

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan menimbulkan perubahan keadaan dan pergeseran peran pelaku, ada yang diuntungkan dan adapula yang dirugikan. Pembangunan pariwisata dapat meningkatkan perekonomian suatu negara dan dunia. Sektor ini memberikan peluang Bergeraknya berbagai kegiatan ekonomi masyarakat. Para turis yang berkunjung pada suatu negara membawa devisa ke negara tersebut. Adanya devisa, maka negara akan memperoleh dana pembangunan untuk meningkatkan perekonomian dan memberantas kemiskinan. Dengan demikian devisa meningkatkan perekonomian negara dan dunia. Karena itu, maka sektor pariwisata merupakan salah satu sektor yang mampu mengintegrasikan kemajuan perekonomian pada berbagai dimensi pada skala nasional, regional, dan global¹.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, maka tantangan bagi pemerintah daerah adalah menjalankan roda pemerintahan serta mengemban misi pelayanan masyarakat. Kondisi ekonomi Indonesia yang dalam masa pemulihan maka pertumbuhan ekonomi hanya bergantung pada konsumsi masyarakat dan pengeluaran pemerintah, memacu semua pihak untuk berupaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan daerah.

¹[http://Pembangunan Pariwisata dan Pengentasan Kemiskinan.htm](http://Pembangunan%20Pariwisata%20dan%20Pengentasan%20Kemiskinan.htm) diakses jam 4; 19 tanggal 4 oktober 2012

Di sisi lain, upaya penggalian maupun pengembangan potensi daerah untuk meningkatkan sumber penerimaan daerah, sebagai salah satu modal pembiayaan dan penyelenggaraan pembangunan menjadi penting. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan upaya kemandirian keuangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Salah satu potensi yang dapat digali dan dikembangkan sebagai sumber pendapatan yang berbasis sumber daya alam, sejarah dan budaya yang dieksplorasi adalah Obyek dan Daya Tarik Wisata. Alasan utama pengembangan pariwisata pada suatu daerah sangat erat kaitannya dengan pembangunan perekonomian daerah.²

Sesuai dengan Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bahwa untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu memperhatikan aspek-aspek hubungan antara susunan pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan wewenang seluas-luasnya kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan demi mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakatnya.³

Berdasarkan UU No. 10. Tahun 2009 tentang Kepariwisata bahwa pemerintah baik pemerintah kabupaten maupun kota memiliki peran yang cukup besar dalam pembangunan kepariwisataan. Peran tersebut terkait dengan pembangunan pariwisata yang meliputi.

²<http://ekonomi.kompasiana.com/agrobisnis/2012/02/13/pembangunan-pariwisata-dan-pengentasan-kemiskinan/> diakses jam 4:19 tanggal 4 oktober 2012

³UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah hal 1

- 1) Industri pariwisata
- 2) Destinasi pariwisata
- 3) Pemasaran
- 4) Kelembagaan Kepariwisata⁴.

Perkembangan pariwisata di suatu daerah diharapkan dapat meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan. Kunjungan wisatawan akan menimbulkan permintaan baru terhadap hasil-hasil pertanian, peternakan, perkebunan, kerajinan maupun industri rumah tangga, sebagai akibat dari pengeluaran uang yang dibelanjakan di daerah tujuan wisata tersebut.⁵

Dampak positif yang langsung diperoleh pemerintah daerah atas pengembangan pariwisata tersebut yakni berupa pajak daerah maupun retribusi daerah. Sektor pariwisata memberikan kontribusi kepada daerah melalui pajak daerah, retribusi daerah, serta pendapatan lain yang sah berupa pemberian hak atas tanah pemerintah. Dari pajak daerah sendiri, sektor pariwisata memberikan kontribusi berupa pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan serta pajak reklame. Sedangkan dari retribusi daerah, sektor pariwisata telah memberikan kontribusi berupa pajak tempat rekreasi.⁶

Pemanfaatan potensi sumber daya alam sering kali tidak dilakukan secara optimal. Kecenderungan ini perlu segera dibenahi salah satunya melalui pengembangan industri pariwisata dengan menata kembali berbagai potensi dan kekayaan alam dan hayati berbasis pada pengembangan kawasan secara

⁴ <http://ekonomi.kompasiana.com/agrobisni/2012/02/13/pembangunan-pariwisata-dan-pengentasan-kemiskinan/> diakses jam 4; 19 tanggal 4 oktober 2012

⁵ <http://www.bappenas.go.id/> jam 14.14. tanggal 3 oktober 2012

⁶ Ibid

terpadu. Potensi wisata alam, baik alami maupun buatan, belum dikembangkan secara baik dan menjadi andalan. Banyak potensi alam yang belum tergarap secara optimal. Pengembangan kawasan wisata alam dan agro mampu memberikan kontribusi pada pendapatan asli daerah, membuka peluang usaha dan kesempatan kerja sekaligus berfungsi menjaga dan melestarikan kekayaan alam dan hayati.

Kebutuhan pasar wisata agro dan alam cukup besar dan menunjukkan peningkatan di seluruh dunia. Sekitar 52% aset wisata Indonesia sebenarnya berupa sumber daya alam dinegara lain seperti Australia memiliki 55% aset wisata yang juga merupakan jenis wisata alam. Di Amerika tercatat lebih dari 29 juta penduduk melakukan sejumlah 310 juta perjalanan yang dimotivasi oleh wisata alam.⁷ Sebagai negara agraris yang memiliki kekayaan sumber daya alam berlimpah, pengembangan industri agrowisata seharusnya memegang peranan penting di masa depan. Pengembangan industri ini akan berdampak sangat luas dan signifikan dalam pengembangan ekonomi dan upaya-upaya pelestarian sumber daya alam dan lingkungan. Melalui perencanaan dan pengembangan yang tepat, ekowisata dapat menjadi salah satu sektor penting dalam ekonomi daerah.⁸

⁷<http://www.bappenas.go.id/> jam 14.14. tanggal 3 oktober 2012

⁸<http://www.bappenas.go.id/> jam 14.14. tanggal 3 oktober 2012

Pengembangan industri pariwisata khususnya ekowisata memerlukan kreativitas dan inovasi, kerjasama dan koordinasi serta promosi dan pemasaran yang baik. Pengembangan ekowisata berbasis kawasan berarti juga adanya keterlibatan unsur-unsur wilayah dan masyarakat secara intensif. Meskipun Indonesia memiliki objek wisata dan budaya yang lebih beragam dibanding Malaysia, Thailand dan Brunei, peluang tersebut tidak bisa diambil begitu saja karena Indonesia belum memiliki dukungan regulasi yang kondusif, proteksi terhadap lingkungan, kebersihan, serta kepastian usaha dan dukungan infrastruktur yang masih terbatas.

Upaya mempercepat pembangunan pariwisata daerah sebagai pendukung pariwisata nasional dan perbaikan ekonomi daerah, perlu dilakukan beberapa hal. Pertama dengan mengembangkan industri pariwisata melalui usaha, industri, investasi pariwisata, serta pengembangan standardisasi pariwisata daerah. Kedua, mengembangkan tujuan pariwisata melalui pengembangan daya tarik pariwisata, pemberdayaan masyarakat di daerah tujuan pariwisata, peningkatan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) mandiri bidang pariwisata, serta dukungan manajemen dan teknis. Ketiga, pengembangan pemasaran dan promosi pariwisata. Keempat adalah pengembangan sumber daya pariwisata melalui pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) disektor kebudayaan dan pariwisata, penelitian dan

pengembangan bidang kepariwisataan, dan pengembangan pendidikan tinggi bidang pariwisata.⁹

Kepulauan Bangka Belitung yang dikenal dengan “negeri laskar pelangi”¹⁰ yang dikenal dengan keindahan panorama alam yang memikat wisatawan untuk berkunjung menikmati keindahan alamnya dan juga wisata kuliner yang beragam juga ditambah dengan wisata budaya dan sejarah yang juga tidak kalah menarik sebenarnya jika masyarakat luar tahu lebih banyak dengan hal itu. Begitu pula yang ada di kabupaten Bangka Barat. Negeri yang memiliki semboyan “sejiran setason” ini juga tidak kalah menarik dan kaya akan pariwisata dan budaya dan sejarah yang sangat kental.

Kabupaten Bangka Barat sama seperti kabupaten dan kota yang lain yang ada di Kepulauan Bangka Belitung yang terkenal dengan negeri laskar pelangi di kabupaten Bangka Barat sebenarnya tidak kalah yang juga kaya akan pariwisata baik alam, adat, sejarah maupun wisata kuliner. Kabupaten Bangka Barat yang terdiri dari berbagai suku, mulai suku tionghoa, melayu, suku jerieng masing-masing memiliki kesenian dan tradisi sendiri. Hanya saja saat ini belum dipublikasikan dengan baik sehingga wisatanya kurang dikenal di dunia luar.

⁹ Ibid

¹⁰ Negeri Laskar Pelangi sebutan untuk pulau Belitung dalam film Laskar Pelangi

Jika dikelompokkan adanya jenis wisata yang bisa dilakukan di kabupaten Bangka Barat seperti wisata sejarah, wisata adat Budaya dan yang tidak kalah menariknya adalah wisata bahari (wisata pantai).

Tabel 1.1 Daftar Obyek Wisata Kab. Bangka Barat Tahun 2010-2011

Wisata Bahari/ Pantai	Wisata Alam	Wisata Sejarah	Wisata Budaya dan Kuliner
<ul style="list-style-type: none"> - Pantai Tanjung Kalian - Pantai Tanjung Ular - Pantai Air Mas - Pantai Laut Jebu - Pantai Metiba - Pantai Rinding - Pantai Bembang - Pantai Kedacak - Pantai Jerangkat 	<ul style="list-style-type: none"> - Sumur Dewa - Danau Sekar Biru 	<ul style="list-style-type: none"> - Mercusuar Pasanggrahan Muntok - Masjid Jamik - Kelenteng Kung Fuk Min - Makam H Hatama Rasyid (Jebus) - Makam Pangeran Pakoeningprang - Monumen Plokmator - Rumah Pengasingan Presiden Soekarno 	<ul style="list-style-type: none"> - Perang Ketupat - Sedekah Kampong - Malam Tujuh Likur

Sumber Data : www.bangkabarot.go.id

Saat ini Pemerintah Kabupaten Bangka Barat sedang mengoptimalkan pembangunan pariwisata sejarah. Wisata sejarah yang ada di Kabupaten Bangka Barat itu sendiri dirasa memiliki potensi yang luar biasa untuk ditawarkan kepada wisatawan yang berkunjung ke Kabupaten Bangka Barat dan dapat dijadikan sebagai icon dari Kabupaten Bangka Barat.¹¹

Sumber daya yang ada dan dimiliki oleh kabupaten Bangka Barat ini belum dikelola dengan baik, wisata sejarah yang menyimpan begitu banyak peninggalan-peninggalan dan sejarah-sejarah yang sekarang mulai terlupakan dan ditinggalkan seiring berjalanya waktu dan zaman. Hal ini sangat

¹¹ Hasil wawancara dengan seksi perencanaan dan pengawasan pariwisata Dinas Perhubungan Pariwisata dan Informatiak Kab. Bngka Barat. Pada tanggal 20 Desember 2012

disayangkan sekali karena bagaimanapun kehidupan dimasa yang akan datang tidak terlepas dari yang namanya sejarah. Berwisata sejarah akan membawa kita kepada pengetahuan dimasa lampau dan begitu banyak ilmu serta pengetahuan yang kita dapatkan jika terus dan terus menggali sejarah. Akan tetapi pembangunan wisata sejarah di daerah ini masih jauh dari maksimal, sulitnya mengakses menuju tempat pariwisata membuat para calon wisatawan berpikir dua sampai tiga kali untuk berpariwisata ke daerah tersebut, selain itu minimnya informasi berupa iklan promosi menambah kurangnya daya tarik wisatawan. Selain permasalahan tersebut, kurang tersedianya sarana dan prasarana di tempat wisata, misalnya tidak tersedianya hotel atau penginapan, transportasi di dekat daerah wisata tersebut menjadi salah satu diantara faktor-faktor penyebab enggannya wisata berkunjung ketempat wisata di kabupaten Bangka Barat yang kemudian juga membuat para pecinta wisata lebih memilih untuk berwisata ke tempat lain atau ke kabupaten dan kota yang lain yang lebih menawarkan fasilitas dan sarana juga prasarana yang lebih baik.

Pemerintah daerah khususnya Dinas Perhubungan Pariwisata dan Informatika yang didukung dengan kebijakan untuk kemajuan pariwisata di daerah itu sendiri. Kebijakan yang strategis sangat dibutuhkan dalam pembangunan pariwisata agar baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia sehingga semuanya bisa diolah dan bermanfaat dengan baik.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis berkeinginan untuk melakukan penelitian terkait kebijakan pemerintah daerah kabupaten Bangka Barat dalam pembangunan pariwisata terutama kawasan pantai.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi kebijakan yang dibuat oleh Dinas Perhubungan Pariwisata dan Informatika dalam pembangunan pariwisata kabupaten Bangka Barat tahun 2010-2011.
2. Apa sajakah faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pembangunan pariwisata di kabupaten Bangka Barat.

C. Tujuan

Setiap tindakan yang dilakukan tentunya selalu mempunyai maksud serta tujuan tertentu. Adapun bertujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah kabupaten Bangka Barat dalam pengembangan pariwisata di kabupaten Bangka Barat, dan sejauh mana peran dan usaha pemerintah kabupaten Bangka Barat dalam pembangunan pariwisata di daerah tersebut.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pembangunan pariwisata.

D. Manfaat

1. Bidang Teoritis

- a. Memberikan kontribusi literatur untuk penelitian-penelitian berikutnya.

- b. Memberikan ilmu sebagai referensi mata kuliah Implementasi Kebijakan yang diharapkan dapat berguna bagi pembaca.

2. Bidang Praktis

- a. Memberikan masukan bagi pihak-pihak yang terkait dengan pemerintah daerah, penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi tambahan atau juga menjadi masukan khususnya dalam pelaksanaan pembangunan pariwisata.
- b. Bagi pemerintah sendiri khususnya di wilayah tempat yang dijadikan studi empiris yaitu Kabupaten Bangka Barat, penelitian ini dapat membantu melakukan penyempurnaan dan perbaikan dalam pembangunan dan pengembangan pariwisata.

E. Kerangka Teori

Sebelum melangkah kepada teori-teori yang akan digunakan dalam penelitian ini, terlebih dahulu penulis menjelaskan definisi dari teori menurut para ahli dan sumber-sumber lainnya. Menurut Effenditeori adalah serangkaian atau kumpulan kata-kata yang logis dan proposisi atau lebih dan juga merupakan informasi ilmiah yang diperoleh dengan peningkatan abstraksi pengertian-pengertian hubungan proposisi.¹²

Pendapat lain juga dikemukakan oleh Kerlinger bahwa teori merupakan suatu rangkaian asumsi, konsep, definisi dan proposisi untuk menerangkan

¹²Vinolika, Mutia.2009. *Implementasi kebijakan pemekaran wilayah Kecamatan Bangko Barat* . Skripsi Jurusan Ilmu Pemerintahan. UMY. hal:12

suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara meneruskan hubungan antar konsep.¹³

Berdasarkan dua definisi diatas diketahui bahwa teori itu merupakan standar konsep yang digunakan untuk mengamati fenomena atau gejala sosial yang terjadi didalam masyarakat. Setelah mengetahui definisi teori tersebut, maka tahap selanjutnya penulis akan menerangkan mengenai pokok-pokok konsep-konsep teori yang akan dipergunakan seiring karya tulis ini dibuat.¹⁴

1. Implementasi kebijakan.

Ripley dan Franklin berpendapat bahwa:¹⁵ Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang itu ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*) atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Kemudian, Van Meter dan Van Horn¹⁶ membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Kemudian tindakan itu mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan

¹³Vinolika, Mutia.2009. *Implementasi kebijakan pemekaran wilayah Kecamatan Bangko Barat* . Skripsi Jurusan Ilmu Pemerintahan. UMY. hal:12

¹⁴*ibid*

¹⁵Vinolika, Mutia.2009. *Implementasi kebijakan pemekaran wilayah Kecamatan Bangko Barat* . Skripsi Jurusan Ilmu Pemerintahan

¹⁶ *ibid*

operasional dalam kurun waktu untuk mencapai perubahan besar atau kecil yang ditetapkan oleh keputusan kebijakan.¹⁷

Definisi lain juga menyebutkan, implementasi kebijakan sebagai sebuah proses kontrol administratif. Definisi ini berdasarkan asumsi dan kecenderungan umum dari berbagai negara, bahwa birokrat dan birokrasilah yang paling banyak terlibat dalam proses implementasi. Agen-agen pelaksana tersebut sangat mungkin membuah kesalahan dalam melakukan interpretasi atas kebijakan dan menerjemahkannya ke dalam berbagai program dan proyek, yang biasanya selalu disertai dengan kepentingan, ideologi, dan kerangka acuan. Keberhasilan implementasi ditentukan oleh tingkat penegakan kontrol atas unis-unit birokrasi pelaksana serta dilengkapi dengan arahan yang jelas untuk mencegah terjadinya kebocoran otoritas (*authority leakage*).¹⁸

Implementasi kebijakan sebuah sebagai proses yang ditandai oleh kompleksitas aksi bersama. Implementasi juga bisa diartikan sebagai proses pengorganisasian kerjasama pada sebuah unit besar. Kompleksitas tersebut disebabkan oleh fragmentasi institusional, tujuan yang beragam dan membingungkan, serta anggaran yang tidak memadai. Kompleksitas juga dapat menyebabkan banyaknya titik kontrol keputusan (*chek and decision point*), hirarki, ketergantungan pada struktur yang lebih tinggi dan sebagainya. Dalam kondisi seperti ini dibutuhkan kecerdasan untuk mengambil jalan sederhana, tetapi kenyataan menunjukkan bahwa justru kondisi semacam inilah yang

¹⁷ Budi Winarmo, *Kebijakan Publik Teori, Proses, dan Studi Kasus*, CAPS, Yogyakarta, 2011, hal 148

¹⁸ Irawan Chandra Sabtia. 2008. Studi implementasi kebijakana. Silabus Jurusan Ilmu Pemerintahan UMY. Hal 22.

memicu timbulnya kompleksitas atau kekusutan (*convolution*) dalam proses implementasi. Untuk mengantisipasi hal desain implementasi perlu mempertimbangkan banyak hal termasuk bagaimana mengubah berbagai hambatan menjadi input positif yang mendukung jalanya program dengan menciptakan struktur insentif tertentu. Dari sini, implementasi dapat dipahami sebagai proses konversi hambatan menjadi peluang, atau perlawanan menjadi dukungan.¹⁹

Selain itu implementasi juga didefinisikan sebagai proses perakitan dari sejumlah elemen program yang berdeda. Interaksi antara elemen-elemen tersebut pasti melibatkan persuasi tawar menawar karena elemen-elemen tersebut berasal dari sumber yang berbeda dan saling terlepas satu sama lain. Implementasi kebijakan dapat dilihat sebagai proses kerjasama. Sebagai proses kerja sama, implementasi kebijakan menurut adanya kepentingan bersama, otoritas, dan proses interaksi yang di sepakati bersama. Proses interaksi tawar menawar dan kerja sama akan berakhir ketika konsensus untuk menjalin koalisi terbentuk. Koalisi terbentuk dengan memberikan berbagai konsesi sebagai imbalan atas dukungan yang berikan. Mereka yang terlibat dan menjadi anggota koalisi tidak semata-mata dipengaruhi oleh harapan akan keuntungan atau manfaat yang bisa diperoleh, tetapi juga kecemasan akan terjadi eksklusi dari manfaat kebijakan. Proses implementasi kebijakan ini, dapat dipahami sebagai upaya membangun dukungan dalam pengertian yang positif.²⁰

¹⁹ ibid

²⁰ ibid

Dengan demikian studi implementasi kebijakan mencoba menjawab pertanyaan mengapa hal itu terjadi dan tidak terhenti hanya pada pertanyaan apa yang terjadi. Berdasarkan beberapa pendapat diatas maka dapat disimpulkan, implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dari kebijakan Negara yang telah disahkan, agar apa yang terkandung dalam kebijakan tersebut dapat diwujudkan dalam keadaan nyata sesuai dengan rencana yang ada baik yang menyangkut akademis administrasi maupun usaha memberikan dampak pada masyarakat.²¹

Pada dasarnya implementasi kebijakan adalah sebuah cara agar sebuah kebijakan yang telah dibuat dapat mencapai tujuan. Untuk mengimplementasikan kebijakan itu ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan dari kebijakan tersebut.

1.1 Model-Model Implementasi kebijakan

1.1.1. Model klasik

Model ini dikenalkan oleh Donald Van Meter dengan Carl Van Horn. Model ini menandakan bahwa implementasi kebijakan berjalan linier dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel:

²¹Ibid, hal 16

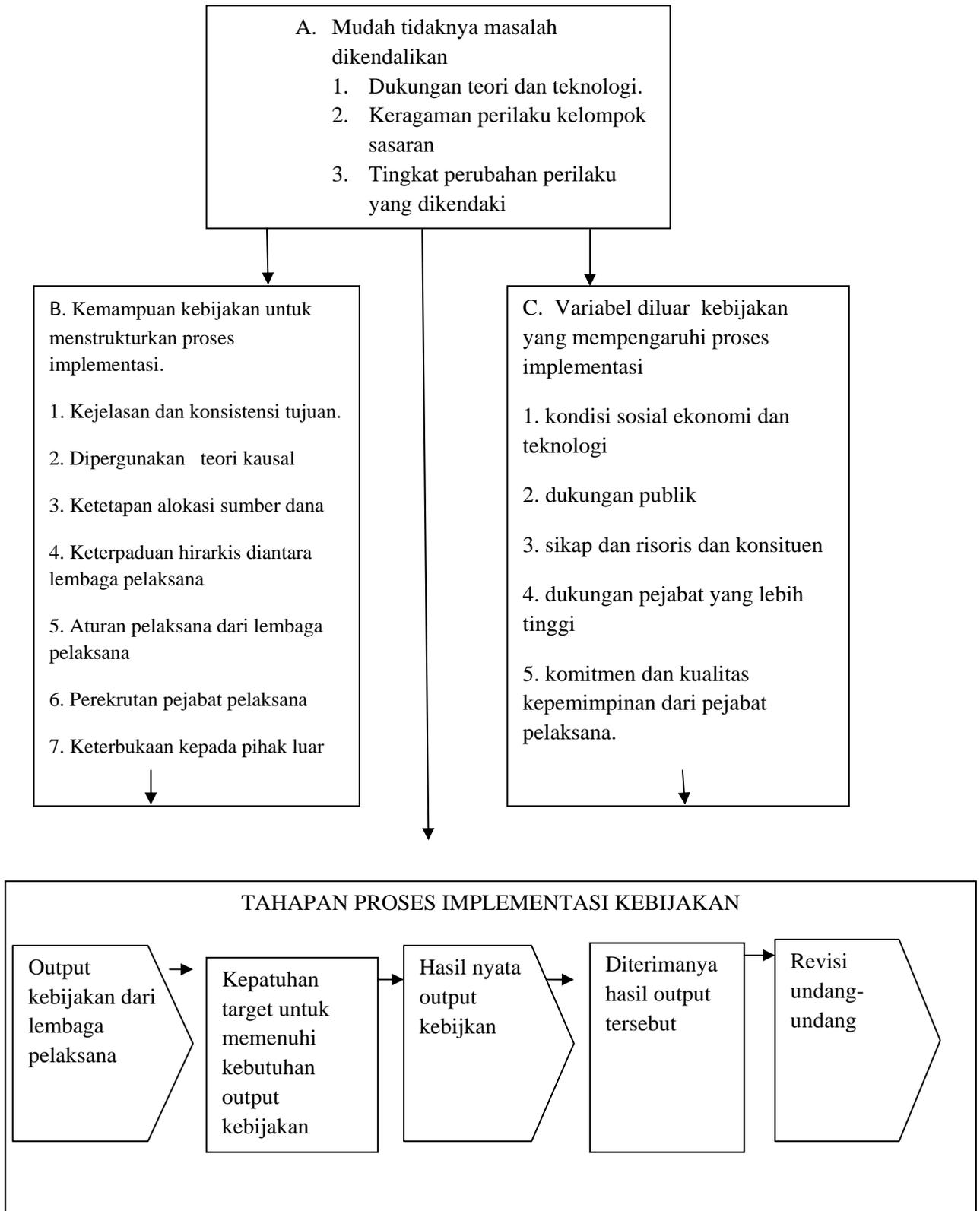
- 1) Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi,
- 2) Karakteristik dan agen pelaksana/implementator,
- 3) Kondisi ekonomi, sosial, politik dan,
- 4) Kecenderungan (disposition) dari pelaksana/implementator²².

1.1.2. Model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Dalam model ini duet antara Mazmanian dan Sabatier menklasifikasikan proses implementasi kebijakan menjadi tiga variabel. Pertama variabel independen, kedua variabel intervening, dan yang ketiga adalah variabel dependen sebagaimana yang dijelaskan pada gambar berikut hal 16.

²²Wahyu Hidayat, *Analisis Implementasi kebijakan pertamabangan Umum*. Yogyakarta hal,18

Gambar 1.3 Model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabartier



Sumber: Wahyu Hidayat, *Analisis Implementasi kebijakan pertamabangan Umum*. Yogyakarta hal,19

1.1.3. Model A. Gun

Menurut kedua pakar ini untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat:

- 1) Jaminan bahwa keadaan eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak menimbulkan masalah yang besar.
- 2) Apakah dalam melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk dengan sumber daya waktu.
- 3) Apakah perpaduan antara sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada.
- 4) Apakah sebuah kebijakan yang diimplementasikan didasari hubungan kausal yang handal.
- 5) Berapa banyak hubungan kualitas yang terjadi.
- 6) Apakah hubungannya saling ketergantungan.
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- 8) Bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditetapkan dalam urutan yang benar.
- 9) Komunikasi dan koordinasi yang benar.
- 10) Bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapat kepatuhan yang sempurna²³.

1.1.4. Model Merile S. Grindle (1980)

Model Merile ini ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Dimana ide ini adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut²⁴. Isi kebijakan tersebut mencakup:

²³ Ibid hal 172-173

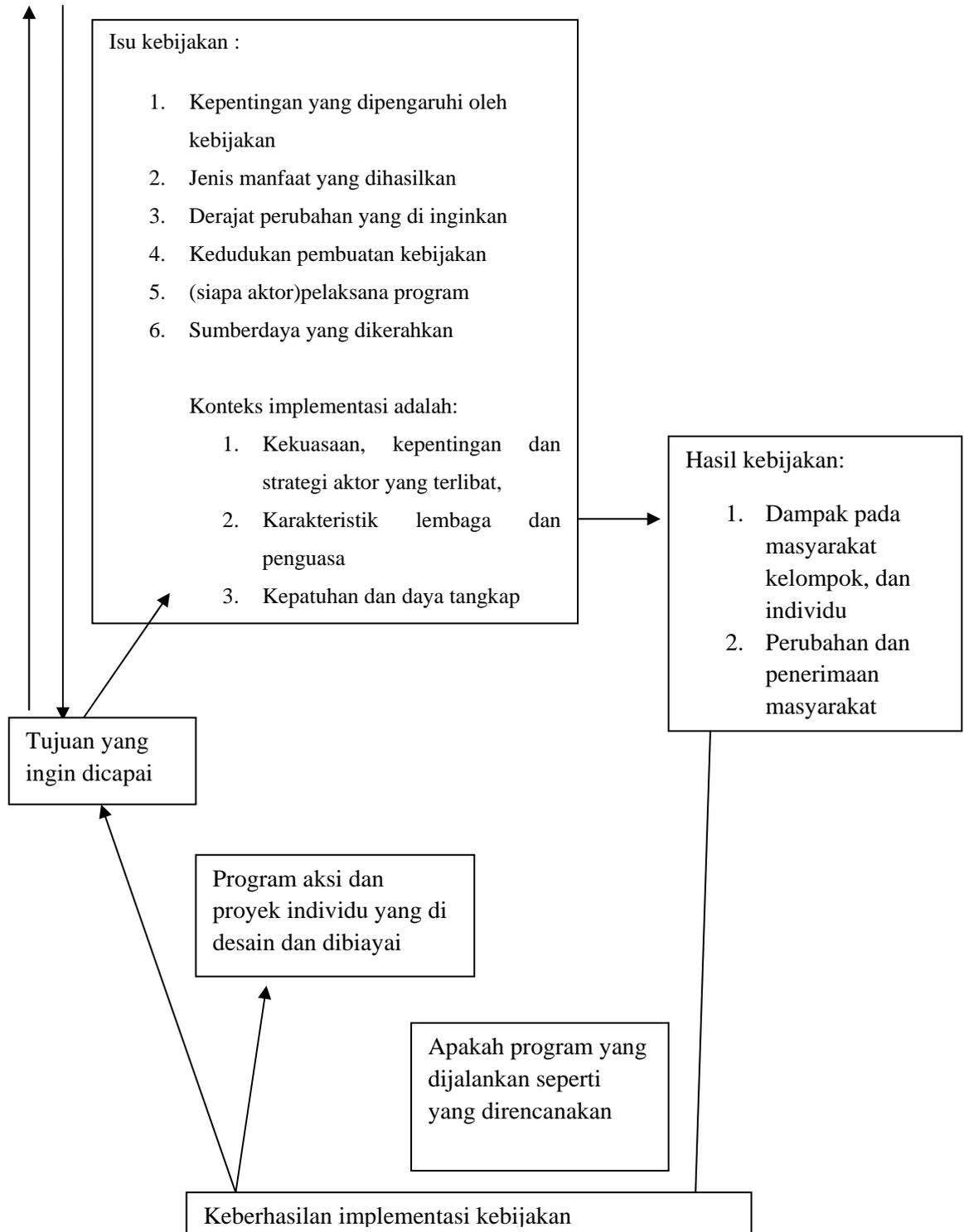
²⁴ Ibid hal 174-175

- 1) Kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan,
- 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan,
- 3) Derajat sebuah perubahan,
- 4) Kedudukan pembuatan kebijakan,
- 5) (Siapa) pemeran (aktor) pelaksana program,
- 6) Sumber daya yang dikerahkan.

Gambar pada halaman 19.

Gambar 1.3 model Merile S Grindle

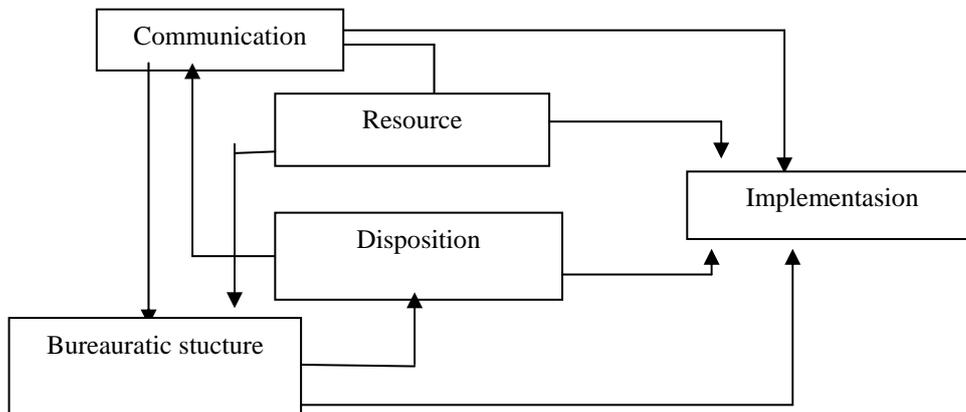
Tujuan kebijakan



Sumber: Wahyu Hidayat. 2012. *Analisis Implementasi kebijakan pertambangan Umum Kabupaten Belitung*. Skripsi Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UMY. Hal ,22

1.1.5 Model Edwards III yang terdiri dari empat variabel yaitu:

Gambar 1.4 Model Edwards III



Sumber : <http://implementasi-kebijakan-george-edward.html>

Edwards menyimpulkan bahwa dalam suatu kebijakan harus memperhatikan faktor-faktor yang memungkinkan maksud dan tujuan pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai. Adapun beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sebagai berikut:

1) Komunikasi

Mengapa komunikasi menjadi faktor, karena melalui komunikasi dapat dilakukan sebuah transformasi informasi (transisi) tersedianya informasi mengenai pelaksana yang berkaitan dengan suatu program apapun sangat dibutuhkan dan juga adanya kejelasan agar antara pembuat dan kebijakan dapat mengimplementasikan program dengan baik dan tepat. Untuk itu komunikasi antar aktor-aktor pelaksana sangat dibutuhkan untuk mengetahui informasi tersebut²⁵.

²⁵<http://implementasi-kebijakan-george-edward.html> jam 21. 59 13 11 2012

2) Sumber daya

Pembagian potensi-potensi yang ada harus sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh aktor-aktor pelaksananya.

3) Sikap pelaksana

Sikap pelaksana yang akomodatif merupakan syarat yang diperlukan untuk lancarnya suatu program.

4) Struktur birokrasi

Struktur yang ada harus menggambarkan suatu struktur yang ada tidak statis tetapi memberdayakan suatu staf yang ada. Struktur organisasi kemudian ditinjau dari 2 hal yaitu: mekanisme dan struktur birokrasi. Mekanisme lebih kepada teknis pelaksanaan dimana dalam setiap implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat standar operation procedur (SOP). Kemudian SOP itu menjadi pedoman dalam pelaksanaan kebijakan. Struktur birokrasi biasanya terkait dengan proses yang terlalu panjang dan terfragmentasi yang kemudian cenderung akan melemahkan pengawasan dan menyebabkan birokrasi yang rumit juga kompleks yang kemudian aktivitas itu membuat kegiatan sebuah organisasi itu menjadi tidak fleksibel²⁶.

2. Pembangunan Pariwisata

Menurut Siagian, pembangunan adalah usaha atau serangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan rencana yang dilaksanakan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka

²⁶ ibid

pembinaan bangsa (*nation building*)²⁷. Briyant dan Louise White yang kemudian dikutip oleh Taliziduhu sebagai berikut: “Pembangunan ialah upaya untuk meningkatkan kemampuan manusia untuk mempengaruhi masa depannya”.

Menurut Undang-Undang No 10. Tahun 2009 tentang Kepariwisata berdasarkan Pasal 1 ayat 3 : “Pariwisata adalah macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan Pemerintah Daerah²⁸”.

Kata pariwisata terlahir dari bahasa Sangsekerta yang dimana komponen-komponennya terdiri dari beberapa suku kata yaitu:

Pari – penuh, lengkap, berkeliling

Wis (man) – rumah, properti, kampung, komunitas

Ata – pergi, terus-menerus, mengembara (*roaming abaout*)

Ketika suku kata itu dirangkai menjadi sukukata menjadi Pariwisata, yang berarti: pergi secara lengkap meninggalkan rumah (kampung) berkeliling terus-menerus. Pariwisata adalah sebuah industri baru yang mampu mempercepat pertumbuhan ekonomi dan penyediaan lapangan kerja, peningkatan penghasilan, standar hidup serta menstimulasi sektor-sektor produktif lainnya. Selanjutnya, sebagai sektor yang kompleks yang kemudian merealisasikan

²⁷ Sondang P. Siagian.1990. *Administrasi Pembangunan*.Jakarta: Bumi Aksara.Hal 2-3

²⁸ Undang-Undang No. 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata

industri-industri klasik seperti, industri kerajinan, cenderamata, penginapan, transportasi²⁹.

Menurut definisi yang luas pariwisata adalah perjalanan dari satu tempat ke tempat lain, bersifat sementara, dilakukan perorangan maupun kelompok, sebagai usaha mencari keseimbangan atau keserasian dan kebahagiaan dengan lingkungan hidup dalam dimensi sosial, budaya, alam dan ilmu. Suatu perjalanan dianggap sebagai perjalanan wisata bila memenuhi tiga persyaratan yang diperlukan, yaitu:

- a) Harus bersifat sementara
- b) Harus bersifat sukarela (voluntary) dalam arti tidak terjadi karena dipaksas.
- c) Tidak bekerja yang sifatnya menghasilkan upah ataupun bayaran.

Jika kedua pengertian antara Pembangunan dan Pariwisata diatas digabungkan maka dapat diartikan sebagai serangkaian usaha untuk pertumbuhan dan perubahan rencana dalam kegiatan wisata yang didukung dengan berbagai fasilitas yang dilaksanakan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, ialah upaya untuk meningkatkan kemampuan manusia untuk mempengaruhi masa depannya yang dilaksanakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah dan pemerintah Daerah.

Pada hakekatnya pembangunan pariwisata merupakan upaya yang dilakukan untuk mengembangkan dan memanfaatkan potensi yang dimiliki

²⁹ Nyoman S. Pandit. *Ilmu Pariwisata* . Jakarta.2006. hal 32

oleh suatu daerah berupa objek dan daya tarik wisata yang berwujud kekayaan alam yang indah, keragaman flora dan fauna, keanekaragaman bentuk kesenian, pengembangan pariwisata. Pengembangan pariwisata merupakan pengenalan nilai budaya bangsa dan meningkatkan kualitas kebudayaan nasional dengan tetap memperhatikan terpeliharanya kebudayaan bangsa, kelestarian dan mutu lingkungan hidup serta merupakan pembangunan pariwisata dilakukan secara menyeluruh dan terpadu dengan sektor lain serta antar pengusaha agar dapat saling menunjang.³⁰

Berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan bahwa: Pembangunan kepariwisataan diperlukan untuk mendorong pemerataan kesempatan berusahadan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.³¹

2.1 Manfaat Pembangunan pariwisata mencakup beberapa segi diantaranya:

a. Segi ekonomi

Adanya pembangunan dan pengembangan pariwisata akan merangsang tumbuhnya usaha-usaha tertentu yang saling menunjang, secara teknisnya hal tersebut dapat memperluas dasar-dasar perekonomian.

b. Segi Seni budaya

Adanya dorongan kebutuhan manusia untuk mengunjungi suatu daerah untuk memenuhi kebutuhan rasa keingintahuan, kekaguman seni budaya daerah yang dikunjungi.

³⁰ Gama suswanto , *Dasar-Dasar Pariwisata*, Pustaka Andi yogyakarta, 2001 hal 25

³¹ Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan

c. Pemeliharaan dan pemanfaatan lingkungan hidup

Pembangunan dan pengembangan pariwisata yang tidak teratur dan terarah dapat merusak lingkungan hidup. Sebaliknya apabila dibina secara baik justru akan menjadi pendorong pemeliharaan lingkungan yang baik dan dapat memanfaatkan lingkungan alam yang telantar.

d. Memperluas nilai-nilai pergaulan hidup dan pengetahuan

Adanya hubungan yang akan terjalin antara wisatawan dengan masyarakat yang dikunjungi yang secara sadar ataupun tidak akan menimpa nilai-nilai kehidupan baru didalam memperluas cakrawala pandangan pribadi terhadap nilai-nilai kehidupan lain dan akan lebih menghargai hidup.

e. Memperluas kesempatan kerja

Pariwisata adalah sebuah industri yang menyerap kebutuhan tenaga kerja, tidak hanya mementingkan mesin saja. Sebagai industri yang bergerak di bidang jasa dan pelayanan maka disamping kebutuhan unsur cepat, murah, aman, mudah, kenikmatan dan keramahan juga dibutuhkan disinilah kemudian lowongan kerja dibutuhkan.

f. Menunjang perbaikan kesehatan dan prestasi kerja

Setiap manusia memiliki rasa bosan dan jenuh dikarenakan kesibukan aktivitas yang dijalani sehari-hari. Untuk itu mereka selalu menginginkan bisa terlepas dari rasa bosan dan jenuh tersebut, maka mereka mendambakan suasana dan lingkungan yang baru untuk sementara waktu.

Di dalam dunia wisata ada banyak sekali jenis wisata yang bisa menjadi harus kita ketahui dan diperhitungkan agar dapat memberikan

pengertian dan tempat wajar dalam pembangunan industri. Adapun jenis-jenis pariwisata yang harus diketahui diantaranya: wisata Budaya, wisata Kesehatan, wisata Olahraga, wisata Komersial, wisata Industri, wisata Politik, wisata Konvensi, wisata Sosial, wisata Pertanian, wisata Maritim atau Bahari, wisata Cagar Alam, wisata Pilgrim, wisata Biru, wisata Petualangan, wisata Bulan Madu dan masih banyak jenis wisata yang lain. Disini penulis hanya akan menjelaskan tentang wisata Bahari karena yang dalam tulisan ini hanya akan membahas tentang wisata Bahari.

2. Definisi Konseptual

Definisi konseptual merupakan suatu pengertian dari kelompok atau gejala yang menjadi pokok perhatian. Definisi konseptual ini dimaksud sebagai gambaran yang lebih jelas untuk menghindari kesalah pahaman terhadap pengertian atau batasan tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan, serta sangat diperlukan sebagai upaya untuk menghindari pengkaburan tema dari penelitian, maka perlu dipertegas bahwa yang dimaksud dengan:

1. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan itu adalah sebuah tindakan yang dilakukan untuk melaksanakan atau menjalankan sebuah peraturan, putusan atau program yang telah dibuat oleh pemerintah..

2. Pembangunan pariwisata

Pembangunan pariwisata adalah tindakan untuk menumbuhkan pariwisata disuatu tempat agar pariwisata yang telah ada dapat tumbuh dan berkembang

menjadi lebih maju dan terkenal agar para wisatawan baik domestik maupun wisatawan asing bisa menikmati pariwisata yang ditawarkan.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur variabel. Definisi operasional digunakan untuk mengetahui indikator-indikator yang merupakan dasar pengukuran variabel-variabel dalam penelitian.

1. Variabel Kebijakan

a. Isi Kebijakan

- 1). Permasalahan
- 2). Tujuan kebijakan
- 3). Manfaat kebijakan
- 4). Program

b. Konteks Kebijakan

- 1). Karakter Pelaksana
- 2). Regulasi

2. Faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

a. Komunikasi

- 1). Transformasi Informasi
- 2). Kejelasan Informasi
- 3). Konsistensi Informasi

b. Sumber daya

- 1). Sumber Daya Manusia
- 2). Anggaran
- 3). Fasilitas
- 4). Informasi dan Promosi
- 5). Sumber daya Alam

c. Sikap Pelaksana

- 1). Kejujuran
- 2). Komitmen

d. Struktur Birokrasi

G. Metode Penelitian

Metode adalah seperangkat cara atau teknik yang digunakan melakukan seleksi kasus, yang berguna untuk mengukur aspek kehidupan sosial, mengumpulkan dan menemukan data menganalisa, dan melaporkan hasil penelitian. Jadi metode penelitian adalah cara atau teknik yang digunakan oleh peneliti dalam mengumpulkan, mengukur, dan menganalisa data yang diperoleh guna untuk mendapatkan hasil atau laporan dari penelitian tersebut.

Penelitian ini menggunakan pendekatan metode penelitian kualitatif yaitu penelitian yang menghasilkan data deskriptif yang berupa kata-kata tertulis atau lisan, gambar, dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati dari hasil transkrip wawancara, observasi, dokumentasi, video rekaman, dan data statistik yang lainnya. Penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif

juga lebih menekankan analisisnya pada proses penyimpulan deduktif dan induktif serta pada analisis terhadap dinamika hubungan antara fenomena yang diamati dengan menggunakan logika ilmiah, dan lebih mementingkan proses dari pada hasil juga mementingkan pemaknaan secara konstekstual. Di dalam penelitian ini peneliti juga berperan sebagai alat untuk tempat pengumpulan data.³²

1. Jenis penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian deskriptif yaitu sesuai dengan judul dan permasalahan yang ingin diteliti. Deskriptif adalah penelitian yang menggambarkan atau melukiskan keadaan objek penelitian pada saat sekarang sebagaimana adanya berdasarkan fakta-fakta dan menggambarkan suatu fenomena secara sistematis.³³

2. Unit analisa

Unit analisa berisi tentang penegasan unit atau kesatuan yang akan menjadi subjek penelitian. Untuk itu sesuai dengan pembahasan masalah dalam penelitian ini, maka penulis akan melakukan kegiatan penyusunan yang akan menjadi unit-unit yang akan dianalisa yaitu pihak-pihak yang terkait dengan

³²Listari, Kiki. 2011. *Strategi pemerintah kabupaten bangka tengah salaupaya promosi pariwisata*. Skripsi Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UMY. Hal 33.

³³ Dian Eka Rahmawati, *Diktat Metode Penelitian Sosial*, Laboratorium Ilmu Pemerintahn UMY, 2010, hal 23

pembahasan dan secara tepat untuk dijadikan sumber dalam penulisan karya tulis ini³⁴.

Adapun unit analisa yang digunakan adalah:

- 1) Kepala Dinas Perhubungan Informatika dan Pariwisata
- 2) Bagian Humas
- 3) Bagian kesekretariatan
- 4) Masyarakat yang berada di daerah tempat-tempat pariwisata.

3. Lokasi penelitian

Penelitian ini dilakukan di pulau Bangka tepatnya di Kabupaten Bangka Barat dengan studi kasus di Dinas Perhubungan, Informatika dan Pariwisata. Alasan pemilihan lokasi adalah selain untuk mengetahui kebijakan pemerintah daerah dalam pengembangan sektor pariwisatanya, juga karena Kabupaten Bangka Barat sebenarnya memiliki daya tarik wisata yang memiliki potensi yang besar untuk dikembangkan yang kemudian akan menjadi sebuah tempat wisata yang baru untuk referensi berpariwisata karena di kabupaten ini juga menyediakan pilihan menu pariwisata mulai dari sejarah, budaya dan religi, kuliner dan belanja dan yang paling indah adalah pariwisata bahari atau pantainya.

4. Teknik pengumpulan data

- 1) Study keperustakaan atau dokumentasi : adalah cara pengumpulan dengan menggunakan berbagai dokumentasi atau catatan yang ada dan

³⁴ *Ibid hal 33*

mencatat keadaan konsep penelitian dalam unit analisa. Adapun sumberdatanya berbentuk dokumen resmi, arsip, media massa, biogarafi.

- 2) Wawancara : adalah cara pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan tentang kepada individu manusia yang menjadi unit analisa penelitian. Wawancara ini menggunakan wawancara yang tidak terstruktur dimana pedoman pertanyaan yang dibuat secara garis besar, kemudian akan dikembangkan lagi lebih jauh dilapangan sesuai dengan kebutuhan.
- 3) Obesevasi : adalah cara pengumpulan data data mengenai keadaan konsep penelitian di dalam unit analisa penelitian, yang dilakukan dengan cara pengamatan secara langsung. Observasi yang dilakukan yaitu berupa observasi partisipasionis (pengamatan) dimana peneliti terlibat dalam situasi yang melingkupi unit analisa.³⁵

5. Jenis data

Karena penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif maka yang dibutuhkan data primer dan skunder.

a. Data Primer

Semua Informasi mengenai konsep penelitian (ataupun yang terkait dengannya) yang kita peroleh secara langsung dari unit analisa yang dijadikan sebagai objek penelitian. Data primer dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh dari hasil wawancara, dan observasi lapangan.

Tabel 1.2 Data Primer

Data Primer	Sumber Data
Kebijakan yang dipilih untuk membangun pariwisata daerah	Dinas Perhubungan Pariwisata dan Informatika
Cara promosi	Dinas Perhubungan Pariwisata dan Informatika
Bentuk Kerjasama	Dinas Perhubungan Pariwisata dan Informatika
Keberhasilan dalam pencapaian target program	Dinas Perhubungan Pariwisata dan Informatika
Kendala dalam menjalankan program	Dinas Perhubungan Pariwisata dan Informatika
Faktor pendukung untuk menjalankan kebijakan	Dinas Perhubungan Pariwisata dan Informatika
Faktor penghambat untuk menjalankan kebijakan	Dinas Perhubungan Pariwisata dan Informatika
Bentuk-bentuk program	Dinas Perhubungan Pariwisata dan Informatika

b. Data Skunder

Semua informasi yang kita peroleh tidak secara langsung, melalui dokumen-dokumen yang mencatat keadaan konsep penelitian (ataupu yang terkait dengannya) di dalam unit analisa yang dijadikan sebagai objek penelitian. Data skunder dalam penelitian ini adalah dokumen-dokumen dan literatur diperoleh dari dari objek penelitian yang bisa dijadikan sebagai data pendukung.³⁶

Tabel 1.3 Data Sekunder

Data Sekunder	Sumber Data
Visi dan misi dalam membangun pariwisata	Dinas Perhubungan Pariwisata dan Informatika
Tujuan Kebijakan	RPJMD 2011-2015 Kabupaten Bangka Barat

³⁶*Ibid hal 33*

Sasaran kebijakan	RPJMD 2011-2015 Kabupaten Bangka Barat
Anggaran dalam kebijakan	Renstra Dinas Perhubungan Pariwisata dan Informatika
Jumlah Kunjungan wisatawan	BPS Kab. Bangka Barat
Jumlah Transportasi	BPS Kab. Bangka Barat
Jumlah Hotel	BPS. Kab. Bangka Barat
Jumlah fasilitas Pariwisata	BPS. Kab Bangka Barat
Program-program	Renstra Dinas perhubungan Pariwisata dan Informatika
Jumlah objek wisata	BPS. Kab. Bangka Barat
Jenis- jenis wisata	BPS. Kab. Bangka Barat
Strategi dalam Pembangunan Pariwisata	Dinas Perhubungan Pariwisata dan Informatika
Dokumen foto objek wisata	Observasi

6. Teknik analisis data

Adapun tujuan dari analisis data pada dasarnya adalah untuk menyederhanakan data dalam bentuk yang mudah untuk dibaca dan dipahami. Analisis ini memperoleh data dari studi lapangan yang kemudian dilakukan proses penganalisaan berdasarkan kemampuan analisa peneliti dalam menggabungkan fakta-fakta dan fenomena dari data yang ada di lapangan menghasilkan suatu teori. Dalam penelitian ini pengumpulan datanya dilakukan dengan cara mengumpulkan semua data yang diperoleh dari lapangan kemudian menganalisis fakta-fakta dan fenomena yang terjadi selanjutnya menyimpulkan fakta-fakta dan fenomena tersebut berdasarkan

pemikiran logis atas berbagai data yang diperoleh dari naskah wawancara, observasi, catatan lapangan, dokumentasi resmi dan lain-lain.³⁷

³⁷ *Ibid hal 33*