

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PARIWISATA KOTA PALU **IMPLEMENTATION OF TOURISM DEVELOPMENT POLICY PALU CITY**

G.A. KRISTHA A. INDRANINGSIH
STAH Dharma Sentana Sulawesi Tengah
Jl. Roviga No. 29 Kel. Tondo Kec. Mantikulore
kristhaghea@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan pengembangan pariwisata yang ditinjau melalui empat aspek implementasi yang dikembangkan oleh Edwards, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan birokrasi. Ini adalah jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan analitik deskriptif untuk mengidentifikasi beberapa hal mendasar mengenai kebijakan pariwisata

Berdasarkan penelitian, implementasi kebijakan pengembangan pariwisata telah berjalan sangat baik meskipun masih menyisakan sejumlah masalah. Penelitian ini juga menyimpulkan bahwa model ideal kebijakan pariwisata yang akan diterapkan adalah pariwisata berbasis masyarakat. Beberapa kendala yang dapat diidentifikasi adalah kurangnya sinergi (komunikasi) antara pemangku kepentingan, kurangnya kompetensi pelaksana kebijakan, dan kurangnya partisipasi masyarakat. Sementara di sisi lain, komitmen tinggi dari para pemimpin politik lokal dan dukungan yang baik terhadap fasilitas sumber daya menjadi faktor pendukung kebijakan tersebut.

Kata kunci: Implementasi Kebijakan, Pengembangan Pariwisata, Pariwisata Berbasis Masyarakat

ABSTRACT

This research is aimed to determine the implementation of the tourism development policy reviewed through four implementation aspects as developed by Edwards, which are communication, resources, disposition and bureaucracy. It is a kind of qualitative research with descriptive analytic approach to identify several basic matters regarding tourism policy.

Based on the research, the implementation of tourism development policy has worked very well though still leaving number of problems. The research also concluded that the ideal model of tourism policy to be implemented is society-based tourism. Several obstacles that can be identified are lack of synergy (communication) between stakeholders, lack of competency of policy implementers, and less society participation. While on the other hand, high commitment of local political leaders and good support of resources facility becomes the supporting factors of the policy.

Keywords: Policy Implementation, Tourism Development, Community Based Tourism

1. Pendahuluan

Sektor pariwisata menjadi salah satu sektor perekonomian yang terus berkembang pesat. Saat semua sektor ekonomi dalam tren mode perlambatan, sektor pariwisata menjadi sektor yang pertumbuhannya tetap terjaga bahkan meningkat di kota-kota besar. Di Indonesia, berdasarkan data Badan Pusat

Statistik (BPS), pertumbuhan industri pariwisata di Indonesia mencapai 6,8 persen pada 2014 meningkat menjadi 7,5 persen melampaui rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional yang hanya sebesar 5,7 persen. Sektor pariwisata berkontribusi Rp 347 triliun atau sekitar 3,8 persen terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia dan menjadi salah satu sector

penyumbang devisa terbesar keempat. Jika dihitung bersama dampak penggandanya (*multiplier effect*), kontribusi sektor pariwisata terhadap kenaikan PDB di Indonesia mencapai 9 persen. Dari sisi penyerapan tenaga kerja, terdapat 10,18 juta orang yang bekerja di sektor

pariwisata sehingga membuat sektor tersebut sebagai penyumbang tenaga kerja terbesar keempat dari total jumlah pekerja di seluruh Indonesia. Kunjungan wisatawan manca-negara juga terus meningkat dari tahun ke tahun seperti ditunjukkan dalam Tabel 1.

Tabel 1.
 Tingkat Kunjungan Wisatawan Mancanegara ke Indonesia

Tahun	Jumlah Wisatawan Mancanegara
2010	7.022.944
2011	7.649.731
2012	8.044.462
2013	8.802.129
2014	9.435.411
Rata-Rata Pertumbuhan (%)	7,65

Sumber: Badan Pusat Statistik (2015)

Pemerintah terus berupaya meningkatkan kinerja sektor pariwisata. Pemerintah menargetkan bisa mendatangkan wisman hingga 20 juta orang pada 2019. Untuk meningkatkan kunjungan wisman, Kementerian Pariwisata meningkatkan dana promosi dari sebelumnya Rp 300 miliar menjadi Rp 1 triliun pada tahun ini, dan ditargetkan bisa mencapai Rp 4 triliun pada 2016. Dengan dana tersebut, pemerintah berharap bisa membantu promosi pariwisata daerah yang dirasa masih sangat kurang.

Salah satu daerah yang cukup gencar dalam melakukan perbaikan dan pengembangan sektor pariwisata adalah Kota Palu. Selama empat tahun terakhir, Kota Palu melakukan pengembangan pariwisata, baik melalui wisata budaya, pengembangan wisata alam, maupun wisata *event* (*event tourism*).

Pengembangan pariwisata di Palu di payungi dalam Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2008. Perda tersebut merujuk pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. Poin pertimbangan dalam UU tersebut menyatakan bahwa kepariwisataan merupakan bagian integral dari

pembangunan nasional yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup, serta kepentingan nasional. Dengan demikian, daerah dituntut berperan aktif dalam pengembangannya.

Secara teknis, pengembangan pariwisata dilakukan melalui pergelaran Palu Nomoni Festival yang diselenggarakan sejak 2008. Festival Palu Nomoni merupakan rangkaian promosi wisata yang dikemas dalam bentuk *event* (*event tourism*) wisata budaya dan wisata alam. Sejumlah *event* dalam rangkaian kegiatan tersebut antara lain pagelaran budaya suku kaili “*Balia*”, Pagelaran Adat “*Salonde*”, serta pagelaran budaya yang ditampilkan oleh budaya daerah lain seperti Bali, Bugis dan lain-lain.

Dalam perkembangannya, pengembangan pariwisata yang dilakukan mulai membuahkan hasil. Tingkat kunjungan wisatawan di daerah tersebut meningkat. Kunjungan wisatawan mancanegara di daerah itu selama 2018 meningkat signifikan yakni sebesar 6.741

kunjungan wisata dari realisasi 25.741 kunjungan (data Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Palu 2018).

Meski perkembangannya menggembirakan, namun masih ada sejumlah ganjalan dalam pengembangan pariwisata daerah. Sejumlah problem yang tampak di antaranya adalah (1) kapasitas sumberdaya manusia (SDM) yang relatif belum siap, (2) amenitas (infrastruktur penunjang) yang belum lengkap, (3) perebutan kue ekonomi dari *booming* pariwisata yang belum terkondisi dengan baik karena kelembagaan yang lemah, dan (4) ancaman kontinuitas program terkait pergantian kepemimpinan daerah di masa mendatang.

Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah (1) bagaimana implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Kota Palu?; dan (2) bagaimana model kebijakan pariwisata yang ideal ?

Penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Kabupaten Palu;
2. Mengetahui model kebijakan yang ideal tentang pengembangan pariwisata serta faktor-faktor penghambat dan pendukungnya

2. KAJIAN PUSTAKA

Terdapat kerangka teori yang diacu dalam penelitian ini, baik dari sisi keilmuan kebijakan publik maupun dari sisi teknis kepariwisataan yang menjadi topik penelitian.

Ekoturisme dan Pariwisata Berbasis Masyarakat

Dalam perkembangannya, berbagai konsep wisata hadir. Salah satu yang paling tampak menonjol dalam beberapa tahun terakhir adalah ekoturisme/ekowisata yang merupakan gabungan dari kata

ekologi dan turisme/pariwisata. *The International Ecotourism Society* (dalam Wood, 2002: 9) menyatakan, "*Eco-tourism is responsible travel to natural areas which conserves the environment and improves welfare of local people.* Dua titik tekan dalam pengertian itu adalah pelestarian lingkungan dan peningkatan kesejahteraan komunitas lokal di sekitar destinasi wisata.

Sesuai perkembangan, ekoturisme tidak hanya diartikan dalam konteks lingkungan fisik (alam) saja, melainkan juga lingkungan sosial dan budaya. Ruang lingkup ekowisata pun bertambah luas hingga ke aspek keberlanjutan budaya. Menurut Kementerian Pariwisata (2009: 2), ekowisata adalah perjalanan seseorang ke destinasi tertentu untuk menikmati dan mempelajari alam, sejarah, dan budaya setempat di mana pola wisatanya membantu ekonomi masyarakat lokal dan mendukung pelestarian alam. Ceballos-Lascurin (1990, dalam Anas, 2014) juga memberi titik tekan pada budaya, di mana ekowisata diartikan sebagai bentuk wisata mendatangi tempat-tempat yang masih alami untuk belajar, menghormati, dan menikmati pemandangan, flora-fauna, dan budaya setempat.

Selain lingkungan alam dan budaya, titik tekan yang juga menjadi fokus dari ekowisata adalah keterlibatan penduduk lokal. Wood (2002: 10) menyatakan, komponen ekowisata di antaranya adalah sebagai berikut:

1. berkontribusi pada konservasi keanekaragaman hayati;
2. Menjaga keberlanjutan komunitas lokal;
3. Melibatkan tanggung jawab yang penuh terhadap wisatawan dan industri pariwisata
4. Ditujukan terutama kepada kelompok usaha kecil
5. mendorong sedikit mungkin konsumsi sumberdaya tidak terbarukan;
6. memberi titik tekan pada partisipasi masyarakat, terutama masyarakat lokal, untuk mengelola kesempatan

dan ke- pemilikan usaha pariwisata

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif. Penelitian kualitatif deskriptif adalah pendekatan terhadap fenomena, peristiwa, masalah atau keadaan tertentu yang menjadi obyek penyelidikan; yang hasil temuannya berupa uraian kalimat bermakna yang menjelaskan pemahaman tertentu (Leksono, 2013:181). Menurut Nazir (1985: 53), metode deskriptif adalah metode dalam penelitian status sekelompok manusia, suatu obyek, suatu kondisi, suatu sistem pemikiran, maupun suatu kelas peristiwa dengan tujuan untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

Teknik penentuan sampel/informan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling*. Teknik ini dipakai untuk jenis penelitian yang mengutamakan tujuan daripada sifat populasi dalam menentukan subyek/informan (Bungin, 2013: 118). Teknik ini meniscayakan informan yang dipilih adalah *key person* dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu, seperti kepakaran, pihak pemilik otoritas, dan pemangku kepentingan.

Hasil dan Pembahasan

Analisis implementasi kebijakan yang dipakai penulis merujuk pada model yang dikembangkan oleh Edwards sebagaimana telah dibahas sebelumnya, dengan penambahan beberapa aspek/variabel/ faktor dalam model yang dikembangkan pakar lain yang dinilai relevan serta ditautkan dengan teori kepariwisataan.

Faktor Komunikasi

Tiga hal utama dalam komunikasi kebijakan adalah transmisi, kejelasan, dan konsistensi. Transmisi berkaitan penyampaian pesan. Dalam hal implementasi kebijakan pengembangan pariwisata melalui Festival Palu Nomoni, proses transmisi setidaknya dibedakan menjadi dua bagian, yaitu (1) transmisi antara pemimpin birokrasi (*policy maker*), organisasi pelaksana utama, dan organisasi pelaksana penunjang (internal birokrasi sebagai *implementor* kebijakan) dan (2) transmisi antara organisasi pelaksana/ birokrasi dan para pemangku kepentingan (*stakeholder* dan sasaran kebijakan secara umum, yaitu masyarakat)

Dalam hal yang pertama, transmisi berjalan dengan efektif. Walikota dan Wakil Walikota sebagai pemimpin birokrasi yang memandu arah kebijakan memaparkan maksud dan tujuan kebijakan kepada dinas terkait dengan *leading sector* adalah Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Faktor hierarkis dalam struktur birokrasi sebenarnya ikut memudahkan proses transmisi dalam implementasi kebijakan, karena ketika ada perintah atasan maka otomatis bawahan akan melaksanakan. Dalam hal yang kedua, transmisi program dilakukan melalui berbagai saluran komunikasi, baik yang dimiliki secara langsung oleh pemerintah maupun yang melibatkan kerja sama pihak eksternal birokrasi.

Dari aspek kejelasan, terdapat permasalahan sehingga menimbulkan distorsi dan bahkan salah persepsi yang berujung pada resistensi terhadap kebijakan (perubahan yang tidak dikehendaki), seperti pada kasus adanya perubahan negatif di masyarakat dalam merespons perkembangan pariwisata. Ketidakjelasan informasi lainnya tampak pada bagaimana proses membangun partisipasi publik dilaksanakan. Adapun dari aspek konsistensi, komunikasi kebijakan pengembangan pariwisata telah dilaksanakan secara konsisten. Baik di lingkungan internal birokrasi maupun antar pemangku kepentingan, komunikasi

kebijakan dilakukan secara terus-menerus. Hal ini sesuai dengan kebijakan program Festival Palu Nomoni yang dinamis dan sifatnya sepanjang tahun.

Meski dilakukan secara konsisten, di lapangan masih ditemukan adanya implementasi yang setengah hati karena *implementor* yang relatif longgar dalam melaksanakan perintah implementasi kebijakan. Dalam hal ini, menurut Edwards dan model Mazmanian dan Sabatier, faktor terpenting yang bisa menjadi penjelas mengapa komunikasi kebijakan yang baik tak bisa menjamin implementasi kebijakan yang baik pula adalah dukungan dari organisasi pelaksana. Jika organisasi pelaksana setuju dengan tujuan kebijakan, maka komunikasi kebijakan akan lebih lancar dan dengan demikian kualitas implementasi kebijakan bakal membaik. Kondisi ini berkelindan pula dengan faktor struktur organisasi yang bisa terfragmentasi karena kepentingan yang dibawa berbenturan atau terganggu dengan perubahan kebijakan yang ada.

Dengan fakta yang ada tersebut, faktor komunikasi dalam implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Kota Palu masih menemui banyak kendala, terutama pada faktor kejelasan. Dari sudut pandang ini, menurut kerangka Edwards, faktor yang mendorong ketidakjelasan informasi adalah kompleksitas kebijakan dan tidak tercapainya konsensus untuk mencapai tujuan kebijakan.

Faktor Sumberdaya

Sumberdaya (*resources*) meliputi staf, informasi, wewenang, dan fasilitas (sarana-prasarana).

a. Staf.

Dalam hal ini, kerangka yang akan dilihat dari faktor staf adalah *size* (besaran) dan *skill* (kemampuan/ kompetensi) dalam menunjang implementasi kebijakan. Sebagai *leading sector*, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Palu telah diperkuat

dengan staf-staf yang sesuai dengan bidang masing-masing. Berdasarkan Peraturan Walikota Kota Palu Nomor 52 Tahun 2011 tentang Rincian Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja

Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Palu, susunan organisasi Dinas tersebut terdiri atas:

- a. Kepala Dinas;
- b. Sekretariat
- c. Bidang Kebudayaan;
- d. Bidang Pariwisata;
- e. Bidang Pemasaran;
- f. Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD);
- g. Kelompok Jabatan Fungsional.

Dari sisi *size* pelaksana untuk masing-masing program kebijakan, sebenarnya belum mencukupi (lemah) jika dibebankan hanya pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Jumlah staf pelaksana relatif terbatas dengan cakupan kerja yang begitu luas dan panjang. Jumlah staf di Dinas yang menjadi *leading sector* sebanyak 42 orang. Meski demikian, kuantitas yang terbatas untuk melaksanakan kebijakan pengembangan pariwisata disiasati dengan pembagian peran bersama badan pelaksana yang lain serta dengan memanfaatkan teknologi informasi.

Pemkab Kota Palu membagi peran secara merata sesuai tujuan kebijakan pengembangan pariwisata. Misalnya, jika terkait wisata budaya, maka ditangani oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata; jika berkaitan dengan kebijakan pengembangan wisata pantai, maka ada sinergi antara Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dan Dinas Kebersihan dan Pertamanan untuk mengatur arsitektur lansekap pantai; atau bila berkaitan dengan kebijakan pengembangan wisata berbasis pertanian (*agro-tourism*), Dinas Pertanian berperan dengan tetap menjalin sinergi bersama Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Berikut (Sunaryo, 2013: 27-31):

1. Atraksi dan daya tarik wisata
2. Amenitas (akomodasi)
3. Aksesibilitas

4. Infrastruktur pendukung
5. Fasilitas pendukung
6. Kelembagaan sumberdaya manusia

Meski pembangunan fasilitas cukup marak, tidak terdapat sinergi yang baik dengan masyarakat, sehingga menimbulkan perubahan negatif yang tak diantisipasi sebagaimana dipaparkan oleh Edwards. Berdasarkan temuan di lapangan, ada sebagian masyarakat yang justru menentang pembangunan fasilitas karena bisa menurunkan potensi pendapatan mereka. Misalnya reklamasi Pantai Talise yang menimbulkan konflik antara Pemerintah dan Masyarakat. Kondisi tersebut menghasilkan tekanan pihak luar terhadap organisasi pelaksana yang oleh Edwards disebut fragmentasi.

Berdasarkan pemaparan di atas, dukungan faktor sumberdaya dalam kerangka Edwards masih tampak mengalami kekurangan pada aspek staf terutama dari sisi kompetensi dan informasi yang mengalami kesenjangan di lapangan. Adapun wewenang secara normatif sudah tepat namun dalam implementasi penggunaan wewenang tersebut menghadapi kendala terkait kompetensi staf dan benturan kepentingan dengan *stakeholder* yang lain. Dari sisi fasilitas, dukungan penuh diberikan untuk implementasi kebijakan meski dalam beberapa sisi dukungan tersebut menghasilkan perubahan negatif.

Disposisi (Kecenderungan)

Terkait dengan implementasi kebijakan pariwisata dalam penelitian ini, berikut ini adalah parameter kecenderungan sikap yang akan diteliti: a. Kecenderungan pelaksana terhadap kebijakan pengembangan pariwisata; b. Respons atas pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut

Secara umum persepsi pelaksana terhadap kebijakan pengembangan pariwisata adalah mendukung penuh. Selain alasan untuk kemajuan daerah, para pelaksana mendukung karena pelaksanaan kebijakan tersebut sesuai dengan tugas pokok dan fungsi (tupoksi)

sebagai seorang birokrat. Para pelaksana di dinas yang menjadi *leading sector* kebijakan pariwisata cukup aktif mengoordinasikan semua hal teknis terkait implementasi kebijakan yang melibatkan badan/organisasi pelaksana lainnya. Koordinasi vertikal juga dilaksanakan dengan melobi Kementerian Pariwisata agar ikut mendukung pengembangan pariwisata di Kota Palu.

Meski demikian, karena melibatkan struktur organisasi atau birokrasi pelaksana yang kompleks, kecenderungan terhadap kebijakan juga otomatis menjadi beragam. Terdapat badan/organisasi pelaksana yang dalam penelitian ini bisa dikatakan mengambil kecenderungan yang tidak peduli, atau dalam terminologi Edwards disebut masuk dalam zona ketidakacuhan.

Pertama, melakukan resistensi atau penolakan secara terbuka. Sikap seperti ini sangat kecil porsinya karena karakteristik birokrasi yang takut berbeda dengan atasan yang bisa menyebabkan hambatan pada karir aparat yang resisten. Resistensi secara terbuka biasanya dilakukan dengan secara terbuka tidak bisa melaksanakan perintah kebijakan dengan mencari alasan-alasan yang logis. *Kedua*, resistensi secara pasif. Dalam hal ini, aparat yang resisten tidak menunjukkan penolakan secara frontal, tapi mempunyai sifat apatis terhadap implementasi kebijakan, seperti tidak ikut berpartisipasi dan menurunkan tingkat komitmen terhadap implementasi kebijakan. Meskipun tidak banyak, yang bersifat resisten secara pasif ini bisa mengganggu implementasi kebijakan. Atas masalah tersebut, WaliKota Palu sudah memahami kultur birokrasi semacam itu dan telah melakukan antisipasi. Selain melakukan komunikasi secara berkelanjutan, Walikota menugaskan asisten untuk melakukan supervisi terhadap pelaksanaan kebijakan. Asisten bertanggung jawab sesuai urusan yang ditanganinya berdasarkan pembagian peran yang ada. Adapun respons pelaksana atas implementasi kebijakan tentu sangat bergantung pada kecenderungan mereka pada kebijakan

yang dimaksud. Pelaksana yang mempunyai kecenderungan mendukung akan melakukan upaya semaksimal mungkin untuk menyukseskan implementasi kebijakan. Selain berpijak pada tupoksi, dalam penelitian ini ditemukan kreativitas dalam melakukan implementasi namun tetap memperhitungkan aspek prosedural karena birokrasi yang dibatasi oleh aturan-aturan. Contohnya, dalam hal keterlibatan pihak ketiga untuk mendukung implementasi kebijakan, kemitraan berlangsung sangat luas dan relatif bisa dilaksanakan dengan cepat karena lobi dari pemimpin politik/pemimpin birokrasi. Kemitraan melibatkan kalangan BUMN dan swasta, tidak hanya bersifat jangka pendek namun juga jangka panjang, seperti pengembangan Pantai Pusat Laut.

Edwards menyatakan, salah satu teknik yang bisa digunakan untuk mengatasi masalah kecenderungan para aparat birokrasi sebagai pelaksana kebijakan adalah dengan cara mendorong melalui pemberian insentif. Dengan memberi insentif atau keuntungan bagi *implementor*, mereka akan bergerak lebih responsif dalam menjalankan perintah kebijakan.

Untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, tentu dibutuhkan kecenderungan publik (klien dari pelaksana kebijakan) yang mendukung implementasi kebijakan. Dalam kerangka yang dikembangkan Mazmanian dan Sabatier, lingkungan kebijakan dipengaruhi oleh variabel di luar kebijakan, di antaranya adalah dukungan publik (*public support*). Sejumlah pakar kebijakan yang lain juga menggaris bawahi pentingnya *public support* dalam implementasi. Kesuksesan implementasi kebijakan pengembangan pariwisata sangat bergantung pada kecenderungan publik dalam merespons kebijakan dan implementasinya.

Proses membentuk partisipasi publik adalah tahapan untuk mewujudkan kesadaran warga untuk memahami bahwa

mereka adalah penduduk di destinasi wisata (*tourism behaviour*).

Sejumlah informan non-birokrasi menyarankan perlunya kebijakan detail terkait partisipasi publik dalam pengembangan pariwisata, khususnya dalam hal pengelolaan destinasi wisata. Jika perlu, satu destinasi wisata mempunyai satu instrumen kebijakan khusus yang sesuai karakter destinasi tersebut, terutama dalam konteks pelibatan masyarakatnya.

Berdasarkan pemaparan di atas, dari aspek disposisi (kecenderungan), menggunakan kerangka Edwards, bisa disimpulkan bahwa kecenderungan para pelaksana kebijakan adalah mendukung, meski ada sebagian yang melakukan resistensi. Namun, resistensi tidak dilakukan secara frontal. Dari sisi publik sebagai elemen yang melekat dalam implementasi, terdapat kecenderungan yang resisten meski itu hanya fenomena minoritas. Resistensi timbul karena belum dilibatkannya publik secara penuh dan substantif dalam implementasi kebijakan.

Struktur Birokrasi

Dalam kerangka Edwards, dua aspek terpenting dalam struktur birokrasi ketika mengimplementasikan kebijakan adalah prosedur operasional kerja standard (*Standard Operating Procedure/SOP*) dan fragmentasi. Dua aspek itulah yang jadi titik poin pembahasan ihwal struktur birokrasi di bagian ini.

Dalam penelitian diketahui bahwa tidak ada SOP yang baku untuk pelaksanaan kebijakan. Perda hanya menjadi panduan umum tentang garis besar kebijakan. Padahal SOP berguna untuk menyeragamkan tindakan para pelaksana sehingga menjamin efektivitas pelaksanaan sebuah program/kebijakan. Meski demikian, menurut Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, penerapan SOP bergantung pada konteks. Dalam birokrasi yang

berkaitan dengan hal-hal yang berkaitan dengan hukum (formal) seperti bagian akuntansi pemerintahan, SOP menjadi hal yang sangat penting. Namun, di birokrasi yang menjadi ujung tombak kebijakan yang berkaitan dengan inovasi, SOP justru bisa menghalangi kreativitas. Meski tidak ada SOP secara formal, acuan pelaksanaan operasional dalam kebijakan pariwisata ada dalam berbagai dokumen hasil koordinasi/rapat untuk implementasi kebijakan.

Dalam pelaksanaan kebijakan pengembangan pariwisata, Pemkab Kota Palu juga melibatkan banyak pihak. Kerja sama pengembangan pariwisata alam untuk penguatan organisasi penunjang telah dilakukan. Di antaranya dengan adanya penandatanganan Nota Kesepahaman antara Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (PHKA). Untuk memperkuat struktur birokrasi, dalam penelitian diketahui tentang urgensi bagi Kota Palu untuk segera membentuk Badan promosi Pariwisata Daerah (BPPD). BPPD ini merupakan amanat dari Pasal 43 UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. Tidak hanya di tingkat kabupaten, di level provinsi juga direkomendasikan. Adapun di tingkat nasional ada Badan Promosi Pariwisata Indonesia. Keberadaan BPPD bisa mengoordinasikan semua gerak pengembangan pariwisata dengan lebih baik karena melibatkan banyak pihak.

Meski penting, pelibatan semakin banyak organisasi pelaksana lain (para pemangku kepentingan) juga berisiko menyulitkan implementasi kebijakan. Hogwood dan Gunn (dalam Wahab, 2004: 71-78) menyatakan, salah satu syarat implementasi kebijakan bisa lancar adalah jika hubungan ketergantungan organisasi pelaksana dengan pihak lain tidak kompleks. Apabila implementasi tersebut bergantung pada semakin banyak aktor/organisasi pelaksana—dengan segala kepentingan yang dibawanya, pelaksanaan kebijakan akan semakin sulit dilakukan dengan baik.

Dilema itulah yang bisa bermuara

pada terjadinya fragmentasi, aspek kedua setelah prosedur kerja menjadi poin penting pembahasan struktur birokrasi. Fragmentasi timbul karena adanya konflik kepentingan dan tekanan dari berbagai pihak terhadap birokrasi, misalnya dari organisasi politik, lembaga swadaya masyarakat, atau badan pelaksana yang lain. Fragmentasi juga bisa timbul jika organisasi pelaksana terdiri atas banyak elemen. Antar-organisasi pelaksana bisa terfragmentasi menyesuaikan dengan kepentingan masing-masing.

Namun, dalam relasi antar-aktor, fragmentasi dengan para pemangku kepentingan yang lain tetap terjadi karena berbagai faktor. Hal ini sesuai yang dikatakan Mazmanian dan Sabatier bahwa variabel lingkungan kebijakan dipengaruhi antara lain oleh dukungan dari badan/lembaga/otoritas atasan yang berwenang. Dalam skema van Meter dan van Horn (dalam Winarno, 2012: 166), implementasi kebijakan dipengaruhi antara lain oleh variabel karakteristik badan/organisasi pelaksana, yang di dalamnya terdiri atas unsur sumber-sumber politik suatu organisasi, misalnya dukungan kelompok legislatif. Hal ini berkonsekuensi pada pelibatan kelompok kepentingan dengan misinya masing-masing yang membuat implementasi kebijakan menjadi lebih kompleks.

Dengan pemaparan tersebut, sesuai kerangka yang dikembangkan Edwards, bisa disimpulkan bahwa struktur birokrasi di internal pemerintahan tidak mengalami pemecahan atau fragmentasi, namun di eksternal birokrasi terjadi fragmentasi. Dalam konteks tersebut, penting untuk dilakukan *monitoring* dan evaluasi yang dari sana semua pemangku kepentingan harus patuh pada hasil evaluasi serta menindaklanjuti semua rekomendasinya.

Kesimpulan dan Saran

Sejumlah kesimpulan yang bisa diambil setelah tahap- tahap penelitian dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan pengembangan pariwisata daerah dijalankan dengan *leading sector* Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dan organisasi pelaksana lain yang diajak bekerja sama. Kebijakan pengembangan pariwisata di Kota Palu merupakan kebijakan yang diintegrasikan dengan pembangunan infrastruktur, konsolidasi budaya, peningkatan kelestarian lingkungan, dan penguatan citra daerah (*rebranding*). :
 1. mengingat setiap destinasi membutuhkan pendekatan yang unik. Di dalam kebijakan itu juga diatur skema sinergi antarorganisasi pelaksana secara lebih rapi agar tidak menimbulkan fragmentasi di kalangan birokrasi yang menjadi organisasi pelaksana (*implementor*).
 2. Menyusun kebijakan peningkatan kualitas SDM pariwisata, baik dari sisi organisasi pelaksana maupun kelompok masyarakat yang menjadi penunjang pariwisata.
 3. Mengembangkan kebijakan politik anggaran yang berpihak pada pengembangan destinasi pariwisata.
 4. Membentuk Badan Promosi Pariwisata Daerah (BPPD) yang beranggotakan lintas pemangku kepentingan pariwisata.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada orang tua yang telah support karir penulis sebagai dosen, rekan sesama dosen yang tidak bisa disebut satu persatu yang telah membantu serta Redaksi Jurnal PARAMA penulis dalam menyelesaikan penelitian ini.

Daftar Pustaka

Arieta, Siti, 2010. *Community Based Tourism pada Masyarakat Pesisir:*

- Dampaknya terhadap Lingkungan dan Pemberdayaan Ekonomi.* Jurnal Dinamika Maritim, Vol. 2. No.1 September 2010 halaman 71-79
- Arikunto, Suharsimi, 2002. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta
- Anas, Abdullah Azwar, 2013. *Ekowisata, Masa Depan Pariwisata Kita.* Dimuat di *Jawa Pos*, 22 Mei 2013
- Azwar, Saifuddin, 2004. *Metode Penelitian*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Breugel, Liedewij van, 2013. *Community Based Tourism: Local Participation and Perceived Impacts.* Faculty of Social Sciences Radboud University Nijmegen
- Bungin, Burhan, 2001. *Metode Penelitian Kualitatif: Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer.* Jakarta: Rajawali Press
- , 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif.* Jakarta: Rajawali Pers
- , 2014. *Penelitian Kualitatif.* Jakarta: Kencana Prenada
- Danim, Sudarwan. 1997, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, Jakarta, Bumi Aksara
- Denzin, N. K, dan Lincoln, Y.S, 2009. *Handbook of Qualitative Research.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Guzman, dkk., 2011. *Community Based Tourism in Developing Countries: A Case Study*, dalam Jurnal *Tourismos: An International Multi-disciplinary Journal of Tourism*, Volume 6, halaman 69-84
- Islamy, M. Irfan, 1997. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara.* Jakarta: Bumi Aksara
- Jupir, Maksimilianus Maris, 2013. *Implementasi Kebijakan Pariwisata Berbasis Kearifan Lokal: Studi di Kabupaten Manggarai Barat.* Dalam *Journal of Indonesian Tourism and Development Studies* Vol.1, No.1, Januari, 2013
- Kementerian Pariwisata dan WWF, 2009.

- Prinsip dan Kriteria Ekowisata Berbasis Masyarakat.* Jakarta: Kementerian Pariwisata
- Kusdi, 2009. *Teori Organisasi dan Administrasi.* Jakarta: Penerbit Salemba Humanika
- Moleong, Lexy J, 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Muhadjir, 2003. *Ilmu Pendidikan dan Perubahan Sosial.* Yogyakarta: Rake Sarasin
- Nasikun, 1999. *Globalisasi dan Paradigma Baru Pembangunan Pariwisata Berbasis Komunitas.* Lokakarya Penataan Pariwisata Dalam Menyongsong Indonesia Baru, diselenggarakan oleh DEPAR, Harian Suara Pembaharuan, dan PUSPAR-UGM, Puncaka
- Nazir, M, 1985. *Metodologi Penelitian.* Jakarta: Galia Indonesia
- Nugroho, Riant, 2009. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang.* Jakarta: Gramedia
- , 2011. *Public Policy.* Jakarta: Elex Media Komputindo
- Pulzl, Helga dan Oliver Treib, 2015. *Implementasi Kebijakan.* Dalam Fischer (et.al). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods.* Bandung: Nusa Media
- Robbins, S, 1990. *Organization Theory: Structure, Design, and Applications.* NY: Prentice-Hall
- Sastrayuda, Gumelar S., 2010. *Konsep Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Pariwisata.* Handout mata kuliah. Tanpa Penerbit
- Suansri, Potjana, 2003. *Community Based Tourism Handbook.* Thailand: REST Project
- Subarsono, AG, 2005. *Analisis Kebijakan Publik.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Suharno, 2010. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik: Kajian Proses & Analisis Kebijakan.* Yogyakarta: UNY Press
- Thoha, Miftah, 2000. *Peran Ilmu Administrasi dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik.* Orasi Ilmiah pada pembukaan kuliah Program Pascasarjana UGM Tahun 2000/2001
- Thoha, Miftah, 1990. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara.* Jakarta: CV. Rajawali
- Timothy, D. J, 1999. *Participatory Planning: A View of Tourism in Indonesia.* Dalam Annals of Tourism Research 26 (2), halaman 371-391
- UNWTO Conference, 2007. *Creating Competitive Advantage for Your Destination.*
- Wahab, Solichin Abdul, 2002. *Analisis Kebijaksanaan,* Jakarta: Bumi Aksara
- Wibawa, Samudra, 1994. *Kebijakan Publik: Proses dan Analisis.* Jakarta: PT Raja Grafindo
- Winarno, Budi, 1989. *Teori Kebijaksanaan Publik.* Yogyakarta: Pusat Antar Universitas Studi Sosial, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta
- Wood, Megan Epler, 2002. *Ecotourism: Principles, Practices and Policies for Sustainability.* Perancis: United Nations Environment Programme (UNEP)
- Yoeti, H.O.A., 1996, *Pengantar Ilmu Pariwisata.* Bandung: Penerbit Angkasa
- Young, Eoin dan Lisa Quinn, 2002. *Writing Effective Public Policy Paper: A Guide of Advisers in Central and Eastern Europe.* Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative

Undang-Undang dan Peraturan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

