dan diajukan oleh :

**Jackson Palalunan Matasak**

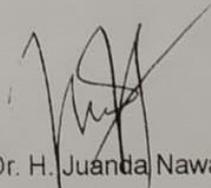
**E 121 16 510**

Telah diujikan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian studi Program Sarjana Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin dan dinyatakan telah memenuhi syarat

kelulusan

Menyetujui :

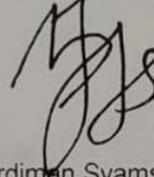
Pembimbing I



Prof. Dr. H. Juanda Nawawi , M.Si

NIP. 19570818 198403 1 001

Pembimbing II



Dr. Suhardiman Syamsu, S.Sos M.Si

NIP. 19680411 200012 1 001

Mengetahui

Ketua Departemen

Ilmu Pemerintahan



Dr. H.M. Rusli, M.Si

NIP. 19640727 199103 1 001

**LEMBAR PENERIMAAN**

PERNYATAAN KEASLIAN

**SKRIPSI**

**“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TENTANG RENCANA INDUK  
PENGEMBANGAN KEPARIWISATAAN DI KABUPATEN  
MAMASA”**

Dipersiapkan dan disusun oleh

Jackson Palalunan Matasak

NIM : E12116510

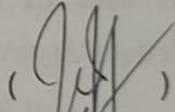
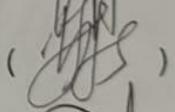
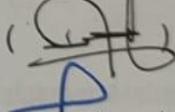
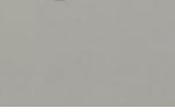
Telah diperbaiki dan dinyatakan telah memenuhi syarat oleh panitia ujian Skripsi  
pada Departemen Ilmu Pemerintahan .

Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

Makassar, 23 Januari 2023

Menyetujui

**PANITIA UJIAN**

Ketua	:	Prof. Dr. H. Juanda Nawawi , M.Si	(  )
Sekretaris	:	Dr. Suhardiman Syamsu, S.Sos M.Si	(  )
Anggota	:	Dr.H. A.M. Rusli, M.Si	(  )
Anggota	:	Dr. A. Lukman Irwan, S.IP M.Si	(  )
Pembimbing Utama	:	Prof. Dr. H. Juanda Nawawi , M.Si	(  )
Pembimbing Pendamping	:	Dr. Suhardiman Syamsu, S.Sos M.Si	(  )

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Jackson Palalunan Matasak

NIM : E12116510

Program Studi : Ilmu Pemerintahan

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul **Implementasi Kebijakan Tentang Rencana Induk Pengembangan Kepariwisata Di Kabupaten Mamasa** Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alihan tulisan orang lain, bahwa skripsi yang saya tulis ini benar benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau seluruh skripsi ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 23 Januari 2023

Yang Menyatakan



Jackson Palalunan Matasak

## PRAKATA

“Karena masa depan sungguh ada dan harapanmu tidak akan hilang”

(Amsal 23:18)

Shalom,

Segala Puji, Syukur, Hormat serta kemuliaan bagi Tuhan Yesus Kristus. Karena atas rahmat dan anugerahNya penulisan skripsi dengan judul “Implementasi Kebijakan Tentang Rencana Induk Pengembangan Kepariwisata di Kabupaten Mamasa” dapat diselesaikan dengan baik. Skripsi ini diajukan untuk memenuhi sebagian prasyarat guna memperoleh gelar sarjana (S1) pada Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar.

Penulis menyadari bahwa dalam proses penyusunan skripsi ini banyak mengalami kendala, namun berkat bantuan, bimbingan, kerjasama dari berbagai pihak, dan pertolongan dari Tuhan yang Maha Kuasa, sehingga kendala-kendala yang dialami dapat diatasi. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan kepada ayah dan ibu tercinta yaitu **Bapak Benyamin Matasak dan Ibu Mece Bonggalabi** atas segala bentuk pengorbanan baik secara moril maupun materil dan telah berusaha bersusah payah mendidik dan membesarkan penulis dengan penuh kasih sayang serta tak pernah berhenti memberi Doa, dukungan dan perhatian penuh terhadap segala problematika yang dihadapi penulis selama dilahirkan ke dunia ini, dan terkhusus selama menjadi mahasiswa, semoga Tuhan tetap memberikan kesehatan dan kekuatan agar kelak penulis dapat memberikan sedikit rasa terima kasih terhadap segala yang telah di berikan. Teruntuk Ibu **Yuliana Panggoa** yang telah melahirkan penulis kedalam

dunia ini, serta tetap setia memberikan Doa, dukungan, dan perhatian penuh kepada penulis, Semoga ibu tetap sehat untuk melihat penulis meraih setiap mimpi-mimpi.

Seluruh kegiatan penyusunan skripsi ini tentunya tidak akan berjalan lancar tanpa adanya bantuan dan kerjasama dari berbagai pihak. Sehingga pada kesempatan ini juga, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor dan jajarannya;
2. Dr. Phil. Sukri, S.IP, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan dan jajarannya;
3. Dr. A. M. Rusli, M.Si selaku Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin ;
4. Prof. Dr. H. Juanda Nawawi , M.Si Selaku Pembimbing 1 dan dosen pendamping yang senantiasa meluangkan waktu dan pemikirannya dalam membimbing penulis dari awal penyusunan proposal, hingga akhir penulisan skripsi ini.
5. Dr. Suhardiman Syamsu, S.Sos M.Si, selaku pembimbing 2 yang senantiasa memberikan arahan dalam proses penyusunan mulai dari proposal hingga penyelesaian skripsi ini.
6. Seluruh dosen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si, (Alm) Prof Dr.A. Gau Kadir, MA, Prof. Dr. H. Rasyid Thaha, M.Si, Prof. Dr. Rabina Yunus, M.Si, Prof. Dr. Hj. Nurlinah, M.Si, Dr. Hj. Indar Arifin, M.Si, (Alm) Dr. H. Andi Syamsu Alam, M.Si, Dr. H. A.M. Rusli, M.Si, Suhardiman Syamsu, M.Si, Dr. Jayadi Nas, M.Si, Dr. Andi Lukman Irwan, S.IP, M.Si, Rahmatullah, S.IP, M.Si, Ashar Prawitno, S.IP, M.Si, Saharuddin S.IP, M.Si, yang telah banyak memberikan

pengetahuan dalam jenjang perkuliahan sarjana Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

7. Pemerintah Kabupaten Mamasa yang telah mengizinkan penulis melakukan penelitian di Kabupaten Mamasa dalam hal ini Dinas Pariwisata Kabupaten Mamasa, Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Mamasa, seluruh perangkat Dinas terkait di berbagai kantor pemerintahan di Kabupaten Mamasa, seluruh pihak yang telah bersedia menjadi informan peneliti, dan masyarakat semua kalangan yang terlibat sekecil apapun dalam menunjang proses penelitian ini.
8. Saudara Kandung penulis, Kakak tercinta Wilson Benyamin Matasak dan Filadelfia Glorya yang senantiasa memberi dukungan dan perhatian kepada penulis, adik tercinta Irene Febriana, Jessica, Kasih dan Kesya yang juga menjadi salah satu motivasi terbesar penulis meraih gelar Sarjana.
9. Bumi Orange tercinta Himpunan Mahasiswa Ilmu Pemerintahan (HIMAPEM), Yang telah menjadi rumah sekaligus menjadi ruang belajar kompleks dan bertabur dinamika yang telah menempah penulis agar teguh menerobos belantara rintangan, tangguh mengarungi langit keniscayaan, dan kukuh menjalani langit kemungkinan. Semoga kelak Rumah Orange tetap menjadi rumah Laboratorium belajar pembentuk kader yang merdeka dan Militan. Bagi penulis, Himapem adalah medium cinta harga mati. Teruslah Merdeka Dan Militan.
10. Semua teman-teman seperjuangan VERENIGEN 2016 ; Haule, Wahid, Yus, Dede, Niaw, Dirvan, Barsan, Romi, Fadlan, Hesti, Ayulia, Meri, Mae, yang telah menjadi saudara penulis selama menjalani kehidupan berkampus, semoga kita semua dapat bermanfaat bagi nusa dan bangsa.

11. Kakak-kakak yang telah menjadi mentor sekaligus saudara penulis, Volkgeist (2010), Enlightment (2011), Fraternity (2012), Lebensraum (2013), Fidelitas (2014), Federasi (2015), Serta adik-adik, Kaizen (2017) Eleftheria (2018), Zeitgeist (2019), Maintiendrai (2020), Dignite (2021) dan Fuerza (2022), yang telah memberikan makna kekeluargaan, pendewasaan diri, dan kenyamanan bagi penulis di Rumah Orange.
12. PMKO FISIP Unhas yang telah menjadi wadah pertumbuhan- kembangan iman penulis dalam kehidupan berkampus. terkhusus kepada rekan- rekan “Shine” pengurus PMKO FISIP Unhas periode 2018, terima kasih telah memberikan banyak warna dalam dinamika berpelayanan, terima kasih telah banyak memberikan pelajaran kepada penulis tentang arti kasih dan keikhlasan yang sesungguhnya .
13. Keluarga BADES, Endi, Evan, dan Anto terima kasih telah menjadi saudara penulis dalam menjalani, menertawakan, pun menangi setiap perjalanan yang telah di lalui bersama dalam mengisi periode penulis sebagai mahasiswa.
14. Teman-teman kolega seperjuangan pengurus BEM FISIP Unhas periode 2020-2021, yang telah menjadi kawan penulis mengambil peran dalam upaya menghidupkan kembali wadah pergerakan dalam lingkup Kema Fisip Unhas.
15. Teman-teman KKN TEMATIK Gel 102 Pulau Sebatik, Posko Desa Aji Kuning, Iccang, Wahyu, Umi, Ilmi, Susan, Asti, Yuni, Muli, Hikmah, Taufik Dan Ardi. Yang telah kebersamai penulis mengabdikan kepada masyarakat di pulau terluar Indonesia selama 42 hari lamanya dan menyisakan kenangan hebat yang mungkin tak akan terlupakan.

16. UKM Tennis Meja Unhas, yang telah menjadi wadah penyaluran minat bakat dalam berolahraga bagi penulis dalam kehidupan berkampus sampai saat ini.
17. Dan yang terakhir kepada rekan hidup penulis selama beberapa bulan terakhir. Yang selalu memberi dukungan dan menaruh kepercayaan penuh kepada penulis untuk tetap menumbuhkan harapan dalam rangka membangun masa depan. Semoga tetap menjadi salah satu harapan terbaik yang bisa terwujud, menuju keabadian.

**Makassar ,23 Januari 2023**

Jackson Palalunan Matasak

## **ABSTRAK**

**JACKSON PALALUNAN MATASAK, E1216510 Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universtias Hasanuddin, menyusun skripsi dengan judul “Implementasi Kebijakan Tentang Rencana Induk Pengembangan Kepariwisata Di Kabupaten Mamasa”**

Otonomi daerah sebagai konsekuensi sistemik dari gerakan reformasi sistem pemerintahan di Indonesia membawa telah dampak besar bagi nilai kesenjangan pembangunan antar daerah, sehingga penting menelusuri segala kebijakan yang terkait secara langsung dengan aktifitas pembangunan dan pengelolaan aset Daerah, terkhusus sektor pariwisata yang merupakan salah satu aset berharga dalam mendongkrak PAD dan ekonomi masyarakat di daerah dan dalam hal ini kebijakan pengembangan kepariwisataan di kabupaten Mamasa.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang merujuk pada upaya mempelajari kehidupan sosial melalui beragam dimensi dari tindakan dan keadaan. Penelitian kualitatif digunakan untuk menangkap, dan mengungkapkan fakta dari penelitian secara deskriptif, dengan diawali pada analisa konteks kebijakannya hingga penerapan kebijakan pengembangan kepariwisataan di kabupaten mamasa, dan secara eksploratif, hasil wawancara tersebut akan dieksplor dalam sudut pandang implemtasi kebijakan untuk mengungkap secara jelas implementasi kebijakan pengembangan kepariwisataan di kabupaten Mamasa.

Berdasar pada proses penelitian, maka kesimpulan yang dapat ditarik adalah implementasi kebijakan pengembangan kepariwisataan di kabupaten Mamasa belum berhasil jika dilihat dari enam variabel implementasi berdasarkan pada standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi, disposisi atau sikap para pelaksana, dan lingkungan sosial, ekonomi dan politik dalam proses pengendalian dan pengawasan. Lebih lanjut, faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah isi kebijakan, informasi, dukungan, pembagian potensi.

**Kata Kunci: Implementasi, Kebijakan, dan Pengembangan**

## **ABSTRACT**

**JACKSON PALALUNAN MATASAK, E12116510 Department of Government Science, Faculty of Social and Political Sciences, Hasanuddin University, compiled a thesis with the title "Policy Implementation Regarding the Master Plan for Tourism Development in Mamasa Regency"**

Regional autonomy as a systemic consequence of the government system reform movement in Indonesia has had a major impact on the value of development disparities between regions, so it is important to track all policies that are directly related to development activities and management of regional assets, especially the tourism sector which is one of the valuable assets in boost PAD and the economy of the people in the region and in the tourism development policy in Mamasa district.

This study uses a qualitative approach that refers to efforts to study social life through various dimensions of actions and circumstances. Qualitative research is used to capture and reveal facts from research descriptively, starting with an analysis of the policy context to the application of tourism development policies in Mamasa district, and exploratively, the results of these interviews will be explored in terms of policy implementation to reveal clearly the implementation of tourism development policies. in Mamasa district.

Based on the research process, the conclusion that can be drawn is that the implementation of tourism development policies in Mamasa district has not been successful when viewed from the six implementation variables based on policy standards and objectives, resources, characteristics of implementing organizations, inter-organizational communication, dispositions or attitudes of implementers, and the social, economic and political environment in the control and supervision process. Furthermore, the factors that influence policy implementation are content, information, support, potential distribution.

**Keywords: Implementation, Policy, and Development**

## DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI .....	i
LEMBAR PENERIMAAN .....	ii
ABSTRAK.....	ix
DAFTAR ISI .....	xi
DAFTAR GAMBAR .....	xiv
DAFTAR TABEL.....	xv
BAB I .....	1
PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	7
1.3. Tujuan Penelitian .....	8
1.4. Manfaat Penelitian .....	8
BAB II .....	10
TINJAUAN PUSTAKA.....	10
2.1 Implementasi Kebijakan.....	10
2.1.1. Kebijakan Publik.....	10
2.1.2 Implementasi Kebijakan Publik.....	23
2.1.3. Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn.....	29
2.2 Pariwisata.....	36
2.2.1 Konsep Dasar Pariwisata .....	36
2.2.2 Kepariwisataaan .....	41
2.3 PERDA No.3 Tahun 2017 Kabupaten Mamasa .....	44
2.4 Kerangka Konseptual.....	46
BAB III .....	48
METODE PENELITIAN.....	48
3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian .....	48

3.2	Lokasi Penelitian .....	49
3.3	Fokus Penelitian .....	49
3.4	Jenis dan Sumber Data .....	52
3.5	Tekhnik Pengumpulan Data.....	53
3.6	Tekhnik Analisis Data.....	54
<b>BAB IV .....</b>		<b>55</b>
<b>HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>		<b>55</b>
4.1	Gambaran Umum Kabupaten Mamasa .....	55
4.1.1	Sejarah Terbentuknya Kabupaten Mamasa .....	55
4.1.2	Kondisi Geografis dan Batas Administrasi.....	59
4.1.3	Klimatologi.....	64
b.	Temperatur, Kelembaban dan Suhu Udara.....	64
c.	curah Hujan.....	64
4.1.4	Hidrologi .....	65
4.1.5	Jumlah dan Kepadatan Kependudukan .....	65
4.1.6	Ketenagakerjaan.....	70
4.1.7	Sosial Budaya.....	73
a.	Perkembangan Sosial Budaya .....	73
b.	Adat, Budaya dan Warisan Budaya .....	74
c.	Adat dan Pola Kepemilikan Lahan.....	75
d.	Pola Kekerabatan .....	75
e.	Pola Permukiman Penduduk.....	76
4.2	Visi Misi Kabupaten Mamasa .....	77
4.2.2	Misi .....	78
4.3	Gambaran Umum Dinas Pariwisata Kabupaten Mamasa.....	82
4.3.1	Visi dan Misi Dinas Pariwisata Kabupaten Mamasa.....	82
4.3.2	Tugas Pokok dan Fungsi.....	84
4.3.3	Struktur Organisasi dan Pembagian Tugas.....	84
a.	Kepala Dinas.....	85
b.	Sekretariat.....	87
c.	Sub Bagian Umum dan Kepegawaian .....	88
d.	Sub Bagian Keuangan dan Perencanaan.....	90

e.	Bidang Promosi dan Kesenian.....	92
f.	Seksi Promosi dan Pemasaran .....	94
g.	Seksi Pengembangan Kesenian .....	95
h.	Bidang Pengembangan Destinasi Pariwisata.....	97
i.	Seksi Pengembangan Destinasi Pariwisata.....	98
j.	Seksi Pemanfaatan Sarana Wisata .....	100
k.	Bidang Investasi, Bina Mitra dan Perizinan .....	101
l.	Seksi Investasi dan Bina Mitra .....	102
m.	Seksi Perizinan dan Evaluasi .....	104
4.4	Potensi Pariwisata Kabupaten Mamasa .....	106
4.4.2	Daya Tarik Wisata Budaya dan Peninggalan Sejarah.....	110
4.4.3	Implementasi Kebijakan Pengembangan Kepariwisataaan .....	114
A.	Sasaran Kebijakan .....	114
B.	Sumber Daya .....	120
C.	Karakteristik Organisasi Pelaksana.....	124
D.	Disposisi atau Sikap Para Pelaksana.....	126
E.	Komunikasi antar organisasi .....	128
F.	Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik .....	130
4.4.4	Faktor yang mempengaruhi pengembangan kepariwisataan...	131
<b>BAB V .....</b>		<b>133</b>
<b>KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>		<b>133</b>
5.1.	Kesimpulan .....	133
5.2.	Saran.....	135
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>		<b>137</b>

## DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar 1. Model Implementasi Van Meter dan Van Horn.....</b>	<b>36</b>
<b>Gambar 2. Kerangka Konseptual .....</b>	<b>47</b>
<b>Gambar 3. Peta Administrasi Kab Mamasa .....</b>	<b>61</b>

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel 1. Pembagian Wilayah Administratif Kabupaten Mamasa Tahun 2016...</b>	<b>59</b>
<b>Tabel 2. Jarak Dari Ibukota Kabupaten ke Ibukota Kecamatan di Kabupaten Mamasa .....</b>	<b>61</b>
<b>Tabel 3. Posisi dan Tinggi Wilayah Diatas Permukaan Laut (DPL) Menurut Kecamatan di Kabupaten Mamasa .....</b>	<b>62</b>
<b>Tabel 4. Jumlah Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk Menurut Kecamatan Kabupaten Mamasa 2015, 2019, dan 2020.....</b>	<b>66</b>
<b>Tabel 5. Jumlah Penduduk dan Rasio Jenis Kelamin menurut Kecamatan di Kabupaten Mamasa tahun 2019.....</b>	<b>67</b>
<b>Tabel 6. Distribusi dan Kepadatan Penduduk menurut kecamatan di Kabupaten Mamasa tahun 2019 .....</b>	<b>68</b>
<b>Tabel 7. Jumlah Penduduk Berumur 15 Tahun Keatas Menurut Jenis Kegiatan Selama Seminggu yang Lalu dan Jenis Kelamin di Kabupaten Mamasa tahun 2019 .....</b>	<b>71</b>
<b>Tabel 8. Jumlah Penduduk Berumur 15 Tahun Ke Atas yang Bekerja Selama Seminggu yang Lalu Menurut Lapangan Pekerjaan Utama dan Jenis Kelamin di Kabupaten Mamasa tahun 2019.....</b>	<b>72</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah merupakan asensi pemerintahan desentralisasi. Secara prinsip, otonomi daerah mempunyai sebuah tujuan utama yaitu untuk memberikan pelayanan pemerintah kepada masyarakat sehingga pelayanan kepada masyarakat lebih terkontrol. Di dalam otonomi hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintah atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Otonomi Daerah merupakan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga yang melekat baik pada negara kesatuan. Di dalam negara kesatuan, otonomi daerah lebih terbatas dibanding dengan negara yang berbentuk federasi. Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri di daerah kesatuan meliputi segenap kewenangan Pemerintah Daerah kecuali beberapa unsur yang dipegang oleh Pemerintah Pusat.

Masalah yang sangat penting di daerah otonom adalah masalah keuangan yang menjadi sumber hidup bagi daerah, bahkan yang menjadi salah satu dasar utama dalam mempertimbangkan dibentuknya suatu wilayah Negara menjadi daerah otonom, karena otonomi tanpa ditunjang kemampuan keuangan daerah berakibat kepada lemahnya instrument di daerah untuk mengembangkan pembangunan daerah. Makin besar jumlah uang yang tersedia, makin banyak pula kemungkinan kegiatan atau pekerjaan yang dapat dilaksanakan. Demikian juga semakin baik pengelolaannya semakin bardayaguna pemakaian uang tersebut.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Halim, Abdul. 2001. Bunga Rampai: manajemen Keuangan Daerah. Edisi Pertama. Yogyakarta: UUP AMP YKPN

Sebagai wujud dalam pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangannya sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antara Provinsi dan Kabuten/Kota yang merupakan prasyarat dalam sistem Pemerintah Daerah. Dalam Undang- undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pada Pasal 157 telah diatur sumber pendapatan Daerah yang terdiri atas : (a) PAD meliputi hasil pajakdaerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah, (b) dana perimbangan, (c) lain-lain pendapatan daerah yang sah. Berdasarkan ketentuan di atas, maka Pemerintah Daerah dapat mengelola dan mengatur dan menggali potensi Pendapatan Asli Daerah yang ada di daerahnya.<sup>2</sup>

Di Indonesia, sektor Pariwisata merupakan salah satu sektor yang selalu menempati perhatian khusus dalam prospek pemasukan negara. Tahun 2016 saja, ,Devisa dari sektor pariwisata tercatat sebesar US\$ 13,568 miliar dan berada di posisi kedua setelah CPO US\$ 15,965 miliar. pencapaian yang bahkan lebih besar dari pemasukan sektor migas. Tercatat sepanjang tahun 2017 investasi di sektor pariwisata tumbuh 31% atau senilai US\$ 500 juta. Sementara, pada tahun 2018 sepanjang kuartal pertama, investasi yang tercatat sudah mencapai US\$ 500 juta Sektor pariwisata yang telah menjadi tren pembangunan nasional ini juga terjadi di berbagai daerah baik provinsi, kota, maupun kabupaten yang berlomba untuk mengembangkan destinasi di daerah masing-masing yang dilihat dari total pengajuan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang mencapai Rp 15 triliun. Menurut publikasi kementerian pariwisata, Tren ini dilihat dari usulan-usulan proyek pengembangan destinasi pariwisata di daerah melalui DAK

---

<sup>2</sup> Undang-undang no 12 tahun 2018 dan perubahan kedua atas undang-undang no 32. Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah pada pasal 157

yang mencapai Rp 15 triliun, namun kemampuan untuk merealisasikan hanya sekitar Rp 500 miliar-Rp 1 triliun.<sup>3</sup>

Melihat angka-angka diatas, dapat disimpulkan bahwa Perkembangan pariwisata sekarang ini sangat pesat dan memberikan peluang terhadap pertumbuhan ekonomi nasional maupun regional. Untuk itu pembangunan pariwisata terus mendapat perhatian dan pemerintah mempunyai keyakinan bahwa pariwisata dapat menjadi sektor andalan menggantikan minyak dan gas bumi yang selama ini menjadi andalan pemerintah dalam menunjang penerimaan negara.<sup>4</sup>

UU No. 10 Tahun 2009 menjelaskan pada Pasal 8: 1) Pembangunan kepariwisataan dilakukan berdasarkan rencana induk pembangunan kepariwisataan yang terdiri atas rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional, rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi, dan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota. 2) Pembangunan kepariwisataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian integral dari rencana pembangunan jangka panjang nasional. Pasal 11: Pemerintah bersama lembaga yang terkait dengan kepariwisataan menyelenggarakan penelitian dan pengembangan kepariwisataan untuk mendukung pembangunan kepariwisataan.<sup>5</sup>

Dalam UU RI no 23 Tahun 2014 Pasal 9 (3) menjelaskan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten kota. Pasal 11 (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 (3) yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan

---

<sup>3</sup> <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3687715/tiga-tahun-jokowi-jk-pariwisata-sumbang-devisa-terbesar-kedua>

<sup>4</sup> CAHYU. 24 sep 2018. Industri pariwisata Indonesia kian meningkat pesat <https://www.liputan6.com/lifestyle/read/3650849/industri-pariwisata-indonesia-kian-meningkat-pesat> akses. 26/10/2019

<sup>5</sup> UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

pemerintahan pilihan. Pasal 12 (3) urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 (1) meliputi : a. Kelautan dan perikanan, b. Pariwisata, c. Pertanian, d. Kehutanan, e. Energi dan sumber daya mineral, f. Perdagangan, g. Perindustrian, h. Transmigrasi. Jelas dalam UU RI no. 23 tahun 2014 ini menjelaskan bagaimana pemerintah daerah melaksanakan tugas pemerintahan mengelola pariwisata.<sup>6</sup>

Sedangkan menurut Inskeep (1991) menyebutkan bahwa perencanaan pembangunan kepariwisataan merupakan suatu proses untuk mempersiapkan secara sistematis dan rasional segenap kegiatan atau aktivitas kepariwisataan yang akan dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu dan merupakan suatu cara untuk mencapai tujuan tersebut secara optimal dengan mengalokasikan keseluruhan sumber daya yang tersedia secara efektif dan efisien.

Sejalan dengan hal tersebut, dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah bahwa pemerintah daerah dapat mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri dan memanfaatkan segala sumber daya yang ada untuk pembangunan sehingga dapat meningkatkan pendapatan daerah serta kualitas hidup masyarakat. Inilah yang kemudian mendorong pemerintah kabupaten Mamasa untuk meningkatkan pengembangan pariwisatanya melalui Peraturan Daerah no. 3 tahun 2017 Tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata kabupaten Mamasa sebagai pedoman pelaksanaan pembangunan pariwisata di Daerah yang dapat digunakan oleh semua komponen pariwisata daerah dalam menentukan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian kepariwisataan di daerah. Mengingat Kabupaten Mamasa yang memiliki begitu banyak potensi pariwisata dalam hal Wisata Sejarah, Budaya, dan Peninggalan Budaya, yang potensial dalam pengembangan sektor pariwisata.

---

<sup>6</sup> UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Kabupaten Mamasa merupakan salah satu daerah otonom di Indonesia yang terletak di Provinsi Sulawesi Barat. salah satu kawasan yang menyimpan beragam kekayaan, baik yang bersifat kekayaan alam maupun kekayaan budaya dan adat istiadat yang selalu mengisi setiap ruang dalam aktifitas tradisional masyarakatnya. Melihat adanya potensi pembangunan dari sector kepariwisataan di Kabupaten Mamasa ini Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat pun memberikan dukungan khusus kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Mamasa melalui Peraturan Gubernur Sulawesi Barat Nomor 15 Tahun 2008 yang menetapkan Kabupaten Mamasa sebagai Destinasi Pariwisata Unggulan Sulawesi Barat. Dengan harapan, bahwa Mamasa dapat menjadi daerah yang unggul di bidang kepariwisataannya, dapat menarik perhatian banyak wisatawan untuk berkunjung dan pada akhirnya akan memberi dampak positif terhadap pembangunan daerah yang bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Mamasa.

Pariwisata Mamasa sendiri di kenal atas 4 jenis objek wisata utama yakni objek wisata alam, objek wisata sejarah, budaya, sejarah peninggalan budaya, wisata minat khusus, dan wisata event/kegiatan kepariwisataan.<sup>7</sup>

Realitas bahwa Kabupaten Mamasa memiliki potensi daya tarik wisata baik itu alam maupun budaya yang terbilang cukup banyak dan tersebar di setiap wilayah kecamatan, tentu dapat menunjang sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan memberikan efek positif bagi perekonomian masyarakat apabila dikembangkan secara maksimal dan profesional. Akan tetapi, sampai saat ini potensi-potensi wisata yang ada belum seluruhnya disentuh dan dikembangkan dengan baik oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Mamasa. Dari sekian banyak daya tarik wisata yang potensial di Kabupaten Mamasa, hanya tercantum 15 objek wisata yang telah dikenakan tarif retribusi dan diatur

---

<sup>7</sup> Perda no. 3 tahun 2017 kabupaten Mamasa tentang Rencana induk pengembangan kepariwisataan di Kabupaten Mamasa

dalam Peraturan Daerah Kabupaten Mamasa Nomor 20 Tahun 2014 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga. Hal ini berimplikasi pada jumlah kunjungan wisatawan baik itu wisatawan domestik maupun mancanegara yang berkunjung di Kabupaten Mamasa.

Berdasarkan Data dari Badan Pusat Statistik yang memuat tentang jumlah wisatawan mancanegara dan domestic diketahui bahwa jumlah wisatawan yang berkunjung di Kabupaten Mamasa dari tahun 2011-2015 tidak mengalami peningkatan yang signifikan bahkan cenderung mengalami pasang-surut (fluktuasi). Kemudian data jumlah wisatawan yang berkunjung di Kabupaten Mamasa pada tahun 2014-2015 tergolong rendah jika dibandingkan dengan jumlah kunjungan wisatawan yang berkunjung ke kabupaten lainnya dalam lingkup wilayah Provinsi Sulawesi Barat.<sup>8</sup> Sedangkan yang telah ditetapkan menjadi destinasi Pariwisata Unggulan di Provinsi Sulawesi Barat adalah Kabupaten Mamasa.

Salah satu indikator keberhasilan pembangunan pariwisata di suatu daerah dapat dilihat pada pertumbuhan jumlah kunjungan wisatawan yang berkunjung ke daerah tersebut. Semakin menarik dan indah kepariwisataan suatu daerah, maka semakin tinggi jumlah kunjungan wisatawan yang berkunjung ke daerah tersebut, dan semakin meningkat pula pendapatan daerah dan perekonomian masyarakatnya.

Sekalipun kontribusi Pariwisata terhadap PAD Kabupaten Mamasa mengalami peningkatan setiap tahunnya dan melebihi target yang diberikan, akan tetapi sektor ini belum mampu menjadi sektor utama yang berkontribusi dalam pembangunan dan peningkatan perekonomian masyarakat di Kabupaten Mamasa. Hal tersebut berarti Pembangunan Pariwisata belum dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat Mamasa.

---

<sup>8</sup> BPS Kabupaten Mamasa

Maka dari itu sesuai UU No. 10 Tahun 2009 pada Pasal 8: 1) Pembangunan kepariwisataan dilakukan berdasarkan rencana induk pembangunan kepariwisataan yang terdiri atas rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional, rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi, dan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota, maka Pemerintah Kabupaten Mamasa Dalam Hal ini Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mamasa berusaha meningkatkan kualitas pariwisata di Kabupaten Mamasa melalui Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah (RIPPDA) Kabupaten Mamasa tahun 2017-2025, dengan mengangkat sebuah visi, misi, dan rencana pembinaan serta pengembangan.<sup>9</sup>

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa dengan begitu potensialnya sektor pariwisata di Kabupaten Mamasa ini, dapat dimanfaatkan untuk menunjang pembangunan daerah serta memberikan sebuah potret dan citra tersendiri bagi Kabupaten Mamasa, namun apakah pemerintah Kabupaten Mamasa dalam hal ini dinas terkait yakni Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mamasa telah menjangkau dan mengelola setiap potensi pariwisata ini? Atas dasar inilah penulis kemudian tertarik untuk memperdalam dengan melakukan penelitian dengan judul :**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TENTANG RENCANA INDUK PENGEMBANGAN KEPARIWISATAAN DI KABUPATEN MAMASA.**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Sektor Pariwisata dinilai sangat potensial untuk berkembang dan diakui sebagai sektor andalan dalam pembangunan daerah di Kabupaten Mamasa. Berdasarkan latar

---

<sup>9</sup> Perda no. 3 tahun 2017 kabupaten Mamasa tentang Rencana induk pengembangan kepariwisataan di Kabupaten Mamasa

belakang penelitian di atas, maka untuk memberikan batasan dalam proses penelitian ini, penulis merumuskan masalah sebagai berikut

1. Bagaimana Implementasi Pengembangan Kepariwisata di Kabupaten Mamasa?
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan kepariwisataan di Kabupaten Mamasa?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menggambarkan Pengembangan kepariwisataan dalam Implementasi Kebijakan Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata di Kabupaten Mamasa?
2. Untuk mengetahui dan menggambarkan faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan kepariwisataan di Kabupaten Mamasa.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat Penelitian:

1. Dari segi akademisi, penelitian ini akan mampu menambah perspektif civitas akademika Prodi Ilmu Pemerintahan, sebagai bahan kajian dalam proses pelaksanaan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah khususnya dalam pengembangan pariwisata.
2. Manfaat Teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan dalam pengembangan ilmu pengetahuan secara umum dan kajian implementasi secara khusus.
3. Manfaat Praktis, memberikan gambaran mengenai Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Mamasa Nomor 3 tahun 2017 Tentang

Penyelenggaraan kepariwisataan serta faktor- faktor yang menjadi kendala Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah tersebut. Dan sebagai masukan bagi untuk pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula dengan cara memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya.

4. Manfaat metodologis. Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat berguna untuk menambah wawasan dan menjadi referensi bagi mahasiswa yang akan melakukan kajian terhadap penelitian selanjutnya yang relevan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Implementasi Kebijakan

##### 2.1.1. Kebijakan Publik

##### 2.1.1.1. Konsep Kebijakan Publik

Banyak sekali pendapat para ahli dalam mendefinisikan kebijakan publik, salah satunya yang populer di Indonesia pendapat Miriam Budiarmo (2008) dalam bukunya “Dasar-Dasar Ilmu Politik” kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu.<sup>10</sup> Pada prinsipnya pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya. Para sarjana menekankan aspek kebijakan umum (*public policy, beleid*), menganggap bahwa setiap masyarakat mempunyai beberapa tujuan bersama. Cita-cita bersama ini ingin dicapai melalui usaha bersama, dan untuk itu perlu ditentukan rencana-rencana yang mengikat, yang dituang dalam kebijakan (*policies*) oleh pihak yang berwenang, dalam hal ini pemerintah. Berikut ini ada beberapa definisi:

1. Hoogerwerf: obyek dari ilmu politik adalah kebijakan pemerintah, proses terbentuknya, serta akibat-akibatnya. Yang dimaksud dengan kebijakan umum (*public policy*) di sini menurut Hoogewerf ialah, membangun masyarakat secara terarah melalui pemakaian kekuasaan (*doelbewustevormgeving aan de samenleving door middel van machtoefening*).<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Miriam Budiarmo (2008) Dasar-dasar ilmu politik, hlm. 20-22

<sup>11</sup> A. Hoogerwerf, *Politologie: Begrippen en Problemen* (Alpena an den Rijn: Samson Uitgeverij, 1972), hlm. 38-39.

2 David Easton: ilmu politik adalah studi mengenai terbentuknya kebijakan umum (*study of the making public policy*). David Easton dalam buku *the political system* menyatakan, kehidupan politik mencakup bermacam-macam kegiatan yang memengaruhi kebijakan dari pihak yang berwenang, yang di terima untuk suatu masyarakat, dan yang memengaruhi cara untuk melaksanakan kebijakan itu. Kita berpartisipasi dalam kehidupan politik jika aktivitas kita ada hubungannya dengan pembuatan dan pelaksanaan kebijakan untuk suatu masyarakat (*political life concerns all those varieties of activity that influence significantly the kind of authoritative policy adopted for a society and the way it is put into practice. We are said to be participating in political life when our activity relates in some way to the making and execution of policy for a society*).

Kebijakan adalah suatu keputusan yang mencerminkan sikap suatu organisasi terhadap suatu persoalan yang telah, sedang, atau akan dihadapi. Organisasi yang dimaksud meliputi organisasi pemerintah dan swasta, kebijakan adalah keputusan yang hanya berlaku di wilayah Internal organisasi pemerintah (aparatur) atau organisasi swasta (karyawan).

Sementara kebijakan publik diartikan sebagai kebijakan yang berlaku secara umum, dengan begitu organisasi yang berwenang/mampu membuat kebijakan yang berlaku secara luas/umum adalah pemerintah sehingga tepat untuk mengatakan bahwa kebijakan publik adalah sebuah keputusan yang mencerminkan sikap pemerintah terhadap suatu persoalan yang telah sedang, atau akan dihadapi oleh pemerintah

sebagai penyelenggara negara yang bertugas menjaga kelangsungan hidup dan ketertiban warga negara.<sup>12</sup>

Namun menurut Ramlan Surbakti (2010) dalam bukunya yang berjudul "Memahami Ilmu Politik" Pada dasarnya, isi kebijakan umum dibedakan menjadi tiga yaitu ekstraktif, alokasi, distribusi, dan regulatif. Agar dapat menganalisis secara lebih mendalam isi kebijakan umum, berikut ini dikemukakan tipologi lain seperti yang disusun oleh Theodore Lowi (Ramlan, 2010:245). Kalau ketiga tipe kebijakan di atas dikategorisasikan atas dasar pemanfaatan dan beban yang dikenakan kepada individu anggota masyarakat, Lowi mengategorisasikan kebijakan umum menjadi empat tipe berdasarkan dua kriteria, yaitu dikenakan tidaknya suatu paksaan secara langsung (*immediate coercion*) dan langsung tidaknya kebijakan diterapkan pada individu. Kedua, kriteria ini dikemukakan dengan asumsi bahwa pemahaman akan kekuasaan paksaan (*coercive force*) dari pemerintah dan bagaimana kekuasaan diterapkan merupakan kondisi utama bagi pemahaman pembentukan dan pelaksanaan kebijakan umum. Sebagaimana dikemukakan di atas, ciri khas kebijakan umum (keputusan politik pada umumnya) sebagai produk tindakan pemerintah ialah sifatnya yang mengikat, dalam arti pelaksanaannya ditegakkan dengan kewenangan memaksakan secara fisik yang dimonopoli oleh pemerintah. Keempat kebijakan umum itu ialah regulatif, redistributif, distributif, dan konstituen.

Pertama, kebijakan regulatif terjadi apabila kebijakan mengandung paksaan dan akan diterapkan secara langsung terhadap individu. Biasanya kebijakan regulatif dibuat untuk mencegah agar individu tidak melakukan suatu tindakan yang tak diperbolehkan, seperti undang-undang hukum pidana, undang-undang anti monopoli dan kompetisi yang tak sehat, dan berbagai ketentuan yang

---

<sup>12</sup> David Easton, *The Political System*, ed. ke-2 (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1971), hlm. 128.

menyangkut keselamatan umum. Dalam hal ini, pengawasan obat dan makanan serta keselamatan kerja. Selain itu, kebijakan regulative dibuat untuk memaksakan agar individu melakukan suatu tindakan hingga kepentingan umum tidak terganggu seperti berbagai bentuk perizinan dalam menggunakan hal-hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak (public goals).<sup>13</sup>

Kedua, kebijakan redistributif ditandai dengan adanya paksaan secara langsung kepada warga negara, tetapi penerapannya melalui lingkungan. Pengenaan pajak secara progresif kepada sejumlah orang yang termasuk kategori wajib pajak untuk memberikan manfaat kepada orang lain melalui berbagai program pemerintah merupakan inti kebijakan redistributif. Hasil penerapan undang-undang pajak pendapatan, pajak kekayaan, pajak bumi, dan bangunan, pajak atas keuntungan dan bunga tabungan, dan iuran listrik, yang digunakan untuk membiayai pembangunan fasilitas umum, seperti jalan, jembatan, sekolah, dan rumah sakit merupakan contoh kebijakan redistributif. Retribusi seperti tiket parkir bukan kebijakan redistributif karena ia dikenakan secara sama kepada setiap orang yang menggunakan fasilitas umum.<sup>14</sup>

Ketiga, kebijakan distributif ditandai dengan pengenaan paksaan secara tidak langsung (kemungkinan pengenaan paksaan fisik sangat jauh), tetapi kebijakan itu diterapkan secara langsung terhadap individu. Individu dapat menarik manfaat dari kebijakan itu, walaupun tidak dikenakan paksaan kepada individu untuk menggunakannya. Dalam pengertian yang lebih konkret, kebijakan distributif berarti penggunaan anggaran belanja negara atau daerah untuk memberikan manfaat secara langsung kepada individu, seperti pendidikan dasar yang bebas biaya, subsidi kepada sekolah lanjutan dan perguruan tinggi negeri, subsidi energi

---

<sup>13</sup> Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik, 1992. Hlm 193-194

<sup>14</sup> Ibid

bahan bakar minyak, subsidi sarana produksi pertanian, pelayanan kesehatan, fasilitas jalan raya, dan pemberian hak paten kepada individu yang berhasil menemukan sesuatu yang baru.

Keempat, kebijakan konstituen ditandai dengan kemungkinan pengenaan paksaan fisik yang sangat jauh dan penerapan kebijakan itu secara tidak langsung melalui lingkungan. Walaupun tipe ke empat ini merupakan konsekuensi logis dari tipe ke tiga sebelumnya, sebenarnya tipe ini merupakan kategori sisa (*residual category*) yang mencakup tipe-tipe lain yang tidak dapat dimasukkan kedalam tipe ketiga sebelumnya. Kebijakan konstituen mencakup dua lingkup bidang garapan, yaitu urusan keamanan nasional dan luar negeri, dan berbagai dinas pelayanan administrasi. Yang pertama mencakup pertahanan dan keamanan, badan intelijen, ketertiban umum, diplomasi dan penerangan luar negeri dari kementerian luar negeri. Yang kedua lebih bersifat pelayanan kepada pemerintah daripada kepada bangsa, seperti lembaga administrasi negara, badan administrasi kepegawaian negara, percetakan negara, biro statistik, pengkajian dan penerapan teknologi, dan pemetaan nasional.<sup>15</sup>

Pakar Inggris, W.I Jenkis (1978: 15) "*A set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve*" (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya untuk mencapainya dalam suatu situasi. Keputusan-keputusan itu

---

<sup>15</sup> Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik, 1992. Hlm 193-194

pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut).<sup>16</sup>

Chief J.O. Udoji, pakar dari Nigeria (1981:13), telah mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large*” (suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang saling berkaitan dan memengaruhi sebagian besar warga masyarakat).

Lemieux, seorang pakar dari Prancis (1995:7), menyatakan kebijakan publik sebagai “*The product of activities aimed at the resolution of public problems in the environment by political actors whose relationship are structured. The entire process evolves over time*” (produk aktivitas-aktivitas yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah publik yang terjadi di lingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor-aktor politik yang hubungannya terstruktur. Keseluruhan proses aktivitas itu berlangsung sepanjang waktu). Pendapat yang mudah dipahami di sampaikan oleh Woll seperti yang dikutip oleh Tangkilisan (2003:2) menjelaskan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di tengah masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Dari beberapa pendapat para ahli di atas yang telah di paparkan oleh penulis, telah jelas bahwa kebijakan publik (*public policy*) tidak luput dari keterlibatan pemerintah, dalam pembuatan kebijakan di harapkan agar pemerintah mampu merubah Negara/Daerahnya lebih teratur dari sebelumnya. Karena dalam kebijakan diperlukan

sasaran (target) yang diatur yaitu masyarakat, dan diharapkan menghasilkan hasil (*Output*) yang baik.

#### **2.2.1.2. 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 kekuatan- kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat berbagai pernyataankelembagaan 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:

##### **1. 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 system politik dan lingkungan yang berpengaruh terhadap kebijakan publik.

## 2. Alasan professional

Studi kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk menetapkan pengetahuan ilmiah dibidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari

## 3. Alasan Politik

Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.

### 2.2.1.3. Ciri-ciri Kebijakan Publik

Di negara-negara yang menganut paham demokrasi konstitusional kata Gerston (2002: 3) kebijakan publik itu dibuat dan dijalankan oleh "*people who have been authorized to act by popular consent and in accordance established norms and procedures*" (orang yang telah diberi wewenang untuk bertindak dengan persetujuan populer dan sesuai dengan norma-norma dan prosedur). Di negara-negara demokrasi seperti itu kebanyakan para pembuat kebijakan publik terdiri dari pejabat-pejabat yang dipilih (*elected officials*).

**Pertama**, kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang sengaja dilakukan dan mengarah pada tujuan tertentu, daripada sekadar perilaku atau tindakan yang menyimpang yang serba acak (*at random*), asal-asalan, dan serba

kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik semisal kebijakan pembangunan atau kebijakan sosial dalam sistem-sistem politik modern, bukan merupakan tindakan yang serba kebetulan atau asal-asalan, melainkan tindakan yang direncanakan (*by planed*).

**Kedua**, kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola, mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah, dan bukan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. Misalnya kebijakan tidak hanya mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti dengan keputusan-keputusan atau petunjuk-petunjuk teknis pelaksanaan yang lebih detail, bersangkutan paut dengan proses implementasi dan mekanisme pemaksaan pemberlakuannya.

**Ketiga**, kebijakan itu ialah apa yang nyata dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu. Misalnya dalam mengatur perdagangan, meningkatkan pendidikan, mengendalikan inflasi, menghapus kemiskinan, memberantas korupsi, memberantas buta aksara, menggalakkan program keluarga berencana, dan menggalakkan perumahan rakyat bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah.

**Keempat**, kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin juga negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mengaruhi penyelesaian atas masalah tertentu. Sementara dalam bentuknya yang negatif, ia kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apa pun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah itu sebenarnya justru amat diperlukan.

#### **2.2.1.4. Tahap-Tahap Kebijakan**

Tahap-tahap kebijakan menurut Wiliam Dunn (1999) sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007 : 32-34) yakni: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Berikut penjelasannya:

##### **1. Penyusunan agenda**

Para pengambil kebijakan (eksekutif, legislatif) menginventarisir persoalan-persoalan yang sedang dihadapi. Dari berbagai persoalan yang telah di inventarisir maka akan dilihat mana persoalan yang dapat di tempatkan sebagai prioritas untuk diselesaikan. Sehingga tidak semua persoalan yang ada (telah di inventarisir) dapat dijadikan sebagai sebuah persoalan yang akan di tindak lanjuti melainkan akan di tunda, dan mendahulukan persoalan yang dianggap prioritas.

##### **2. Formulasi kebijakan**

Pada tahap ini, persoalan yang telah disepakati sebagai prioritas yang harus di selesaikan kemudian dibahas bersama dengan pencarian pemecahan masalah. Dalam situasi ini banyak alternatif pemecahan masalah di paparkan dan bisa dikatakan berbagai alternatif pemecahan masalah yang terbaik.

##### **3. Adopsi kebijakan**

Dari berbagai alternatif pemecahan masalah (solusi) yang ditawarkan pada tahap formulasi kebijakan maka pada tahap ini pengambilan kebijakan harus memilih satu alternatif pemecahan masalah dari yang tersedia. Dan alternatif inilah satu-satunya sebagai alternatif yang akan diadopsi sebagai alternatif pemecah masalah berupa kebijakan.

#### 4. Implementasi kebijakan

Kebijakan yang telah diadopsi kemudian diimplementasikan. Implementasi kebijakan akan menjadi efektif kepada warga negara apabila kebijakan tersebut disosialisasikan terlebih dahulu kepada warga negara sehingga warga negara mengetahui secara pasti bahwa kebijakan tersebut sungguh benar atau sah keberadaannya.

#### 5. Evaluasi kebijakan

Setelah kebijakan diimplementasikan, pada tahap ini harus diikuti dengan tahap monitoring agar perkembangan kebijakan dapat diketahui, dalam arti kebijakan tersebut bisa diterima oleh mayoritas warga negara atau tidak diterima oleh mayoritas warga negara.

### **2.2.1.5. Kategori Kebijakan Publik**

Banyak sekali pengkategorian kebijakan publik berikut ini kategori kebijakan publik menurut beberapa ahli. James E. Anderson(2009: 17) menyampaikan ketegori kebijakan sebagai berikut:

#### 1. Kebijakan substansi dan kebijakan procedural

Kebijakan substansi yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.

#### 2. Kebijakan distributif dan kebijakan regulatori versus redistributive

Kebijakan distributif adalah suatu kebijakan yang menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Sedangkan kebijakan regulatori sendiri merupakan kebijakan yang berupa pembatas atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Kebijakan

redistributif adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan dan hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.

3. Kebijakan materal dan kebijakan simbolik

Kebijakan materal merupakan kebijakan yang memberikan keuntungan yang berupa sumberdaya komplit yang di tujukan pada kelompok sasaran. Adapun kebijakan simbolis sendiri adalah suatu kebijakan yang memberikan manfaat simbolis atau sebagai lambang atas kebijakan tersebut.

4. Kebijakan *public good* dan kebijakan *private good*

Yakni kebijakan yang berhubungan dengan barang umum dan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan kebijakan *privat good* adalah suatu kebijakan barang privat yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

Sholichin Abdul Wahab mengutip dari Suharno (2010:25-27) mengatakan bahwa pemahaman yang lebih baik terhadap hakikat kebijakan publik sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan, ketika kita dapat memperinci kebijakan tersebut ke dalam beberapa kategori, yaitu:

1. *Policy Demands* (Tuntutan Kebijakan)

Yaitu tuntutan atau desakan yang diajukan oleh masyarakat kepada pejabat pemerintah dan dilakukan oleh aktor lain baik dari pihak swasta maupun pemerintah sendiri. Dalam sistem politik ini bertujuan untuk melakukan tindakan tertentu atau tidak melakukan tindakan pada suatu masalah tertentu. Tuntutan kebijakan sangat bervariasi, mulai dari desakan umum, dengan tujuan agar pemerintah berbuat sesuatu hingga untuk mengambil tindakan konkrit terhadap suatu masalah yang terjadi pada masyarakat.

2. *Policy Decisions* (Keputusan Kebijakan)

Keputusan kebijakan adalah suatu keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah untuk memberikan arahan terhadap suatu kebijakan publik. Dalam hal ini termasuk keputusan-keputusan untuk menciptakan status (ketentuan dasar), ketetapan atau membuat penafsiran terhadap undang-undang.

3. *Policy Statements* (Pernyataan Kebijakan)

Pernyataan kebijakan ialah pernyataan atau penjelasan secara resmi mengenai suatu kebijakan publik tertentu. Seperti halnya ketetapan MPR, keputusan Presiden, Dekrit Presiden, keputusan pengadilan. Pernyataan atau pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat dan tujuan pemerintah juga di laksanakan untuk mencapai tujuan tersebut.

4. *Policy Outputs* (Keluaran Kebijakan)

Keluaran kebijakan merupakan wujud dari kebijakan publik yang paling dapat di lihat yang dapat dirasakan oleh masyarakat karena menyangkut yang telah dilakukan dengan tujuan merealisasikan apa yang telah di gariskan dalam suatu keputusan dan pernyataan kebijakan. Singkatnya kebijakan ini menyangkut atas apa yang ingin di kerjakan oleh pemerintah.

5. *Policy Outcomes* (Hasil Akhir Kebijakan)

Hasil akhir kebijakan adalah akibat atau dampak yang telah dirasakan masyarakat baik yang di harapkan atau pun tidak sebagai konsekuensi dari adanya kebijakan pemerintahan dalam suatu bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada di masyarakat.

## **2.1.2. Implementasi Kebijakan Publik**

### **2.1.2.1. Pengertian Implementasi**

Implementasi merupakan suatu proses yang cepat dan tepat bergerak, dimana pelaksanaan kebijakan ini melalui aktivitas atau kegiatan yang pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari kegiatan itu sendiri. Implementasi kebijakan publik merupakan suatu kajian mengenai pelaksanaan dari suatu kebijakan pemerintah. Setelah suatu kebijakan dirumuskan dan di setujui, langkah selanjutnya adalah bagaimana agar kebijakan tersebut dapat mencapai tujuan. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya *policy maker* dengan tujuan mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar mampu memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran.

Implementasi menurut Jones (1996) adalah suatu proses mewujudkan program hingga memperlihatkan hasilnya, sedangkan menurut Van Horn dan Van Meter adalah tindakan yang dilakukan pemerintah. Jadi implementasi adalah tindakan yang dilakukan setelah suatu kebijakan di tetapkan. Implementasi merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan. Tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi, sedangkan implementasi adalah tindakan intervensi itu sendiri.

Menurut Zainal Abidin (2016) proses implementasi berkaitan dengan dua faktor utama, faktor utama internal dan faktor utama eksternal. Faktor utama internal merupakan kebijakan yang diimplementasikan, sedangkan faktor utama eksternal adalah kondisi lingkungan dan pihak-pihak terkait. Kondisi kebijakan adalah faktor yang paling dominan dalam proses implementasi karena yang diimplementasikan adalah kebijakan itu sendiri. Pada tingkat pertama, berhasil tidaknya implementasi suatu kebijakan ditentukan oleh kualitas dan ketetapan strategi implementasi.

Menurut wahyu Nurharjadmo, studi implementasi merupakan studi untuk mengetahui proses implementasi, tujuan utama dari proses implementasi itu sendiri untuk memberi umpan balik pada pelaksanaan kebijakan dan juga untuk mengetahui apakah proses pelaksanaan telah sesuai dengan rencana atau standar yang telah ditetapkan, selanjutnya untuk mengetahui apakah proses pelaksanaan telah sesuai dengan rencana atau standar yang telah ditetapkan, selanjutnya untuk mengetahui hambatan dan problem yang muncul dalam proses implementasi. Sedangkan kejelasan makna implementasi kebijakan menurut Rian Nugroho (2012) pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih atau pun kurang, untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivant* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

#### **2.1.2.2. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat dicapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksana. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain *keppers*, inpres, kepmen, keputusan kepala daerah, keputusan kepala dinas, dan lain-lain.

Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melalui aktivitas atau kegiatan pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil

yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kegiatan itu sendiri. Implementasi kebijakan publik merupakan suatu kajian mengenai pelaksanaan dari suatu kebijakan pemerintah. Setelah sebuah kebijakan dirumuskan dan di setujui langkah berikutnya bagaimana agar kebijakan tersebut dapat mencapai tujuan. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy maker* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran.

### **2.1.2.3. Teori Implementasi Kebijakan Publik**

Ada beberapa pendapat dari para ahli mengenai model implementasi kebijakan publik yang akan dijelaskan, beberapa model itu adalah:

1. Teori George C. Edward III (1980)

Edward III Subarsono (2011:90-92) Menjelaskan ada empat variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yakni komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain.

- a. Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus di transmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsiimplementasi.
- b. Sumberdaya, adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Sumber daya tersebut dapat berupa sumber daya manusia dan sumber daya finansial.
- c. Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis.

d. Struktur Birokrasi, yaitu yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi standart (*standart operating procedures* atau SOP).

## 2. Teori Merilee S. Grindle (1980)

Menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle dalam Nugroho (2006: 634) dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*content of implementation*). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan di rubah/ ditransformasikan, kemudian implmentasi kebijakan baru dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan;
- b. Jenis manfaat yang dihasilkan;
- c. Derajat perubahan yang diinginkan;
- d. Kedudukan pembuat kebijakan;
- e. Siapa pelaksana program;
- f. Sumber daya yang dikerahkan.

Sedangkan lingkungan kebijakan *context of implementation* mencakup:

- a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat;
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa;
- c. Kepatuhan dan daya tanggap.

## 3. Teori Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983)

Dalam Agustino (2008: 144) dijelaskan ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, berikut ketiga variabel tersebut:

- a. Karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), adapun indikatornya:
    - 1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan
    - 2) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran
    - 3) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi
    - 4) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan
  - b. Karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*), indikatornya:
    - 1) Kejelasan isi kebijakan
    - 2) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis
    - 3) Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut
    - 4) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi 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
  - c. Variabel lingkungan (*nonsatutory variables affecting implementation*), indikatornya:
    - 1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi
    - 2) Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan
    - 3) Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*)
    - 4) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor.
4. Teori Daniel S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975)

Dalam Winarno (2011:158-175) menjelaskan bahwa ada 6 variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

a. Standar dan sasaran kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan ini harus di jelaskan dan terukur, sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang dapat menyebabkan terjadinya konflik di antara para agen implementasi.

b. Sumber daya

Kebijakan perlu di dukung oleh sumber daya, baik itu sumber daya manusia maupun sumber daya non-manusia.

c. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas

Dalam berbagai kasus, implementasi sebuah program terkadang perlu didukung dan dikoordinasikan dengan instansi lain agar tercapai keberhasilan yang diinginkan.

d. Karakteristik agen pelaksana

Sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan. Termasuk di dalamnya karakteristik para partisipan yakni mendukung atau menolak, kemudian juga bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

e. Kondisi social

Kondisi sosial, ekonomi dan politik mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

f. Disposisi implementor

Ini mencakup tiga hal penting yaitu:

- 1) Respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan
- 2) Kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan
- 3) Intensitas disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

### **213. Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn**

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan A Model of the Policy Implementation (1975). Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan. Secara rinci variabel-variabel implementasi kebijakan publik model Van Meter dan Van Horn dijelaskan sebagai berikut:

1. Standar dan sasaran kebijakan/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 dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan (Agustino, 2006). Van Meter dan Van Horn (dalam Sulaeman, 1998) mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja

kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (frustrated) ketika para pelaksana (officials), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana (implementors). Arah disposisi para pelaksana (implementors) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang "crucial". Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974).

## 2. Sumber daya

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Derthicks (dalam Van Mater dan Van Horn, 1974) bahwa: "New town study suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program".

Van Mater dan Van Horn (dalam Widodo 1974) menegaskan bahwa: "Sumber daya kebijakan (policy resources) tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan (implementasi) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan.

3. Karakteristik organisasi pelaksana Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

Menurut Edward III, 2 (buah) karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja standar (SOP = Standard Operating Procedures) dan fragmentasi.

- a. Standard Operating Procedures (SOP). SOP dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal di masa lalu mungkin mengambat perubahan

dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau program baru. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat implementasi (Edward III, 1980).

- b. Fragmentasi. Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi Negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi. "fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units." (Edward III, 1980). Semakin banyak aktor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi. Edward menyatakan bahwa secara umum, semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil (Edward III, 1980).

#### 4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Mater (dalam Widodo 1974) 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. Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan. Dalam suatu organisasi publik, pemerintah daerah misalnya, komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses pentransferan berita kebawah di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan ke komunikator lain, sering mengalami gangguan (distortion) baik yang disengaja maupun tidak. Jika sumber komunikasi berbeda memberikan interpretasi yang tidak sama (inconsistent) terhadap suatu standar dan tujuan, atau sumber informasi sama memberikan interpretasi yang penuh dengan pertentangan (conflicting), maka pada suatu saat pelaksana kebijakan akan menemukan suatu kejadian yang lebih sulit untuk melaksanakan suatu kebijakan secara intensif.

Dengan demikian, prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (accuracy and consistency) (Van Mater dan Varn Horn, dalam Widodo 1974). Disamping itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian sebaliknya.

##### 5. Disposisi atau sikap para pelaksana

Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn dalam Agustinus (2006): "sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat top down yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan".

Sikap mereka itu dipengaruhi oleh pandangannya terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Van Mater dan Van Horn (1974) menjelaskan disposisi bahwa implementasi kebijakan diawali penyaringan (befiltered) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana (implementors) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan.

Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama, pengetahuan (cognition), pemahaman dan pendalaman (comprehension and understanding) terhadap kebijakan, kedua arah respon mereka apakah menerima netral atau menolak (acceptance, neutrality, and rejection), dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Karena, bagaimanapun juga implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (frustrated) ketika para pelaksana (officials), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi

para pelaksana (implementors) terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (implementors) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang “crucial”. Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974).

Sebaliknya, penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan diantara mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut, adalah merupakan suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan (Kaufman dalam Van Mater dan Van Horn, 1974).

Pada akhirnya, intensitas disposisi para pelaksana (implementors) dapat mempengaruhi pelaksana (performance) kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini, akan bisa menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan

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

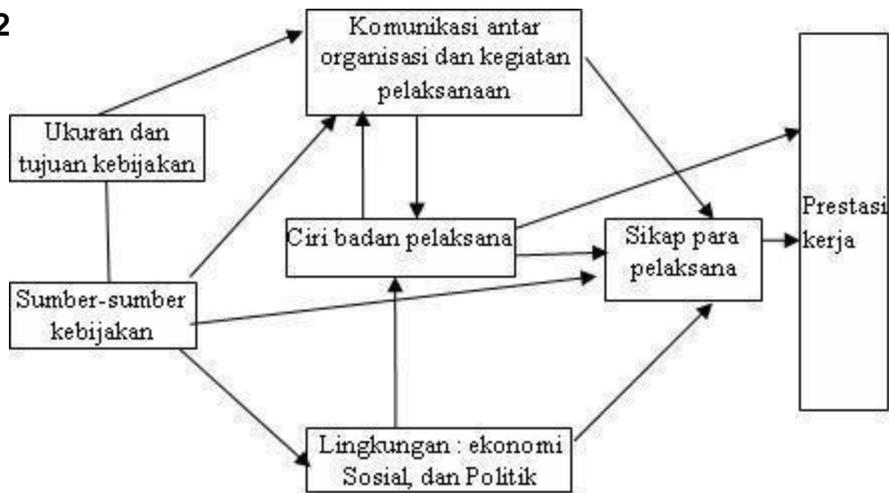
Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

Secara skematis, model implementasi kebijakan publik Van Meter dan Van Horn dapat dijelaskan dalam gambar berikut ini

Gambar 2.1.

Model Implementasi Van Meter dan Van Horn

Gambar 2



## 2.2 Pariwisata

### 2.2.1 Konsep Dasar Pariwisata

Pariwisata adalah kegiatan dinamis yang melibatkan banyak manusia serta menghidupkan berbagai bidang usaha. Pada bab ini dipaparkan konsep dan definisi pariwisata yang menjadi acuan pada pembahasan di bab-bab berikutnya. Beberapa istilah kepariwisataan dijabarkan supaya Anda menjadi terbiasa. Tujuan perjalanan juga akan dikupas pada bab ini dan pada akhir bab, perbedaan wisatawan vakansi dan wisatawan bisnis akan dijelaskan berikut dengan ciri-ciri yang membedakannya.

Konsep dan definisi tentang pariwisata, wisatawan serta klasifikasinya perlu ditetapkan dikarenakan sifatnya yang dinamis. Dalam kepariwisataan, menurut Leiper dalam Cooper et.al (1998) terdapat tiga elemen utama yang menjadikan kegiatan tersebut bisa terjadi.

Kegiatan wisata terdiri atas beberapa komponen utama.

1. Wisatawan : adalah aktor dalam kegiatan wisata. Berwisata menjadi sebuah pengalaman manusia untuk menikmati, mengantisipasi dan mengingatkan masa-masa di dalam kehidupan.
2. Elemen geografi yaitu: Pergerakan wisatawan berlangsung pada tiga area geografi, seperti berikut ini.
  - a. Daerah Asal Wisatawan (DAW): Daerah tempat asal wisatawan berada, tempat ketika wisatawan melakukan aktivitas keseharian, seperti bekerja, belajar, tidur dan kebutuhan dasar lain. Rutinitas itu sebagai pendorong untuk memotivasi seseorang berwisata. Dari DAW, seseorang dapat mencari informasi tentang obyek dan daya tarik wisata yang diminati, membuat pemesanan dan berangkat menuju daerah tujuan.
  - b. Daerah Transit (DT): Tidak seluruh wisatawan harus berhenti di daerah itu. Namun, seluruh wisatawan pasti akan melalui daerah tersebut sehingga peranan DT pun penting. Seringkali terjadi, perjalanan wisata berakhir di daerah transit, bukan di daerah tujuan. Hal inilah yang membuat negara-negara seperti Singapura dan Hong Kong berupaya menjadikan daerahnya multifungsi, yakni sebagai Daerah Transit dan Daerah Tujuan Wisata.
  - c. Daerah Tujuan Wisata (DTW): Daerah ini sering dikatakan sebagai *sharp end* (ujung tombak) pariwisata. Di DTW ini dampak pariwisata sangat dirasakan sehingga dibutuhkan perencanaan dan strategi manajemen yang tepat. Untuk menarik wisatawan, DTW merupakan pemacu keseluruhan sistem pariwisata dan menciptakan permintaan untuk perjalanan dari DAW. DTW juga merupakan *raison d'être* atau alasan

utama perkembangan pariwisata yang menawarkan hal-hal yang berbeda dengan rutinitas wisatawan.

3. Industri pariwisata: Elemen ketiga dalam sistem pariwisata adalah industri pariwisata. Industri yang menyediakan jasa, daya tarik, dan sarana wisata. Industri yang merupakan unit-unit usaha atau bisnis di dalam kepariwisataan dan tersebar di ketiga area geografi tersebut. Sebagai contoh, biro perjalanan wisata bisa ditemukan di daerah asal wisatawan, penerbangan bisa ditemukan baik di daerah asal wisatawan maupun di daerah transit, dan akomodasi bisa ditemukan di daerah tujuan wisata.<sup>17</sup>

Pariwisata merupakan kegiatan yang dapat dipahami dari banyak pendekatan. Dalam Undang-undang RI nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata dijelaskan bahwa:

1. Wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi, dalam jangka waktu sementara.
2. Wisatawan adalah orang yang melakukan wisata.
3. Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, dan pemerintah.
4. Kepariwisata adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan

---

<sup>17</sup> Ismayanti.2009. Pengantar Pariwisata. Jakarta: Grasindo

masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan pengusaha

5. Usaha pariwisata adalah usaha yang menyediakan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dan penyelenggaraan pariwisata
6. Pengusaha pariwisata adalah orang atau sekelompok orang yang melakukan kegiatan usaha pariwisata.
7. Industri pariwisata adalah kumpulan usaha pariwisata yang saling terkait dalam rangka menghasilkan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dalam penyelenggaraan pariwisata.<sup>18</sup>

Definisi-definisi tentang pariwisata menjabarkan unsur-unsur penting dalam kepariwisataan seperti berikut ini

1. Jenis aktivitas yang dilakukan dan tujuan kunjungan
2. Lokasi kegiatan wisata
3. Lama tinggal di daerah tujuan wisata
4. Fasilitas dan pelayanan yang dimanfaatkan yang disediakan oleh usaha pariwisata.

Beberapa istilah dalam pariwisata ;

1. Pelancong/pemudik/traveller adalah istilah yang diberikan bagi seseorang yang melakukan perjalanan dari satu tempat ke tempat lain. Jika wisatawan melakukan perjalanan untuk tujuan wisata, maka dihitung sebagai pengunjung (visitor) dalam statistik pariwisata.

---

<sup>18</sup> Undang-Undang Republik Indonesia, 2009. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang kepariwisataan. Jakarta

2. Pariwisata adalah kunjungan ke tempat-tempat yang menarik, dengan tujuan untuk rekreasi, memperdalam ilmu pengetahuan, atau melaksanakan pekerjaan. Orang yang melakukan pariwisata disebut turis atau wisatawan. Wisatawan yang berasal dari dalam negeri disebut wisatawan domestik atau wisatawan Nusantara. Wisatawan yang berasal dari luar negeri disebut wisatawan asing atau wisatawan mancanegara.
3. Objek Wisata. Tempat-tempat yang dijadikan sebagai tujuan wisata disebut objek wisata. Objek wisata dibedakan menjadi tiga macam sebagai berikut
  - a. Objek wisata alam, antara lain pemandangan alam pegunungan, cagar alam, danau, pantai, kawah gunung api, sumber air panas, flora, dan fauna.
  - b. Objek wisata rekreasi, antara lain kolam luncur, kolam renang, waduk, dan taman rekreasi.
  - c. Objek wisata budaya, antara lain benteng kuno, masjid kuno, gereja kuno, museum, keraton, monumen, candi, kesenian daerah, rumah adat, dan upacara adat.

#### Jenis-jenis Pariwisata

1. Pariwisata budaya, seperti kunjungan ke candi, masjid agung, museum, dan keraton.
2. Pariwisata olahraga, seperti mendaki gunung, berenang di pantai, dan mendayung di telaga.
3. Pariwisata untuk menikmati perjalanan atau pariwisata petualangan, seperti menjelajah rimba, mengarungi samudera, dan napak tilas.
4. Pariwisata yang hanya untuk tujuan rekreasi, seperti kunjungan ke taman rekreasi dan pantai.

5. Pariwisata sambil mengadakan pertemuan atau konferensi, seperti konferensi PATA dan KTT ASEAN yang dilaksanakan di Bali.
6. Pariwisata sambil berdagang.<sup>19</sup>

Adapun yang menjadi Faktor-faktor Pendukung Dunia Pariwisata di Indonesia sebagai berikut.

1. Memiliki banyak objek pariwisata di berbagai daerah.
2. Memiliki alam yang sangat indah.
3. Memiliki berbagai peninggalan sejarah pada masa lalu.
4. Memiliki berbagai budaya yang unik.
5. Rakyat yang ramah tamah.

Yang menjadi masfaat Manfaat Pariwisata adalah sebagai berikut.

1. Menciptakan lapangan kerja.
2. Meningkatkan penghasilan bagi masyarakat, baik dari pelayanan jasa maupun dari penjualan barang cinderamata.
3. Meningkatkan pendapatan negara.
4. Mendorong pembangunan daerah.
5. Menanamkan rasa cinta tanah air dan budaya bangsa.<sup>20</sup>

### **2.2.2 Kepariwisataan**

Beberapa pendapat ahli kepariwisataan mengenai pengertian kepariwisataan adalah sebagai berikut:

Prof. Hunziger dan Kraf (dalam Irawan, 2010:11) memberikan batasan pariwisata yang bersifat teknis, yaitu "...kepariwisataan adalah keseluruhan jaringan dan gejala-

<sup>19</sup> Pitana, I Gede dan Putu Gede Gayatry. 2005. *Sosiologi Pariwisata*. Yogyakarta. Andi.

<sup>20</sup> Damanik, Janianton dan Weber, Helmut. (2006). *Perencanaan Ekowisata Dari Teori ke Aplikasi*. Yogyakarta: PUSPAR UGM dan Andi.

gejala yang berkaitan dengan tinggalnya orang asing di suatu tempat, dengan syarat bahwa mereka tidak tinggal ditempat itu untuk melakukan pekerjaan yang penting yang memberi keuntungan yang bersifat permanen maupun sementara”.

Ketetapan MPRS No. 1 Tahun 1960 (dalam Irawan, 2010:11) kepariwisataan dalam dunia modern pada hakekatnya adalah suatu cara untuk memenuhi kebutuhan manusia dalam memberi liburan rohani dan jasmani setelah beberapa waktu bekerja serta mempunyai modal untuk melihat daerah lain (pariwisata dalam negeri) atau negara lain (pariwisata luar negeri).

Host and Guest (1989) dalam Kusumanegara (2009:3) mengklasifikasikan jenis pariwisata sebagai berikut:

1. Pariwisata Etnik (Ethnic Tourism), yaitu perjalanan untuk mengamati perwujudan kebudayaan dan gaya hidup masyarakat yang menarik
2. Pariwisata Budaya (Culture Tourism), yaitu perjalanan untuk meresapi atau untuk mengalami gaya hidup yang telah hilang dari ingatan manusia
3. Pariwisata Rekreasi (Recreation Tourism), yaitu kegiatan pariwisata yang berkisar pada olahraga, menghilangkan ketegangan dan melakukan kontak social dengan suasana santai.
4. Pariwisata Alam (Eco Tourism), yaitu perjalanan kesuatu tempat yang relative masih asli atau belum tercemar, dengan tujuan untuk mempelajari, mengagumi, menikmati pemandangan, tumbuhan, dan binatang liar serta perwujudan budaya yang ada atau pernah ada di tempat tersebut.
5. Pariwisata Kota (City Tourism), yaitu perjalanan dalam suatu kota untuk menikmati pemandangan, tumbuhan dan binatang liar serta perwujudan budaya yang ada atau pernah ada di tempat tersebut.

6. Resort City, yaitu kota atau perkampungan yang mempunyai tumpuan kehidupan pada persediaan sarana atau prasarana wisata yaitu penginapan, restoran, olahraga, hiburan dan persediaan tamasya lainnya
7. Pariwisata Agro (Agro Tourism yang terdiri dari Rural Tourism atau Farm Tourism) yaitu merupakan perjalanan untuk meresapi dan mempelajari kegiatan pertanian, perkebunan, peternakan, kehutanan. Jenis wisata ini bertujuan mengajak wisatawan memikrirkan alam dan kelestariannya.

Dalam kepariwisataan terdapat Unsur-unsur Kepariwisataan yaitu Unsur-unsur yang terlibat dalam industri pariwisata meliputi hal-hal sebagai berikut (Pendit, 1994 : 14):

1. Akomodasi, tempat seseorang untuk tinggal sementara.
2. Jasa Boga dan Restoran, industri jasa di bidang penyelenggaraan makanan dan minuman yang dikelola secara komersial.
3. Transportasi dan Jasa Angkutan, industri usaha jasa yang bergerak di bidang angkutan darat, laut dan udara.
4. Atraksi Wisata, kegiatan wisata yang dapat menarik perhatian wisatawan atau pengunjung.
5. Cenderamata (Souvenir), benda yang dijadikan kenang-kenangan untuk dibawa oleh wistawan pada saat kembali ke tempat asal.
6. Biro Perjalanan, badan usaha pelayanan semua proses perjalanan dari berangkat hingga kembali.

### **2.3 PERDA No.3 Tahun 2017 Tentang Rencana Induk Pengembangan Kepariwisata di Kabupaten Mamasa**

Pengembangan kepariwisataan merupakan bagian integral dari pembangunan daerah, sehingga harus dilakukan secara sistematis terencana, terpadu, berkelanjutan dan bertanggung jawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya dan kelestarian lingkungan hidup.

Arah kebijakan pengembangan pariwisata meliputi :

1. Peningkatan mutu sarana dan prasarana serta pelayanan jasa pariwisata dan jasa penunjang dengan tetap memelihara kebudayaan daerah ;
2. Pembinaan pelestarian peninggalan sejarah dan promosi obyek;obyek pariwisata yang dilakukan sesuai dengan perkembangan kepariwisataan; dan
3. Kegiatan kepariwisataan diarahkan untuk penggalan obyek wisata baru.<sup>21</sup>

Pembangunan pariwisata mencakup 2 (dua) dimensi yaitu dimensi ekonomi dan sosial budaya. Dimensi ekonomi merupakan bagian dari upaya untuk meningkatkan daya saing dan sekaligus meningkatkan pendapatan daerah. Sejalan dengan perkembangan kondisi negara secara nasional yang disebabkan oleh situasi politik dan keamanan dalam negeri, maka pembangunan pariwisata harus mampu memulihkan citra pariwisata bagi daerah maupun nasional sebagai <sup>22</sup> daerah tujuan wisata yang aman dan nyaman untuk dikunjungi. Di samping itu RIPPDA ini disusun dalam rangka memberikan landasan hukum yang kuat bagi pengembangan pariwisata daerah melalui pengembangan ODTW.

---

<sup>21</sup> Perda no. 3 tahun 2017 kabupaten Mamasa tentang Rencana induk pengembangan kepariwisataan di Kabupaten Mamasa

<sup>22</sup> Perda no. 3 tahun 2017 kabupaten Mamasa tentang Rencana induk pengembangan kepariwisataan di Kabupaten Mamasa

Selanjutnya dari aspek sosial budaya RIPPDA ini merupakan upaya pendekatan yang utuh dalam melestarikan nilai-nilai budaya masyarakat di daerah, melestarikan alam, melestarikan lingkungan serta menumbuhkan rasa kebanggaan nasional.

Berdasarkan hal-hal sebagaimana diuraikan di atas, maka perlu ditetapkan Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah sebagai pedoman bagi pelaksanaan pembangunan pariwisata di Daerah yang dapat digunakan oleh semua komponen pariwisata daerah dalam menentukan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian kepariwisataan di daerah, sebagai berikut:

- a. Memberikan gambaran secara komprehensif mengenai pengembangan potensi pariwisata daerah yang meliputi obyek dan daya tarik wisata, usaha sarana wisata dan usaha jasa pariwisata;
- b. Memberikan pedoman tentang perencanaan yang dibutuhkan dalam pembangunan kepariwisataan di daerah yang mengakomodasikan isu-isu strategis dan perkembangan aktual secara terintegrasi dan sinergis sehingga pariwisata dijadikan alat dalam mencapai kesejahteraan secara berkelanjutan;
- c. Menyikapi peluang pembangunan kepariwisataan di daerah sejalan dengan perkembangan Pemerintah Daerah; dan
- d. Memberikan arah kebijakan dalam membangun kepariwisataan yang didasari oleh kebijaksanaan perencanaan pembangunan daerah.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Perda no. 3 tahun 2017 kabupaten Mamasa tentang Rencana induk pengembangan kepariwisataan di Kabupaten Mamasa

## 2.4 Kerangka Konseptual

Sudah banyak ahli yang mengemukakan model implementasi, salah satunya adalah model implementasi van Meter dan van Horn. Model ini menilai implementasi berdasarkan 6 variabel yaitu *pertama*, melihat Implementasi kebijakan yang berhasil bisa jadi gagal (*frustrated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan (variabel Standar dan sasaran kebijakan) ; *kedua*, Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia (variabel sumber daya) ; *ketiga*, kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya (variabel karakteristik agen pelaksana); *keempat* Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai dimana prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (variabel Komunikasi antar organisasi) ; *kelima* sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik (variabel Disposisi atau sikap para pelaksana) dan *keenam* Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan (variabel Lingkungan sosial, ekonomi dan politik).

Selanjutnya dalam melihat faktor penghambat implementasi kebijakan dapat dilihat dari 4 aspek yaitu : (1) isi kebijakan, (2) informasi yang didapatkan pihak implementor (3) dukungan politik, sosial dan keuangan, dan (4) pembagian potensi antara aktor-aktor implementasi

Untuk memudahkan kerangka konseptual penelitian ini maka penulis menyajikan secara sederhana melalui bagan kerangka konseptual seperti yang termuat dihalaman berikut.

### *Kerangka Konseptual*

**Gambar 2. 2**

