BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu yang relevan telah mengilhami penelitian ini, baik sebagai referensi, pembanding maupun sebagai dasar pemilihan topik penelitian. Diantaranya yaitu:

1. Rujukan pertama adalah penelitian yang dilakukan oleh Yuni Ratna Sari dkk (2013), dengan judul Model Pengentasan Kemiskinan Desa Pesisir Melalui Optimasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Wisata Bahari Berbasis Kearifan Lokal dan Penguatan Kelembagaan Desa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tujuan penelitian ini untuk menghasilkan model pengentasan kemiskinan melalui kebijakan pengembangan wilayah ekowisata Teluk Kiluan dengan konsep *ecotourism based on community* dan konsep *integrated costal zone management* sebagai formulasi strategi pemberdayaan masyarakat lokal dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menghasilkan model pemberdayaan masyarakat di kawasan ekowisata pesisir secara secara terpadu dan berkelanjutan melalui pembentukan forum masyarakat pesisir. Penelitian ini dilakukan sejak bulan April sampai dengan bulan November tahun 2013

antara lain meliputi observasi/survay lapang dan wawancara terhadap para key informan yang kompeten. Pekerjaan lapang dilakukan di Pekon Kiluan Negeri Kecamatan Kelumbayan Kabupaten Tanggamus, Kawasan Teluk Kiluan, Pemerintah Kabupaten Tanggamus, Dinas Pariwisata Kabupaten Tanggamus, Lembaga Swadaya Masyarakat Cinta kepada Alam, dan para stakeholder yang berkaitan dengan substansi penelitian ini. Kesimpulan yang diperoleh dari hasil penelitian tahun pertama ini adalah: strategi pengentasan kemiskinan desa pesisir melalui optimasi kebijakan pengembangan kawasan ekowisata Teluk Kiluan berbasis kearifan lokal dan penguatan kelembagaan desa antara lain :

a. Stategi Peningkatan Ekonomi Masyarakat melalui Pemanfaatan Kawasan Ekowisata Teluk Kiluan diwujudkan dalam bentuk pelatihan-pelatihan, pembangunan infrastruktur sekolah, konservasi penyu, serta memberikan strategi dalam promosi atau pemasarannya. Output dari kegiatan pelatihan tersebut adalah terbangunnya kesadaran bersama dalam membangun usaha dan pemasaran secara kolektif serta perlindungan lingkungan Teluk Kiluan. Dengan adanya pelatihan bahasa inggris, pembangunan sekaligus penyewaan pemondokan/*cottage* oleh kelompok masyarakat, penyewaan perahu untuk wisata lumba-lumba, penanaman mangrove (selain untuk mencegah bencana tsunami, mangrove dapat dimanfaatkan secara ekonomi. Misal pembuatan dodol mangrove, sirop mangrove, tas mangrove, mempromosikan Teluk Kiluan dengan banyak *event* seperti : Kiluan *Fishing Week* dan kegiatan Festival Krakatau yang dapat mendatangkan keuntungan ekonomi.

b. Strategi peningkatan kapasitas kelembagaan di tingkat Desa (mewujudkan agar kelembagaan di desa berjalan baik) antara lain mendorong lembaga pekon/desa untuk memahami tugas dan fungsinya, memperkuat kelembagaan desa/pekon yang terbuka dalam arti melibatkan partisipasi masyarakat dalam setiap kegiatan pembangunan yang dilakukan

c. Strategi pemberdayaan masyarakat pesisir melalui pengelolaan kawasan wisata Teluk Kiluan yang telah dilakukan Lembaga Swadaya Masyarakat Cinta Kepada Lingkungan (Cikal) antara lain melalui pelatihan-pelatihan, penanaman mangrove, terumbu karang yang merupakan upaya peningkatan Sumber daya manusia dalam pengelolaan usaha yang dilakukan dengan kesadaran dan perlindungan sumber daya alam yang mendukung keberlanjutan usaha masyarakat.

d. Strategi pengelolaan wilayah pesisir melalui pengembangan ekowisata Teluk Kiluan. Upaya yang dilakukan Lembaga Swadaya Masyarakat Cinta Kepada Alam dalam pengembangan kawasan Teluk Kiluan adalah: berusaha mendapat dukungan dari pemerintah daerah (Peran Pemerintah Daerah sangat penting sebagai fasilitator dan akselerator pembangunan suatu wilayah) dan pusat, promosi di berbagai media sosial yang dilakukan sejak tahun 2005, dilibatkan dalam promosi-promosi oleh pemerintah daerah maupun pemerintah provinsi.

2. Rujukan kedua adalah penelitian kedua yang dilakukan oleh Yuni Ratna Sari dkk (2015), dengan judul Pengembangan Model Pemberdayaan Masyarakat Pesisir Untuk Pengentasan Kemiskinan Berbasis Kearifan Lokal Melalui

Kebijakan Kerjasama Antar Daerah dalam Rangka Optimalisasi Pengembangan Kawasan Wisata Bahari Teluk Kiluan. Penelitian ini dilakukan sejak bulan April direncanakan selesai bulan November tahun 2015 antara lain meliputi observasi/survay lapang dan wawancara terhadap para key informan yang kompeten. Pekerjaan lapang dilakukan di Pekon Kiluan Negeri Kecamatan Kelumbayan Kabupaten Tanggamus, Pemerintah Kabupaten Tanggamus, Dinas Pariwisata Kabupaten Tanggamus, Lembaga Swadaya Masyarakat Cinta kepada Alam, dan para *stakeholder* yang berkaitan dengan substansi penelitian ini. Dari hasil penelitian lapang yang telah dikumpulkan melalui observasi, survay lapang, wawancara mendalam, terhadap para *key informan*. Selain itu data diperoleh dari berbagai dokumen pendukung dan hasil-hasil penelitian/studi pendahuluan yang relevan, dan sebagainya. Kesimpulan yang diperoleh dari hasil penelitian ini adalah:

a. Lembaga Swadaya Masyarakat Cinta kepada alam (LSM Cikal) sebagai sebuah Lembaga Swadaya Masyarakat di Teluk Kiluan memiliki peranan dalam pemberdayaan masyarakat, yang diwujudkan melalui program pengembangan ekowisata, yang tujuannya menitikberatkan pada konservasi alam dan pengembangan usaha pariwisata berkelanjutan yang berbasiskan pada komunitas setempat.
b. Pemerintah Provinsi Lampung dan Pemerintah Kabupaten Tanggamus melalui dinas/instansi terkait berupaya mengembangkan potensi dan mengatasi permasalahan yang terjadi di Teluk Kiluan yang tertuang dalam *Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Provinsi Lampung*

Tahun 2012-2031. Kawasan wisata Teluk Kiluan telah menjadi kawasan wisata unggulan (KWU) Provinsi Lampung

c. Jalinan kerjasama antara Pemerintah Provinsi Lampung dan Pemerintah Kabupaten Tanggamus dalam rangka mengembangkan potensi dan mengatasi permasalahan yang terjadi di Teluk Kiluan melalui dinas/instansi terkait dengan melaksanakan beberapa program/kegiatan yakni:
   1) Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Lampung
   2) Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi Lampung
   3) Badan perencanaan dan pembangunan daerah Kabupaten Tanggamus
   4) Dinas Pariwisata Kebudayaan Kabupaten Tanggamus
   5) Di tingkat Pemerintah Desa/Pekon Kiluan Negeri Kecamatan Kelumbayan Kabupaten Tanggamus

d. Berkenaan dengan peran Pemerintah Daerah sebagai fasilitator dan akselerator pembangunan kawasan Teluk Kiluan, berbagai potensi dan permasalahan yang ada di kawasan Teluk Kiluan mulai di *ekspose* di media cetak dan elektronik. Bahkan Pemerintah Kabupaten Tanggamus telah memasukkannya ke dalam Rencana Induk Pariwisata Daerah, dimana berbagai potensi dan permasalahan yang ada di kawasan Teluk Kiluan mulai di *ekspose* di media cetak dan elektronik.

Persamaan antara penelitian Yuni Ratna Sari dengan penelitian ini adalah sama-sama meneliti mengenai pariwisata di Teluk Kiluan. Perbedaannya terletak pada fokus penelitiannya, penelitian ini lebih fokus meneliti lebih kepada implementasi

kebijakan pengembangan pariwisata, sedangkan Yuni Ratna Sari lebih kepada pengembangan model pengentasan kemiskinan berbasis kearifan lokal dan pemberdayaan masyarakat di Teluk Kiluan.

B. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik

1. Konsep kebijakan Publik

Federick dalam Agustino (2008:7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkaran tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesuliatan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksaanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan dan apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Selain itu, Dye dalam Nugroho (2012:8) mengatakan bahwa kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda merupakan pemahaman yang paling banyak dikembangkan. Dikatakannya demikian :

> *Public policy is whatever government choose to do or not to do. Government do many things. Note that we are focusing not only on government action but also on government in action, that is, what government choose not to do. We contend that government in action can have just as great an impact on society as government action.public policy is what government do, what they do it, and what difference it makes.*

Definisi diatas dapat diartikan kebijakan publik adalah apa saja yang pemerintah memilih untuk melakukan atau tidak melakukan. Pemerintah melakukan banyak hal. Perhatikan bahwa kita fokus tidak hanya pada tindakan pemerintah tetapi juga pada pemerintah dalam tindakan yaitu apa yang pemerintah memilih untuk tidak melakukannya. Kami berpendapat bahwa pemerintah dalam tindakan dapat memiliki hanya sebagai besar dampak pada masyarakat sebagai tindakan pemerintah. Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah, apa yang mereka lakukan itu dan apa bedanya. Pendapat ini belum cukup memberikan batasan-batasan yang jelas dan tidak cukup memberi pembedaan yang jelas antara apa yang diputuskan oleh pemerintah dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah.

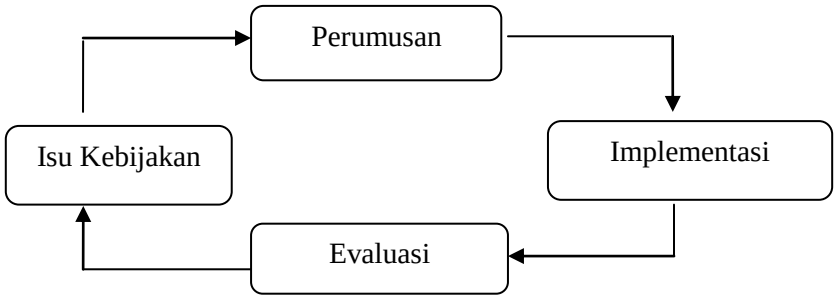
Seorang pakar politik lain, Rose dalam Winarno (2014:20) menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai “serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri”.

Sementara itu, Santoso dalam Winarno (2014:22) mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Berdasarkan beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang memiliki arah tindakan dan tujuan serta cara-cara yang ditetapkan oleh sejumlah aktor yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

2. Proses Kebijakan Publik

Nugroho (2008:114) mengemukakan dasar proses kebijakan sebagai berikut



Gambar 2. Bagan Proses Kebijakan Publik

Sumber : Nugroho (2008:114)

Gambar tersebut dapat dijelaskan dalam sekuensi berikut :

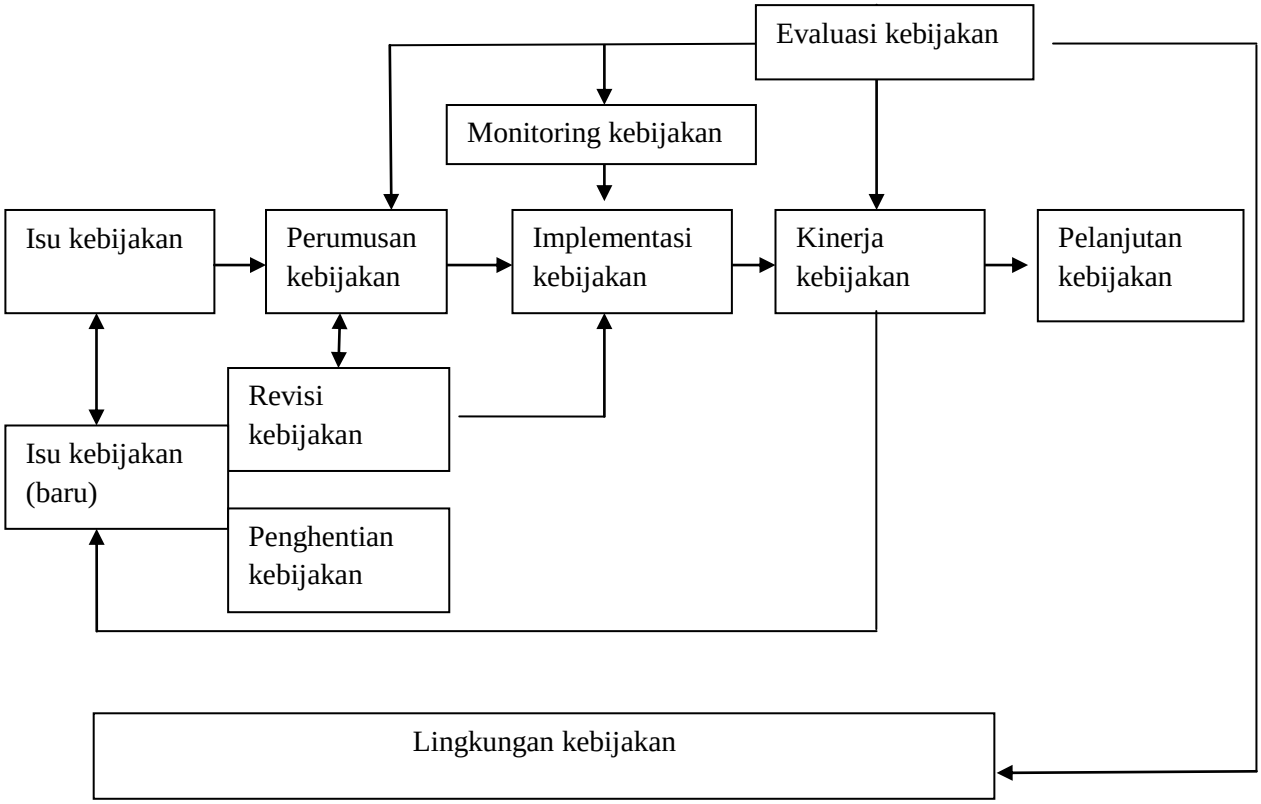
a. Isu kebijakan. Disebut isu apabila bersifat strategis, yakni bersifat mendasar, yang menyangkut bayak orang atau keselamatan bersama, (biasanya) berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh orang-seorang, dan memang harus diselesaikan. Isu ini diangkat sebagai agenda politik untuk diselesaikan. Isu kebijakan dapat berorientasi pada permasalahan yang muncul pada kehidupan politik untuk disilesaikan. Isu kebijakan terdiri atas dua jenis, yaitu *problem* dan *goal*. Artinya, kebijakan publik dapat berorientasi pada permasalahan yang muncul pada kehidupan publik, dan dapat pula berorientasi pada *goal* atau tujuan yang hendak dicapai pada kehidupan publik. Pada saat itu, sebagian besar kebijakan publik mengacu pada permasalahan dari pada antisipasi ke depan, dalam bentuk *goal oriented policy* , sehingga dalam banyak hal kita melihat kebijakan publik yang berjalan tertatih-tatih di belakang masalah publik yang terus bermunculan dan akhirnya semakin tak tertangani.

b. Isu kebijakan ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini akan menjadi hukum bagi seluruh negara dan warganya termasuk pimpinan negara.
c. Setelah dirumuskan, kebijakan pubik ini kemudian dilaksanakan baik oleh pemerintah atau masyarakat maupun pemerintah bersama-sama dengan masyarakat
d. Namun, dalam proses perumusan, pelaksanaan dan pasca pelaksanaan diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru untuk dinilai apakah kabijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar dan diimplementasikan dengan baik dan benar pula.
e. Implementasi kebijakan bermuara pada output yang dapat berupa kebijakan itu sendiri ataupun manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaat
f. Dalam jangka panjang, kebijakan terseebut menghasilkan *outcome* dalam bentuk impak kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

Dengan melihat skema diatas, terdapat empat kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik, yaitu:

a. Perumusan kebijakan
b. Implementasi kebijakan
c. Evaluasi kebijakan dan, dengan penambahan:
d. Revisi Kebijakan, yang merupakan perumusan kembali kebijakan.

Pemahaman sederhana tersebut sebenarnya mempunyai bentuk yang lengkap sebagai berikut :



Gambar 3. Bagan Proses Kebijakan Publik

Sumber : Nugroho (2008:116)

Sebuah isu, baik berupa masalah bersama maupun tujuan bersama, ditetapkan sebagai suatu isu kebijakan. Dengan isu kebijakan ini, dirumuskan dan ditetapkan kebijakan publik. Kebijakan ini kemudian diimplementasikan atau implementasi kebijakan. Pada saat implementasi dilakukan pemantauan atau monitoring untuk memastikan implementasi kebijakan adalah kinerja kebijakan. Pada saat inilah diperlukan evaluasi kebijakan. Evaluasi yang pertama berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan mencapai hasil yang diharapkan. Selanjutnya, dilakukan evaluasi secara paralel pada implementasi kebijakan, rumusan kebijakan dan lingkungan tempat kebijakan dirumuskan, diimplementasikan dan berkinerja. Hasil evaluasi menentukan apakah kebijakan dlanjutkan ataukah membawa isu kebijakan yang

baru yang mengarah pada dua pilihan: diperbaiki atau revisi kebijakan, ataukah dihentikan, penghentian kebijakan. (Nugroho: 2012)

3. Model-Model dalam Kebijakan Publik

Model itu sendiri sebenarnya merupakan representasi teori yang disederhanakan tentang dunia nyata. Menurut Lester dan Stewart dalam Winarno (2014:45) terdapat model dalam analissis kebijakan publik yaitu

a. Model Elitis

Di sebagian besar negara berkembang atau negara-negara di Dunia Ketiga yang mendasarkan pada sistem otoriter, seperti Kuba, Korea Utara dan Indonesia pada era Orde Baru, model elite merupakan model yang cukup baik untuk menjelaskan pembentukan kebijakan publik yang berlangsung di negara-negara itu. Jika ditelusuri, konsep kontrol elite atas sistem politik telah ada pada zaman kuno, seperti halnya keberadaan tero elite itu sendiri. Teori elite mengatakan bahwa semua lembaga politik dan lembaga-lembaga masyarakat lainnya tidak bisa dielakkan didominasi oleh sekelompok individu yang sangat kuat, yang memanipulasi instrumen-instrumen kekuasaan bagi kepentingan mereka. Kebijakan publik merupakan produk elite, yang merefleksikan nilai-nilai mereka untuk penguatan kepentingan-kepentingan mereka.

Teori elite mengatakan bahwa “rakyat” mempunyai perilaku apatis, dan tidak memiliki informasi yang baik tentang kebijakan publik. Oleh karena itu, sebenarnya para elite membentuk opini masyarakat luas mengenai persoalan-persoalan kebijakan dan bukan masyarakat luas membentuk opini elite.

Dengan demikian, para pejabat publik dan birokrat hanya sekedar menjalankan kebijakan-kebijakan yang diputuskan oleh para elite. Kebijakan-kebijakan publik mengalir “ke arah bawah” dari para elite ke masyarakat luas. Jadi, kebijakan-kebijakan publik itu bukan berasal dari tuntutan-tuntutan dari masyarakat luas.

b. Model Pluralis

Berkebalikan dengan model elite yang titik perhatiannya lebih bertumpu pada elite politik, maka model pluralis lebih percaya pada peran subsistem-subsistem yang berada dalam sistem demokrasi.

Pandangan pluralis disarikan oleh ilmuan Robert Dahl dan David Truman yaitu tidak ada pembedaan yang tetap di antara “elite” dan “massa”. Individu-individu yang berpartisipasi dalam pembuatan keputusan dalam suatu waktu tidak dibutuhkan oleh oleh individu yang sama yang berpartisipasi dalam waktu yang lain. Individu-individu masuk dan keluar dalam partisipasinya sebagai pembuat keputusan digolongkan menjadi aktif atau tidak aktif dalam politik.

4. Tinjauan tentang Implementasi Kebijakan

a. Konsep implementasi kebijakan

Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Namun, dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang sangat kompleks dan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya

intervensi dari berbagai kelompok. Eugene Bardach dalam Agustino (2008:138) menggambarkan kerumitan proses implementasi yaitu :

> "Membuat sebuah program dan kebijakan publik yang kelihatanya bagus di atas kertas lebih sulit lagi untuk melaksanakanya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang".

Menurut Mazmanian dan Sabatiar dalam Agustino (2008:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasi.

Van Horn dan Meter dalam Agustino (2008:139) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah serta swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Tindakan-tindakan tersebut berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut. Definisi di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan mengandung tiga hal, yaitu adanya tujuan atau sasaran kebijakan, adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan dan adanya hasil kegiatan.

Menurut Eugene Bardach dalam Nugroho (2012:140) implementasi kebijakan jauh lebih sulit dibandingkan pada saat formulasi kebijakan. Daniel Mazmanian

dan Pual Sabatiar lebih fokus pada apa yang menjadi tujuan dari kebijakan tersebut secara tegas, agar proses pelaksanannya tidak melenceng dariapa yang setelah ditetapkan.

Sedangkan, van Horn dan Van Meter tidak jauh berbeda dengan Daniel Mazmanian, selain proses dan pencapaian tujuan juga melihat kelangsungan dari kebijakan tersebut agar dapat ditrasformasikan menjadi pola-pola operasional, intinya bahwa implementasi kebijakan tersebut berkelanjutan.

Paparan berbagai definisi implementasi kebijakan di atas peneliti mengadopsi definisi Van Meter dan Van Horn sebagai acuan dalam melakukan penelitian ini. Implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah serta swasta yang diarahkan agar tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Tindakan-tindakan tersebut sesuatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional serta melanjutkan usaha-usaha tersebut.

Peneliti mengadopsi definisi tersebut karena yang diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn lebih jelas dibandingkan dngan definisi yang lain. Implementasi kebijakan pariwisata awalnya secara nasional yang dilandasi intruksi presiden kemudian ditindaklanjuti oleh Kementerian Dalam Negeri. Sedangkan di daerah dikeluarkanya instruksi Gubernur dan kegiatan pariwisata. Hal ini sejalan dengan definisi yang diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn, setelah adanya keputusan di daerah maka ditransformasikan secara operasional ke dalam kegiatan.

b. Model Implementasi Kebijakan Publik

Model implementasi kebijakan merupakan kerangka untuk melakukan analisis terhadap proses implementasi kebijakan, sebagai alat untuk menggambarkan situasi dan kondisi sehingga perilaku yang terjadi di dalamnya dapat dijelaskan. Oleh karena itu, penggunaan model implementasi kebijakan sangat dipeerlukan untuk melakukan studi implementasi kebijakan. Banyak model implementasi kebijakan, pada umumnya model-model tersebut menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yang diarahkan pada pencapaian kebijakan. Beberapa model kebijakan meliputi:

1. Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam Agustino (2008:144) adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Model ini memiliki tiga variabel, antara lain :
    1) Mudah atau tidaknya masalah yang digarap, meliputi: kesukaran-kesukaran teknis, keberagaman perilaku, persentasi totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran, tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki.
    2) Kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi secara tepat, meliputi: kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai, keterandalan teori kausalitas yang diperlukan,

ketetapan alokasi sumber daya, keterpaduan hierarki di dalam lingkungan dan di antara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana, aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana, kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang dan akses formal pihak-pihak luar;

3) Variabel-variabel di luar undang-undang yang mempengaruhi implementasi, meliputi: kondisi sosial, ekonomi dan tekhnologi, dukungan politik, sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat serta kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana.

2. Model Merille Grindle dalam Agustino (2008:154) adalah pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada *action* program dari individual *projects* dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai. Keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh *implementability* kebijakan itu seendiri, meliputi:

   1) *Content of policy* meliputi: kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi tipe manfaat, derajad perubahan yang ingin dicapai, letak pengambilan keputusan, pelaksana program, sumber-sumber daya yang digunakan;

   2) *Context of policy* meliputi: kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor-aktor yang terlibat, karakteristik lembaga-lembaga dan

rezim yang berkuasa, tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana.

3. Model George C. Edward dalam Agustino (2008:149-154) terdapat empat variabel meliputi :
   1) Komunikasi meliputi : transmisi, kejelasan, konsistensi;
   2) Sumber daya meliputi : staf, informasi, wewenang dan fasilitas;
   3) Disposisi meliputi: pengangkatan birokrat, insentif; dan
   4) Struktur birokrasi.

4. Model yang terakhir adalah model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn yang akan peneliti adopsi menjadi alat analisis dalam penelitian ini. Peneliti memilih model ini, karena adanya kesesuaian variabel-variabel model ini dengan komponen kunci implementasi kebijakan pengembangan pariwisata. Alasan peneliti mengadopsi variabel-variabel tersebut, karena variabel-variabel yang ada pada model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn dengan komponen kunci implementasi kebijakan pengembangan pariwisata memiliki esensi yang sama. Selain itu ada variabel yang tidak perlu dimunculkan pada saat membuat komponen-komponen yang akan digunakan sebagai alat analisis dalam penelitian ini, karena komponen tersebut akan muncul pada saat wawancara atau riset.

   Model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn dalam Nugroho (2012:150) adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan

dalam kebijaksanaan. Implementasi kebijakan menyangkut tiga hal yaitu: adanya tujuan dan sasaran, adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan, dan adanya hasil kegiatan. Model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn mengandalkan implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementator dan kinerja kebjakan publik. Implementasi ini terdapat enam variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dan pelaksanaan, antara lain:

1) Standar dan tujuan kebijakan

   Standar dan tujuan kebijakan merupakan apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek, menengah atau panjang. Selain itu, sebagai penentu arah pelaksanaan kegiatan atau sebagai batasan dan fokus agar tujuan dan sasaran dapat dicapai.

   Standar dan tujuan kebijakan ini mengacu pada Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 6 Tahun 2011 tentang kepariwisataan. Standar dan tujuan kebijakan di daerah dapat dilihat dari tindak lanjut peraturan tersebut dengan membuat program pengembangan pariwisata tersebut harus memiliki standar dan tujuan yang jelas. Standar dan tujuan suatu kebijakan, program, kegiatan yang jelas maka akan lebih mudah untuk melaksanakannya. Tetapi akan sebaliknya, jika standar dan tujuan dari suau kebijakan tidak jelas maka akan sulit untuk menentukan pencapaiannya dan sering mengalami kegagalan dalam mencapai standar dan tujuan tersebut.

2) Sumber daya

Sumber daya manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Sumber daya manusia menuntut adanya kualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan disamping kuantitas yang memadai. Tapi, jika kualitas dari sumber daya manusia tersebut rendah, maka keberhasilan implementasi kebijakan publik akan sulit untuk dicapai. Sumber daya manusia mengacu pada seluruh staf bidang destinasi dan pemasaran pariwisata dinas kebudayaan, pariwisata pemuda dan olah raga Kabupaten Tanggamus dan *stakeholders* yang terkait. Kemudian, fasilitas-fasilitas yang mendukung dalam implementasi kebijakan pengembangan pariwisata berupa anggaran dan data terpilah.

3) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Komunikasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini mengacu pada koordinasi Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Tanggamus dengan *stakeholders* terkait dalam mengimplementasikan kebijakan pengembangan pariwisata di Teluk Kiluan.

4) Karakteristik agen pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini menjadi penting karena kinerja implementasi kebijakan publik sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri agen pelaksananya.

5) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Kondisi ini mengacu pada sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah diterapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber kegagalan kinerja implementasi kebijakan publik. Dukungan politik dapat dilihat melalui peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Lampung.

6) Sikap/kecenderungan para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana banyak mempengaruhi keberhasilan kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi, karena kebijakan yang dilaksanakan bukan hasil formulasi kebijakan warga setempat yang memahami permasalahan di area tersebut.

Keunggulan model ini dapat menawarkan kerangka berfikir untuk menjelaskan dan menganalisa proses implementasi kebijakan dan memberikan penjelasan-penjelasan bagi pencapaian-pencapaian dan kegagalan program. Model ini menitikberatkan pada sikap, perilaku dan kinerja para pelaku di dalam implementasi kebijakan.

C. Tinjauan Tentang Pengembangan Pariwisata

1. Tinjauan Tentang Pariwisata

Menurut Pitana dan Putu (2005:6) sebagai suatu aktivitas yang begitu besar pengaruhnya terhadap kehidupan manusia, paristiwa telah banyak menarik minat akademisi dan bebagai disiplin ilmu untuk mengkajinya.

Pariwisata menurut Hunziker dan Krafta dalam J.Spillane (1998:22) bahwa pariwisata adalah sejumlah hubungan gejala-gejala yang dihasilkan dari tinggalnya orang-orang, asalkan tinggalnya mereka itu tidak menyebabkan timbulnya tempat tinggal serta usaha-usaha yang bersifat sementara atau permanen sebagai konsumen ditempat tersebut.

Sebagaimana dikemukakan oleh Robert Mc.Intos dan Shansi Kant Cupta yang dikutip oleh Musanef (1996:11) Pariwisata adalah gabungan gejala dan hubungan yang timbul dari interaksi wisatawan, bisnis, pemerintah serta masyarakat tuan rumah dalam proses menarik dan melayani wisatawan, serta penunjang lainnya.

Lebih lanjut, J.Spillane (1998:15) mengemukakan bahwa pariwisata adalah keseluruhan dari gejala yang ditimbulkan oleh perjalanan dan pendiaman tempat tinggal sementara, asalkan pendiaman itu tinggal menetap dan tidak memperoleh penghasilan dari aktivitas yang bersifat sementara. Diperkuat oleh Murphy dalam Pitana dan Putu (2005:45), pariwisata adalah keseluruhan dari elemen-elemen terkait (wisatawan, daerah tujuan wisata, perjalanan, industri, dan lain-lain) yang merupakan akibat dari perjalanan wisata ke daerah tujuan wisata, sepanjang perjalanan tersebut tidak permanen.

Berdasarkan beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa pariwisata merupakan gejala yang timbul dari perjalanan dan pendiaman tempat tinggal sementara untuk menikmati objek atau rekreasi.

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisataan, beberapa istilah yang berhubungan dengan kegiatan pariwisata antara lain :

a. 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.
b. Wisatawan adalah orang yang melakukan kegiatan wisata.
c. Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah.
d. Kepariwisataan 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, pemerintah, pemerintah daerah, dan pengusaha.
e. Daya Tarik Wisata adalah segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya, dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan.
f. Daerah tujuan pariwisata yang selanjutnya disebut destinasi pariwisata adalah kawasan geografis yang berada dalam satu atau lebih wilayah administratif yang di dalamnya terdapat daya tarik wisata, fasilitas umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas, serta masyarakat yang saling terkait dan melengkapi terwujudnya kepariwisataan.

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisataan, Kepariwisataan diselenggarakan berdasarkan asas:

a. Manfaat
b. Kekeluargaan

c. Adil dan merata
d. Keseimbangan
e. Kemandirian
f. Kelestarian
g. Partisipatif
h. Berkelanjutan
i. Demokratis
j. Kesetaraan dan
k. Kesatuan

Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisataan, Kepariwisataan berfungsi memenuhi kebutuhan jasmani, rohani, dan intelektual setiap wisatawan dengan rekreasi dan perjalanan serta meningkatkan pendapatan negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

a. Memperkenalkan, mendayagunakan, melestarikan, dan meningkatkan mutu obyek dan daya tarik wisata;
b. Memupuk rasa cinta tanah air dan meningkatkan persahabatan antar bangsa;
c. Memperluas dan memeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja;
d. Meningkatkan pendapatan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.
e. Mendorong pendayagunaan produksi nasional.

Dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisataan, Kepariwisataan bertujuan untuk:

a. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi

b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat
c. Menghapus kemiskinan
d. Mengatasi pengangguran
e. Melestarikan alam, lingkungan, dan sumber daya
f. Memajukan kebudayaan
g. Mengangkat citra bangsa
h. Memupuk rasa cinta tanah air
i. Memperkukuh jati diri dan kesatuan bangsa, dan
j. Mempererat persahabatan antar bangsa

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisataan, Kepariwisataan diselenggarakan dengan prinsip:

a. Menjunjung tinggi norma agama dan nilai budaya sebagai pengejawantahan dari konsep hidup dalam keseimbangan hubungan antara manusia dan Tuhan Yang Maha Esa, hubungan antara manusia dan sesama manusia, dan hubungan manusia dan lingkungan;
b. Menjunjung tinggi hak asasi manusia, keragaman budaya dan kearifan lokal
c. Memberi manfaat untuk kesejahteraan rakyat, keadilan, kesetaraan, dan proporsionalitas
d. Memelihara kelestarian alam dan lingkungan hidup
e. Memberdayakan masyarakat setempat
f. Menjamin keterpaduan antar sektor, antar daerah, antara pusat dan daerah yang merupakan satu kesatuan sistemik dalam kerangka otonomi daerah, serta keterpaduan antar pemangku kepentingan

g. Mematuhi kode etik kepariwisataan dunia dan kesepakatan internasional dalam bidang pariwisata dan

h. Memperkukuh keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Tinjauan tentang Pengembangan Pariwisata

a. Konsep Pengembangan Pariwisata

Menurut Pitana (2005:56), pengembangan pariwisata adalah kegiatan untuk memajukan suatu tempat atau daerah yang dianggap perlu ditata sedemikian rupa baik dengan cara memelihara yang sudah berkembang atau menciptakan yang baru. Sehingga pengembangan pariwisata merupakan suatu rangkaian upaya untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumber daya pariwisata mengintegrasikan segala bentuk aspek di luar pariwisata yang berkaitan secara langsung akan kelangsungan pengembangan pariwisata.

Sedangkan terkait pariwisata yaitu sejak 6 Agustus 1969 dari awal pemerintah telah mengeluarkan Intruksi Presiden R.I No. 9 Tahun 1969 dimana dalam Bab II pasal 3 disebutkan:

> "Usaha-usaha pengembangan pariwisata di Indonesia bersifat suatu pengembangan "industri pariwisata" dan merupakan bagian dari usaha pengembangan dan pembangunan serta kesejahteraan masyarakat dan negara"

Sesuai dengan instruksi presiden tersebut, dikatakan pula bahwa tujuan pengembangan pariwisata di Indonesia adalah

a. Meningkatkan pendapatan devisa negara pada khususnya dan pendapatan negara dan masyarakat pada umumnya, perluasan kesempatan kerja serta

langan kerja dan mendorong kegiatan-kegiatan industri penunjang dan industri-industri sampingan lainnya.

b. Memperkenalkan dan mendayagunakan keindahan alam dan kebudayaan Indonesia

c. Meningkatkan persaudaraan/persahabatan nasional dan internasional.

Berdasarkan peraturan daerah Provinsi Lampung Nomor 6 Tahun 2011 tentang Kepariwisataan pasal 11 yang menjadi acuan dalam pengembangan kawasan pariwisata didasarkan pada kriteria:

a. Aksesibilitas
b. Amenitas/fasilitas
c. *Ancillary*/kelembagaan
d. Daya tarik wisata
e. Kesiapan masyarakat
f. *Era/trend* yang berkembang

Menurut Hadinoto dalam Musanef (1996: 60), ada beberapa hal yang menentukan dalam pengembangan suatu obyek wisata, diantaranya adalah:

a. Atraksi Wisata

Atraksi merupakan daya tarik wisatawan untuk berlibur. Atraksi yang diidentifikasikan (sumber daya alam, sumber daya manusia, budaya, dan sebagainya) perlu dikembangkan untuk menjadi atraksi wisata. Tanpa atraksi wisata, tidak ada peristiwa, bagian utama lain tidak akan diperlukan.

b. Promosi dan Pemasaran

Promosi merupakan suatu rancangan untuk memperkenalkan atraksi wisata yang ditawarkan dan cara bagaimana atraksi dapat dikunjungi. Untuk perencanaan, promosi merupakan bagian penting.

c. Pasar Wisata (Masyarakat pengirim wisata)

Pasar wisata merupakan bagian yang penting. Walaupun untuk perencanaan belum/ tidak diperlukan suatu riset lengkap dan mendalam, namun informasi mengenai trend perilaku, keinginan, kebutuhan, asal, motivasi, dan sebagainya dari wisatawan perlu dikumpulkan dari mereka yang berlibur.

d. Transportasi

Pendapat dan keinginan wisatawan adalah berbeda dengan pendapat penyuplai transportasi. Transportasi mempunyai dampak besar terhadap volume dan lokasi pengembangan pariwisata.

e. Masyarakat Penerima Wisatawan yang Menyediakan Akomodasi dan Pelayanan Jasa Pendukung Wisata (fasilitas dan pelayanan).

Menurut Suwantoro dalam Musanef (1996:70), unsur pokok yang harus mendapat perhatian guna menunjang pengembangan pariwisata di daerah tujuan wisata meliputi :

a. Obyek dan Daya Tarik Wisata

Daya tarik wisata yang juga disebut obyek wisata merupakan potensi yang menjadi pendorong kehadiran wisatawan ke suatu daerah tujuan wisata. Pada umumnya daya tarik suatu obyek wisata berdasar pada :

1) Adanya sumber daya yang dapat menimbulkan rasa senang, indah, nyaman dan bersih.

2) Adanya aksesibilitas yang tinggi untuk dapat mengunjunginya.
3) Adanya spesifikasi/ ciri khusus yang bersifat langka.
4) Adanya sarana dan prasarana penunjang untuk melayani wisatawan;
5) Obyek wisata alam memiliki daya tarik tinggi (pegunungan, sungai, pantai, hutan dan lain- lain).
6) Obyek wisata budaya mempunyai daya tarik tinggi karena memiliki nilai khusus dalam bentuk atraksi kesenian, upacara-upacara adat, nilai luhur yang terkandung dalam suatu obyek buah karya manusia pada masa lampau.

b. Prasarana wisata

Prasarana wisata adalah sumber daya alam dan sumber daya buatan manusia yang mutlak dibutuhkan oleh wisatawan dalam perjalanannya di daerah tujuan wisata, seperti jalan, listrik, air, telekomunikasi, terminal, jembatan dan lain sebagainya.

c. Sarana wisata

Sarana wisata merupakan kelengkapan daerah tujuan wisata yang diperlukan untuk melayani kebutuhan wisatawan dalam menikmati perjalanan wisatanya. Berbagai sarana wisata yang harus disediakan di daerah tujuan wisata ialah hotel, biro perjalanan, alat transportasi, restoran dan rumah makan serta sarana pendukung lainnya.

Keberhasilan pengembangan pariwisata ditentukan oleh 3 faktor, sebagaimana yang dikemukakan oleh Yoeti (1996:165), sebagai berikut :

a. Tersedianya objek dan daya tarik wisata.

b. Terjadinya fasilitas tempat wisata yaitu sasaran kepariwisataan yang dapat memberikan kenyamanan kepada masyarakat termasuk akomodasi, restoran, rekreasi, dll.

c. Adanya fasilitas *accessibility* yaitu sarana dan prasarana, sehingga memungkinkan wisatawan mengunjungi suatu daerah atau kawasan wisata.

3. Tinjauan Tentang Pengembangan Pariwisata Berbasis Masyarakat

a. Konsep Pengembangan Pariwisata Berbasis Masyarakat

Musanef (1996:100) menyatakan bahwa pariwisata berbasis masyarakat disebut sebagai *community based tourism* (CBT). Pariwisata berbasis masyarakat merupakan kepariwisataan yang umumnya diselenggarakan dalam skala kecil dimana di dalamnya terjadi interaksi antara pengunjung dan masyarakat tuan rumah. Pariwisata berbasis masyarakat biasanya lebih cocok untuk diterapkan di daerah pedesaan, dikelola dan dimiliki oleh masyarakat lokal dan untuk masyarakat lokal, dengan mengedepankan penyedia pelayanan pariwisata lokal dan berfokus pada budaya dan lingkungan sebagai daya tariknya.

Hausler and Strasdas dalam Kusudianto (1996) menyatakan bahwa pariwisata berbasis masyarakat merupakan sejenis kepariwisataan yang perkembangan dan pengelolaannya dikontrol oleh masyarakat lokal, dimana bagian terbesar dari manfaat yang dihasilkan kepariwisataan tersebut dinikmati oleh masyarakat lokal, baik yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam kepariwisataan

tersebut, serta memberikan pendidikan bagi pengunjung maupun masyarakat lokal mengenai pentingnya usaha konservasi terhadap alam dan budaya.

Dari beberapa definisi yang telah dipaparkan, dapat dirumuskan definisi operasional dari konsep "pariwisata berbasis masyarakat" yaitu suatu bentuk kepariwisataan yang mengedepankan kepemilikan dan peran serta aktif masyarakat, memberikan edukasi kepada masyarakat lokal maupun pengunjung, mengedepankan perlindungan kepada budaya dan lingkungan, serta memberikan manfaat secara ekonomi kepada masyarakat lokal.

b. Prinsip-prinsip, Manfaat, Pendukung dan Penghambat Pariwisata Berbasis Masyarakat

Menurut Hausler dan Strasdas dalam Kusudianto (1996:120) Pariwisata berbasis masyarakat merupakan sejenis kepariwisataan yang perkembangan dan pengelolaannya dikontrol oleh masyarakat lokal, dimana bagian terbesar dari manfaat yang dihasilkan kepariwisataan tersebut dinikmati oleh masyarakat lokal baik yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam kepariwisataan tersebut. Pariwisata berbasis masyarakat memiliki beberapa karakteristik yaitu adanya pendidikan dan interpretasi sebagai bagian dari produk wisatanya, meningkatkan kesadaran masyarakat lokal dan pengunjung terhadap pentingnya upaya konservasi, umumnya diperuntukkan bagi wisatawan dalam jumlah kecil oleh usaha jasa yang dimiliki masyarakat lokal, meminimalisir dampak negatif terhadap alam dan lingkungan sosial-budaya dan mendukung upaya perlindungan terhadap alam.

Dari uraian tersebut dapat dirumuskan prinsip-prinsip dari konsep pariwisata berbasis masyarakat yaitu prinsip partisipasi masyarakat, prinsip pendidikan (edukasi), prinsip konservasi alam, prinsip konservasi budaya, dan prinsip ekonomi lokal. Jika diimplementasikan dengan baik, pariwisata berbasis masyarakat dapat memberikan manfaat ekonomi yaitu meningkatkan pendapatan masyarakat lokal melalui keuntungan usaha dan kesempatan kerja, mengentaskan kemiskinan, memulihkan kondisi ekonomi dan memperbaiki infrastruktur. Pariwisata berbasis masyarakat bahkan mendukung efektifitas ekonomi lain baik yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan pariwisata. Selain itu, pariwisata berbasis masyarakat dapat membangun jejaring antara sektor yang terkait dan menciptaan pasar untuk produk wisata yang telah disiapkan, berkontribusi untuk menyeimbangkan pembangunan, menyediakan keragaman ekonomi, menghapus ketergantungan ekonomi terhadap sektor tertentu, meratakan distribusi kesempatan kerja dan kesempatan memperoleh penghasilan.

Di bidang sosial-budaya, pariwisata berbasis masyarakat dapat meningkatkan kualitas SDM lokal melalui program pelatihan dan pendidikan, mendukung organisasi masyarakat lokal dalam hal meningkatkan kapasitas, membangun jejaring dan keterlibatan mereka dalam pengembangan pariwisata di daerahnya dan memungkinkan terciptanya tata kelola kepariwisataan yang baik melalui keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam perencanaan di segala tingkatan. Pariwisata berbasis masyarakat dapat meningkatkan kapasitas masyarakat, meningkatkan kebanggaan mereka terhadap daerah dan budayanya, meningkatkan kerukunan, memberdayakan masyarakat dan menciptakan persamaan sosial, mengurangi emigrasi dan memicu imigrasi. Pariwisata berbasis masyarakat juga

dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat lokal, meningkatkan tingkat kesehatan melalui perbaikan sanitasi dan sistem pengelolaan limbah, fasilitas umum dan infrastruktur (air, listrik dan telekomunikasi), menjaga dan mempromosikan budaya lokal, tempat bersejarah, dan alam melalui peningkatkan kesadaran masyarakat lokal terhadap pentingnya konservasi serta menyediakan dukungan dana yang dihasilkan dari keberadaan kepariwisataan di suatu daerah. Pariwisata berbasis masyarakat dapat meningkatkan hubungan dan jejaring antar budaya melalui pertukaran budaya dan dialog antara masyarakat lokal dan wisatawan.

Menurut Tasci et al dalam Musanef (1996:130) manfaat pariwisata berbasis masyarakat terhadap lingkungan adalah dapat mendorong pemanfaatan berkelanjutan dan perlindungan terhadap sumber daya alam yang sensitif, menghindari eksploitasi dan ketergantungan terhadap satu sumber daya, mendukung pemanfaatan sumber daya alam secara tidak konsumtif, meningkatkan kesadaran terhadap lingkungan di tingkat nasional dan lokal, serta meningkatkan pemahaman terhadap hubungan antara lingkungan dan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan.

Untuk dapat menerapkan prinsip-prinsip pariwisata berbasis masyarakat dengan baik, kondisi yang mendukung sangat dibutuhkan Tasci et al dalam Musanef (1996:131) menyatakan bahwa kegagalan program pariwisata berbasis masyarakat di antaranya diakibatkan oleh ketidakmampuan program tersebut menciptakan lapangan pekerjaan serta memberikan manfaat bagi masyarakat. Ketidakmampuan tersebut pada dasarnya berpangkal dari ketidakmampuan masyarakat pelaksana

program untuk memastikan diperolehnya manfaat baik dari penguasaan lahan, kurangnya kemampuan dalam hal pengelolaan, termasuk pemasaran dan keterampilan wirausaha, kurangnya keterlibatan masyarakat, kurangnya rasa memiliki masyarakat, serta kesulitan dalam hal pendanaan.

Berkaitan dengan hal tersebut, Asker et al dalam Musanef (1996:132) menyatakan bahwa agar pariwisata berbasis masyarakat dapat diterapkan dengan baik, dibutuhkan suatu pre-kondisi bahwa kesamaan visi di antara anggota masyarakat merupakan syarat penerapan pariwisata berbasis masyarakat, karena kesamaan visi dapat memunculkan aspirasi untuk menerapkan pariwisata berbasis masyarakat dan pada akhirnya menentukan pula tingkat partisipasi mereka. Kesamaan visi ini akan tercapai apabila masyarakat telah bersatu dan terorganisir, yang artinya bahwa usaha penyamaan visi serta faktor kepemimpinan untuk menunjang koordinasi sangat dibutuhkan.

Selain kesamaan visi seluruh anggota masyarakat, kemampuan menghasilkan rencana pengembangan yang tepat juga sangat dibutuhkan. Rencana tersebut harus disusun dengan mengikutsertakan seluruh anggota masyarakat dan memungkinkan masyarakat terlibat dalam program tersebut. Rencana tersebut juga harus mempertimbangkan aspek pemasaran sehingga keberlanjutan program tersebut dapat dimaksimalkaan. Dengan demikian, masyarakat akan memperoleh manfaat dari program tersebut sehingga pada akhirnya akan semakin memunculkan kesadaran dan upaya untuk melestarikan sumber daya baik alam/lingkungan, maupun sosial budaya yang menjadi daya tarik utama program pariwisata berbasis masyarakat mereka. Satu hal yang sangat penting juga

mengenai rencana penerapan pariwisata berbasis masyarakat menurut Asker et al bahwa rencana tersebut harus terintegrasi dengan rencana pengembangan yang lebih luas di suatu daerah sehingga dukungan dari berbagai pemangku kepentingan khususnya pemerintah sangat diperlukan. Dukungan tersebut akan dapat terwujud apabila ada usaha untuk senantiasa berkoordinasi dengan pemerintah sehingga tercipta sinergi yang baik bukan hanya dengan pemerintah, tetapi juga dengan pemangku kepentingan lainnya.

4. Pengembangan Pariwisata di Teluk Kiluan

Berdasarkan *Masterplan* Kawasan Wisata Unggulan Ekowisata Teluk Kiluan yang mengacu pada potensi-potensi yang dimiliki oleh Teluk Kiluan dalam pengembangannya sebagai kawasan wisata unggulan Provinsi Lampung, Maka pengembangan pariwisata di Teluk Kiluan berdasarkan

a. Analisis pengembangan kawasan wisata unggulan Teluk Kiluan meliputi pada aspek :
   - Obyek dan daya tarik wisata
   - Fasilitas penunjang wisata
   - Infrastruktur
   - Lingkungan
   - Pasar/pemasaran
   - Tata ruang
b. Analisis kelayakan pengembangan kawasan unggulan Teluk Kiluan mencakup :
   - Analisis kelayakan teknis
   - Analisis kelayakan pasar

- Analisis kelayakan manajemen pengelolaan
- Analisis kelayakan investasi

c. Arahan pengembangan fisik kawasan wisata unggulan Teluk Kiluan, mencakup didalamnya :

- Strategi dan konsep pengembangan dan perencanaan tata ruang kawasan wisata unggulan Teluk Kiluan (*policy and concept of site planning*)
- Perumusan fungsi kegiatan/ fasilitas yang akan diwadahi
- Pembagian zonasi pengembangan secara keseluruhan, peta peruntukan lahan secara rinci serta rencana pembagian area untuk kegiatan-kegiatan yang dikembangkan atau diwadahi
- Rencana tapak kawasan wisata unggulan Teluk Kiluan, berupa gambaran rencana spasial (keruangan)
- Rencana landscape/vegetasi beserta regulasinya
- Rencana pengembangan insfrastruktur dan sarana prasarana

D. Kerangka Pikir

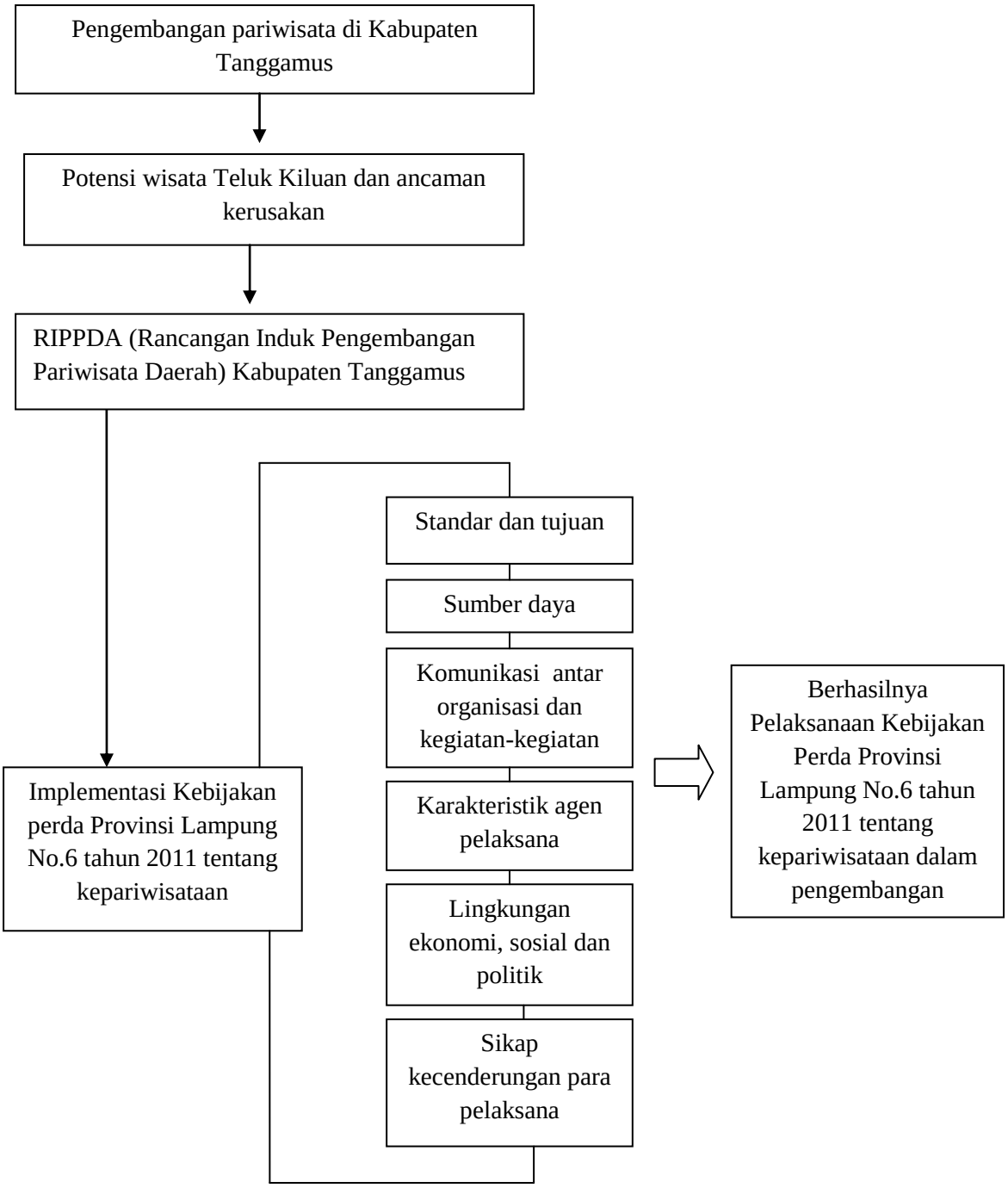
Pariwisata merupakan salah satu sektor pembangunan yang terus berkembang menjadi salah satu sektor perekonomian yang penting bagi negara-negara di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Hal ini mendorong setiap pemerintah daerah dan pelaku usaha tertarik untuk mengembangkan pariwisata sebagai salah satu sektor prioritas, terutama pada wilayah-wilayah yang memiliki potensi pariwisata. Pada era otonomi ini diharapkan pembangunan pariwisata dapat mewujudkan tujuan berbangsa dan bernegara untuk membangun masyarakat adil dan makmur,

terutama bagi masyarakat di wilayah pengembangan pariwisata seperti yang dilakukan Kabupaten Tanggamus.

Teluk Kiluan merupakan kawasan wisata unggulan Provinsi Lampung dengan beragam potensi wisata yang terkenal sampai ke mancanegara antara lain *tour* lumba-lumba, pulau kelapa, laguna gayau dan pasir putih. Namun sangat disayangkan bahwa terdapat ancaman maraknya aksi pengeboman ikan dan pembebasan lahan oleh pengusaha untuk kepentingan bisnis, selain itu permasalahan lain yang timbul adalah kurangnya sosialisasi pada program pengembangan ekowisata, rendahnya kualitas SDM lokal, infrastruktur yang buruk dan kerjasama antar stakeholder maupun SKPD. Maka pemerintah Kabupaten Tanggamus mencanangkan RIPPDA (Rancangan Induk Pengembangan Pariwisata Daerah) sebagai arah pengembangan pembangunan kepariwisataan di Kabupaten Tanggamus.

Adanya Peraturan Daerah Provinsi Lampung No.6 Tahun 2011 tentang Kepariwisataan sebagai dasar dalam pengaturan, pembinaan dan pengawasan serta pengendalian penyelenggaraan kepariwisataan di seluruh wilayah Provinsi Lampung yang dilakukan oleh Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Tanggamus masih dirasakan belum maksimal dilaksanakan. Untuk itu dalam penelitian ini akan meneliti implementasi kebijakan di Teluk Kiluan yang diukur melalui enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik yakni model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn yaitu : Standar dan tujuan, Sumber daya, Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan, karakteristik agen pelaksana, lingkungan ekonomi sosial politik, sikap

kecenderungan para pelaksana. Untuk memfokuskan dan memudahkan pemahaman dalam penelitian ini, maka dikembangkan kerangka pikir sebagaimana pada gambar berikut :



Gambar 4. Bagan Kerangka Pikir Penelitian