

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH
KABUPATEN LINGGA NOMOR 13 TAHUN 2011 TENTANG
PENYELENGGARAAN KEPARIWISATAAN
(Studi di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare
Kabupaten Lingga)**

Oleh :
ARDIYANSYAH
NPM. 177322049

TESIS

**Untuk Memenuhi salah satu syarat Penulisan
Guna memperoleh gelar Magister Ilmu Pemerintahan**



**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU
2019**

LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

Dengan ini menyatakan bahwa tesis yang berjudul:

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN LINGGA
NOMOR 13 TAHUN 2011 TENTANG PENYELENGGARAAN
KEPARIWISATAAN
(Studi di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare Kabupaten Lingga)**

Oleh:

Nama : Ardiyansyah
NPM : 177322049
Program Studi : Magister Ilmu Pemerintahan

Telah disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk disidangkan.

Telah diperiksa dan disetujui
oleh Dosen Pembimbing untuk diujikan.

Pembimbing I

Tanggal, 14 OKT 2019

Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si

Pembimbing II

Tanggal, 14 - 10 - 2019

Dr. Ranggi Ade Febrian, S.IP., M.Si.

Mengetahui
Ketua Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan
Universitas Islam Riau

Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si.

**UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN**

LEMBAR PENGESAHAN

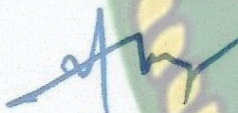
Nama : Ardiyansyah
NPM : 177322049
Program Studi : Magister Ilmu Pemerintahan
Kekhususan : Ilmu Pemerintahan
Judul Tesis : **IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN LINGGA
NOMOR 13 TAHUN 2011 TENTANG PENYELENGGARAAN
KEPARIWISATAAN (STUDI DI DESA BENAN KECAMATAN
KATANG BIDARE KABUPATEN LINGGA)**

Telah dipertahankan dihadapan Sidang Penguji Tesis Program Pascasarjana,
Program Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Riau

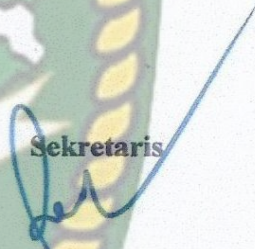
Hari : Jum'at
Tanggal : 06 Desember 2019
Pukul : 08.30 – 09.30 WIB

**Dan dinyatakan LULUS
PANITIA PENGUJI TESIS**

Ketua


Dr. Rahyunir Rauf, M.Si
Anggota I


Sekretaris


Dr. Ranggi Ade Febrian, S.IP., M.Si
Anggota II


Dr. Khairul Rahman, S.Sos, M.Si.


Dr. Ahmad Filtra Yuza, S.IP., M.Si

**Mengetahui
Direktur Program Pascasarjana
Universitas Islam Riau**


Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec.



UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Ardiyansyah
NPM : 177322049
Program Studi : Magister Ilmu Pemerintahan
Judul Tesis : Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lingga
Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan
Kepariwisata (Studi Di Desa Benan Kecamatan Katang
Bidare Kabupaten Lingga)

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya dalam bentuk tesis ini, adalah asli dan belum pernah di ajukan untuk mendapat gelar akademik baik di Universitas Islam Riau maupun Perguruan Tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan tim pembimbing.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah dirilis atau dipublikasikan oleh orang lain, kecuali berupa kutipan dengan menyebutkan nama pengarang secara jelas dan dicantumkan di dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dari apa yang saya nyatakan diatas (poin1-3), maka saya bersedia menerima sanksi berupa pembatalan nilai ujian tesis dan/atau pencabutan gelar akademik magister dan sanksi lainnya sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau.

Pekanbaru, 10 Oktober 2019
Yang Membuat Pernyataan,



Ardiyansyah
NPM 177322049

HALAMAN PERSEMBAHAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillah, puji syukur penulis mengucapkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan kesehatan baik zahir maupun bathin. Walaupun dalam hal ini penulis mengalami kendala maupun hambatan, namun penulis tetap berdoa dan berusaha semampu penulis meminta petunjuk, alhamdulillah penulis diberi kemudahan di dalam pelaksanaan, Sehingga penulis bisa menyelesaikan tesis ini sesuai dengan waktunya dan mengerti arti kehidupan yang sesungguhnya. Shalawat beriring salam penulis hadiahkan kepada Nabi Muhammad SAW karena beliau adalah yang membawa kita dari alam jahilliyah ke alam yang seperti kita rasakan saat ini. Tesis ini penulis persembahkan khusus untuk :

Ayahnda Bapak Husni Hasan Basri dan Ibunda Zuryati (Alm), selaku kedua orang tua dengan kasih sayang, cintanya serta do'a, motivasi untuk kesuksesan anaknya yang selalu mengiringi setiap langkah dan memberi kepercayaan kepada penulis hingga tesis ini selesai. Buat Kakanda istriku tercinta Junu Minarnitts yang selalu mendukung dan memberikan semangat, dan Anak-Anak ku Raffa Akhbar Alqori dan Nurfajar Riyansyah sebagai penyemangat penulis dalam menjalankan kehidupan saat ini serta juga kepada keluarga besar penulis yang selalu memberikan do'a, dukungan, bantuan dan dorongan agar dapat selesai kuliah tepat pada waktunya.

Terimakasih kepada rekan-rekan dan senior seperjuangan yang meberikan dorongan untuk penyelesaian tesis ini. Terimakasih kepada adek-adek mahasiswa yang berada di Mess Karimun Pekanbaru yang telah sudi membantu penulis

selama menyelesaikan kuliah pasca sarjana Ilmu Pemerintahan UIR Pekanbaru, atas do'a, semangat, motivasi, dan dukungan kepada penulis dalam pembuatan tesis ini.

Terimakasih atas segala bantuan dan semangatnya. Juga tidak lupa penulis ucapkan terimakasih tak terhingga kepada semua informan Terimakasih Untuk Pemerintah Kabupaten Lingga Bapak Bupati Alias Wello dan Bapak Bupati Lingga M.Nizar yang telah memberikan ke izinan dalam kedinasan (izin belajar) untuk menepuh pendidikan yang lebih tinggi. Terima kasih penulis ucapkan kepada Pemerintahan Kecamatan Katang Bidare Kanupaten Lingga umumnya, buat yang terkhusus Bapak Camat Katang Bidare Safarrudin S.Sos. M.Si beliau adalah sahabat, teman, kawan dan pimpinan penulis sendiri memberikan semangat dan nasehat untuk cepat selesai dalam mengambil pendidikan Pasca Sarjana ini.

Kepada Seluruh Dosen Pasca Sajana Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Riau Pekanbaru penulis sangat berterima kasih atas nasehat dan ilmu yang di ajarkan semoga apa yang di berikan menjadi manfaat bagi penulis di masa-masa akan datang. Tidak pulak para pegawai T.U bang Zakky terima kasih bang untuk semuanya. Dan Kepada seluruh Almamater Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau Pekanbaru, khususnya Program Studi Ilmu Pemerintahan terima kasih penulis ucapkan karena selama berkuliah penulis banyak mendapatkan ilmu disini.

LEMBAR TUNJUK AJAR

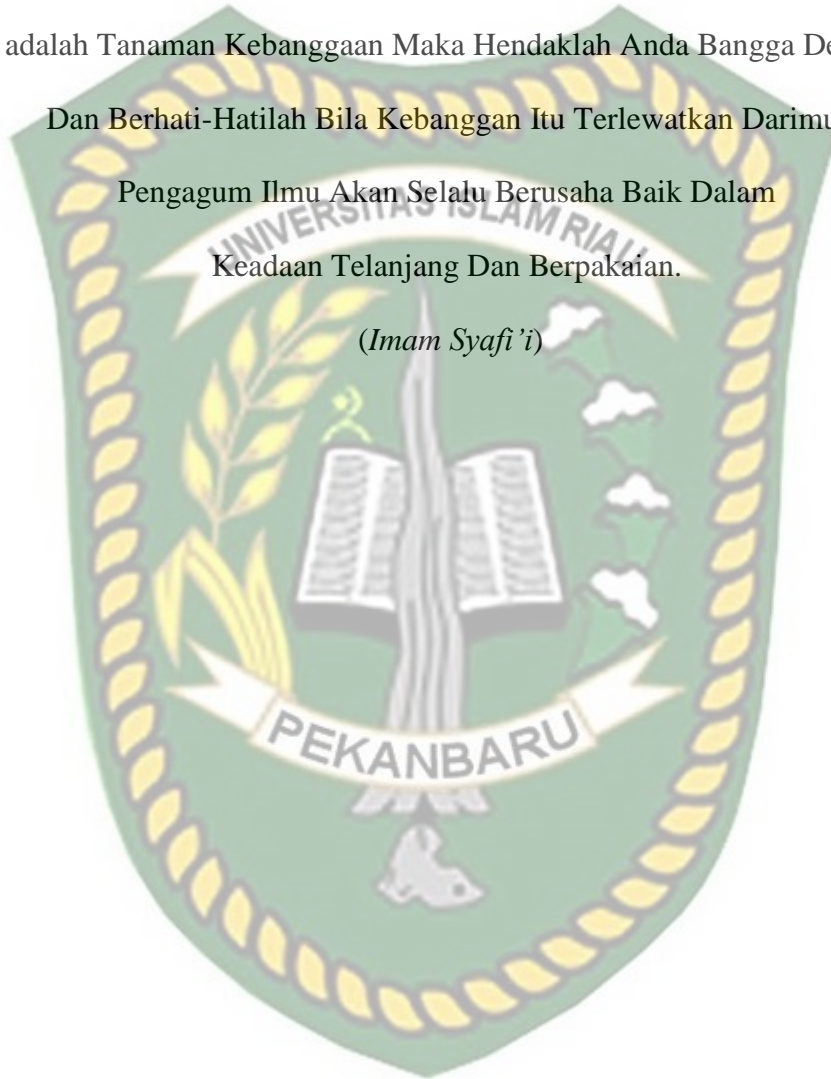
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Ilmu adalah Tanaman Kebanggaan Maka Hendaklah Anda Bangga Dengannya.

Dan Berhati-Hatilah Bila Kebanggaan Itu Terlewatkan Darimu.

Pengagum Ilmu Akan Selalu Berusaha Baik Dalam
Keadaan Telanjang Dan Berpakaian.

(Imam Syafi'i)



RIWAYAT HIDUP

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



Penulis bernama lengkap **Ardiyansyah** lahir di Kampung Kelurahan Teluk Uma Kecamatan Tebing Kabupaten Karimun, pada tanggal 09 Oktober 1988, anak kedua dari dua bersaudara dari pasangan Bapak Husni Hasan Basri dan Ibu Zuryati (Alm). Penulis memulai pendidikan, yaitu pada tahun 1994 di Sekolah Dasar (SD) Negeri 002 Teluk Uma dan menamatkan SD pada tahun 2000, kemudian melanjutkan ke Sekolah Menengah Pertama (SMP) Negeri 1 Karimun Lulus pada tahun 2003, Selanjutnya meneruskan ke Sekolah Menengah Atas (SMA) Negeri 1 Karimun mengambil jurusan Ilmu Pengetahuan Sosial (IPS) hingga lulus pada tahun 2006, setelah lulus SMA penulis langsung melanjutkan pendidikan ke perguruan tinggi yaitu di Universitas Islam Riau (UIR) Pekanbaru serta telah terdaftar sebagai mahasiswa Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP).

Ketika menjadi mahasiswa awalnya penulis tertarik untuk ikut berorganisasi, penulis pun bergabung ke dalam organisasi ke daerahan yaitu Ikatan Pemuda dan Pelajar Kabupaten Karimun IPPMCK Pekanbaru sebagai anggota dan pengurus inti organisasi tersebut. Sepanjang masa menempuh kuliah di Pekanbaru penulis juga ikut berpartisipasi ke dalam organisasi Kampus yaitu sebagai anggota pengurus organisasi Dewan Mahasiswa (DEMA) dan Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) sebagai wakil gubernur mahasiswa di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik (FISIPOL) Universitas Islam Riau Pekanbaru untuk menambah wawasan dan pengetahuan penulis dalam berinteraksi, berkomunikasi, dan memahami serta belajar dalam mengikuti organisasi sebagaimana diatas.

Alhamdulillah pada tanggal, Oktober 2010 dapat menyelesaikan perkuliahan, penulis lulus mendapatkan gelar sarjana S1 Ilmu Pemerintahan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau (UIR) Pekanbaru serta telah terdaftar sebagai mahasiswa Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu

Sosial dan Ilmu Politik (FISIP). Kemudian pada tahun 2011 penulis di angkat sebagai pegawai negeri sipil (PNS) Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau melalu jalur tes CPNS umum, dan bekerja hingga sampai saat ini. Kemudian, penulis kembali melanjutkan pendidikan studi strata 2 (S2) pada tahun 2018 di Program Pascasarjana Universitas Islam Riau Pekanbaru pada Program Studi Ilmu Pemerintahan, dengan bermodal niat, kemauan dan semangat yang kuat. Di samping itu tidak terlepas juga dari partisipasi kerjasama yang baik dari Pemerintah Kabupaten Lingga serta berbagai pihak maupun kalangan yang memberikan support baik secara moril maupun materil kepada penulis, sebagaimana tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, dan Penulis sangat berterima kasih banyak, semoga Allah SWT yang membalas kebaikan mereka, dan alhamdulillah pada Tanggal, 2020 penulis lulus dari Program Pascasarjana Universitas Islam Riau Pekanbaru, mendapatkan gelar Magister Ilmu Pemerintahan. Semoga apa yang penulis dapatkan ini, bisa bermanfaat dan dibutuhkan oleh masyarakat pada umumnya dan khususnya buat kedua orangtua penulis tercinta, Istri dan anak-anak tersayang dan seluruh keluarga juga rekan-rekan seperjuangan, sahabat-sahabat dan adek-adek mahasiswa karimun di pekanbaru, amin ya rabbal alamin.

Pekanbaru, 10 Oktober 2019

Penulis

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN LINGGA NOMOR 13
TAHUN 2011 TENTANG PENYELENGGARAAN KEPARIWISATAAN
(Studi di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare Kabupaten Lingga)**

ARDIYANSYAH
NPM.177322049

ABSTRAK

Penelitian ini membahas tentang sektor pariwisata yang ada di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare Kabupaten Lingga dengan melihat kebijakan pada regulasi-regulasi yang ada dalam pengembangan wisata bahari Desa Benan yang dikenal dengan Pulau Benan sebagai destinasi unggulan daerah Kabupaten Lingga. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Kepariwisata dalam mengembangkan dalam mencapai tujuan kebijakan tersebut di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare Kabupaten Lingga dengan cara mendeskripsikan pelaksanaan-pelaksanaan terhadap ketersediaan infrastruktur, promosi wisata, kebersihan lingkungan dalam mengembangkan serta mencapai tujuan kepariwisataan yang berada di Desa Benan yang telah ditetapkan satu diantaranya dua sebagai Destinasi Unggulan Daerah Kabupaten Lingga. Penelitian ini menggunakan tipe deskriptif kualitatif dengan menggunakan teori Marlee Grindle (1980) sebagai pisau analisis yaitu yang terdiri dari *Content of Policy* (isi kebijakan) dengan indikator kepentingan - kepentingan yang mempengaruhi, tipe manfaat, derajat perubahan yang ingin dicapai, letak pengambilan keputusan, pelaksanaan program, sumber-sumber daya yang digunakan dan *Context of Implementation* (lingkungan kebijakan yang indikatornya adalah kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa, tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana. Dengan instrument pengumpulan data adalah wawancara, observasi dan dokumentasi dalam penelitian ini. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa secara umum Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Kepariwisata di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare sudah berjalan dengan baik, dilihat dari upaya dan kegiatan-kegiatan pariwisata yang telah dilakukan selama ini oleh Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga, namun diantara keberhasilan dari upaya dan kegiatan pariwisata tersebut hendaknya melibatkan seluruh stakeholder dalam perencanaan, pelaksanaan dan pelaksanaan dalam meningkatkan keberhasilan yang telah diupayakan dalam menjadikan Desa Benan sebagai destinasi unggulan daerah Kabupaten Lingga.

Kata Kunci: Implementasi, Pengembangan, Pariwisata

**IMPLEMENTATION OF REGIONAL REGULATION OF LINGGA DISTRICT
NUMBER 13 YEAR 2011 ABOUT TOURISM ADMINISTRATION
(Study in the village of Benan Katang Bidare District Lingga)**

**BY
ARDIYANSYAN
NPM. 177322049**

ABSTRACT

This research discusses the tourism sector in the village of Benan Katang Bidare District Lingga by looking at the policy on the regulations that exist in the development of the maritime tourism of Benan village known as Benan Island as Top destinations in Lingga Regency. The purpose of this research is to analyze the implementation of regulation of Lingga District Number 13 year 2011 about tourism in developing in achieving the objectives of the policy in the village Benan District Katang Bidare Lingga District By describing the implementation of the availability of infrastructure, travel promotion, environmental hygiene in developing and achieving the destination of tourism in Benan village that has been established by two As the top destination of Lingga Regency. This research uses qualitative descriptive type by the theory of Marlee Grindle (1980) as an analysis knife consisting of Conten of Policyi (policy contents) with an indicator of the importance of influence, type of benefits, The degree of change to be achieved, the location of decision-making, the implementation of the program, the resources used and the Contexts of Implementation (the environmental policy that the indicator is the power, interests and strategies of the Actors involved, a kareakteristic institution and the ruling regime, the level of obedience and the response of the executor. With data collection instruments are interviews, observations and documentation in this study. The results of this study showed that in general the implementation of regional regulation of Lingga District No. 13 of 2011 about tourism in Benan village, Katang Bidare District has been running well, judging by the efforts and tourist activities That has been done so far by the tourism department, Youth and the sport of Lingga district, but among the success of the tourism efforts and activities should involve all stakeholders in the planning, implementation and implementation of In improving the success that has been made in making Benan village as the flagship destination of Lingga Regency.

Keywords: implementation, development, tourism

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Puji syukur penulis mengucapkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan berkah rahmat dan inayahnya kepada penulis, sehingga penulis bisa menyelesaikan tesis yang berjudul **“Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata (Studi Di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare Kabupaten Lingga)”**. Serta shalawat beriring salam penulis ucapkan kepada junjungan alam Nabi Besar Nabi Muhammad SAW, yang telah membawa dunia pada terang benerang sehingga kita dapat menuntut ilmu pengetahuan sesuai dengan apa yang telah diajarkan beliau.

Tesis ini disusun dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister S2 Ilmu Pemerintahan di Program Pascasarjana Universitas Islam Riau Pekanbaru. Ketika proses pelaksanaan penyusunan tesis ini berlangsung, banyak pihak yang telah membantu penulis baik langsung maupun tidak langsung. Untuk itu pada kesempatan ini, penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

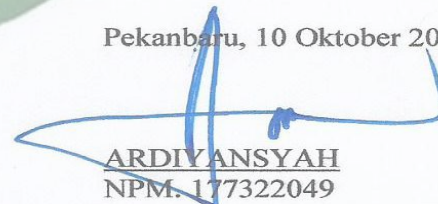
1. Orangtua penulis Bapak Husni Hasan Basri dan Ibunda Almarhum Zuryati sekaligus Bapak dan Ibu mertua penulis yang telah memberikan penulis kasih sayang dan mendidik kami sehingga dapat menempuh pendidikan sampai hari ini.
2. Isteri tercinta Juni Minarnita, Ananda Raffa Akbahr Al-Qori dan Nur Fajar Riyansyah seta seluruh keluarga penulis yang selama ini yang memberikan semangat dan dorongan kepada penulis untuk penyelesaian tesis ini.
3. Bapak Bupati Lingga H. Alias Wello dan Bapak Wakil Bupati Lingga Muhammad Nizar yang telah memberikan keizinan kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan Magister S2 Ilmu Pemerintahan di Universitas Islam Riau di Pekanbaru.
4. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H., M.C.L. Selaku Rektor Universitas Islam Riau.
5. Bapak. Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec. Selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.

6. Bapak Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si. Selaku Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan Program Pascasarjana Universitas Islam Riau. Sekaligus sebagai Pembimbing I yang berkenan meluangkan waktu, membimbing dan memberi arahan kepada penulis dalam proses awal hingga terwujudnya tesis ini.
7. Bapak Dr. Rangi Ade Febrian, S.IP., M.Si. Selaku Pembimbing II yang berkenan meluangkan waktu, membimbing dan memberi arahan kepada penulis dalam proses awal hingga terwujudnya tesis ini.
8. Seluruh Bapak/Ibu Dosen, khususnya kepada Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan Program Pascasarjana Universitas Islam Riau Pekanbaru yang telah memberikan ilmu dan pengetahuan selama proses perkuliahan.
9. Bapak Saparuddin S.Sos, M.Si. selaku Camat Katang Bidare dan seluruh pegawai Kantor Camat Katang Bidare Kabupaten Lingga yang telah memberikan motivasi dan semangat serta dorongan untuk menyelesaikan Magister S2 Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Riau Pekanbaru.
10. Seluruh Staf/Pegawai di Program Pascasarjana khususnya kepada Staf/Pegawai yang bertugas pada Program Studi Ilmu Pemerintahan Program Pascasarjana Universitas Islam Riau Pekanbaru, yang telah memberikan kemudahan kepada penulis dalam mengurus berbagai keperluan administrasi perkuliahan.
11. Kepada rekan-rekan seperjuangan asal kabupaten lingga yang sama-sama belajar di Magister S2 Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Riau Pekanbaru serta senior dan junior khususnya junior yang berada di mess karimun Pekanbaru yang telah membantu dalam proses penyusunan tesis ini.

Demikianlah yang dapat kami sampaikan, penulis menyadari bahwa masih banyak kekurangan dalam tesis ini mengingat tenaga, ilmu penulis, serta keterbatasan waktu. Oleh karena itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun demi kesempurnaan tesis ini. Sebelumnya penulis mengucapkan terima kasih.

Wasalammu'alaikum Wr.Wb.

Pekanbaru, 10 Oktober 2019



ARDIYANSYAH
NPM. 177322049

DAFTAR ISI

	Halaman
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
SURAT PERNYATAAN.....	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
LEMBAR TUJUK AJAR	vi
RIWAYAT HIDUP PENULIS	vii
ABSTRAK	ix
KATA PENGANTAR	xi
DAFTAR ISI.....	xiii
DAFTAR TABEL.....	xvi
DAFTAR GAMBAR	xvii
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar belakang.....	1
1.2. Identifikasi masalah	17
1.3. Perumusan masalah.....	18
1.4. Batasan masalah.....	18
1.5. Tujuan dan kegunaan penelitian.....	19
BAB II : KAJIAN KEPUSTAKAAN.....	21
2.1. Kajian Pustaka	21
2.1.1. Konsep Ilmu Pemerintahan.....	21
2.1.2. Konsep Pemerintahan.....	22
2.1.3. Konsep Pemerintahan Daerah.....	26
2.1.4. Konsep Kebijakan dan Implementasi.....	31
2.1.5. Defenisi Kebijakan Publik	32
2.1.6. Implementasi Kebijakan.....	35
2.1.7. Model-Model Kebijakan Publik.....	40
2.1.8. Konsep Kebijakan Pariwisata	53
2.1.9. Konsep Pembinaan Pariwisata	60
2.1.10. Peraturan Daerah.....	65

2.1.11. Tinjauan Tentang Pariwisata.....	68
2.2. Usulan karya.....	72
2.3. Kerangka Pemikiran.....	74
2.4. Konsep Operasional	76
2.5. Operasional Variabel.....	77
BAB III : OBJEK DAN METODE PENELITIAN	78
3.1. Tipe Penelitian	78
3.2. Lokasi Penelitian.....	80
3.3. Informan Penelitian.....	81
3.4. Jenis dan Sumber Data.....	82
3.5. Teknik Pengumpulan Data.....	83
3.6. Teknik Analisa Data.....	83
3.7. Teknik Keabsahan Data	85
3.8. Rancangan Sistematika Penulisan.....	86
3.9. Jadwal Penelitian.....	87
BAB IV : HASIL PENELITIAN	88
4.1 Identitas Informan	88
4.1.1 Identitas Informan Penelitian	88
a. Tingkat Umur	88
b. Tingkat Pendidikan.....	89
c. Jenis Kelamin	90
4.2 Gambaran Umum Lokasi Penelitian	91
4.2.1 Profil Kantor Disparpora Kabupaten Lingga.....	95
a. Tugas, Fungsi dan Stuktur Organisasi	95
b. Bagan Stuktur Organisasi	105
c. Profil Kepegawaian	105
4.3 Hasil Penelitian	107
4.3.1 Implementasi Perda Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataaan di Desa Benan.....	107
4.3.1.1 Isi Kebijakan (<i>Contens Of Policy</i>)	111
1.3.1.2.1 Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi	111

1.3.1.2.2 Tipe Manfaat.....	115
1.3.1.2.3 Derajat perubahan yang ingin dicapai ..	119
1.3.1.2.4 Letak pengambilan keputusan	122
1.3.1.2.5 Pelaksana program.....	125
1.3.1.2.6 Sumber-sumber daya yang digunakan.....	128
1.3.1.3 Lingkunga Kebijakan (<i>Contens Of Policy</i>)	131
1.3.1.3.1 Kekuasaan, kepentingan dan strategi actor yang terlihat	131
1.3.1.3.2 Karekteristik lembaga dan rezim yang berkuasa....	135
1.3.1.3.3 Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana.	138
1.3.1.4 Faktor Kendala Implementasi Perda nomor 13 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataaan di Desa Benan .	140
BAB V : PENUTUP	142
5.1 Kesimpulan.....	142
5.2 Saran	143
DAFTAR PUSTAKA	145
JURNAL DAN INTERNET	150
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel I.1	Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari Sektor Pariwisata Kab. Lingga	3
Tabel I.2	Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari Sektor Pariwisata Desa Benan.....	15
Tabel I.5	Kunjungan Wisatawan Objek Desa Benan Tahun 2017-2018.	15
Tabel II.1	Operasional Variabel.....	77
Tabel III.1	Daftar Informan Penelitian.....	82
Tabel III.2	Jadwal Penelitian.....	87
Tabel IV.1	Informan Menurut Tingkat Umur.....	89
Tabel IV.2	Informan Menurut Tingkat Pendidikan.....	90
Tabel IV.3	Informan Menurut Jenis Kelamin.....	91
Tabel IV.4	Pembagian Wilayah Administrasi Kabupaten Lingga.....	93
Tabel IV.5	Jumlah Penduduk Desa Benan Tahun 2018.....	95
Tabel IV.6	Jumlah Pegawai (SDM) berdasarkan jenis pendidikan.....	106

DAFTAR GAMBAR

Gambar II.1	Perubahan Paradigma Pembagian Urusan	29
Gambar II.2	Kerangka Berfikir.....	75
Gambar IV.1	Peta Administrasi Kabupaten Lingga.....	92
Gambar IV.2	Stuktur Organisasi Tata Kerja Dinas Kabupaten Lingga...	105



BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kepariwisata Indonesia merupakan penggerak perekonomian nasional yang potensial untuk memacu pertumbuhan perekonomian yang lebih tinggi di masa yang akan datang. Pada tahun 2014 kepariwisataan Indonesia berkontribusi terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) sebesar Rp. 235,25 triliun atau 5,09% dari total PDB Indonesia (BPS, 2014). Pada tahun 2014, kontribusinya meningkat menjadi 3,25%. Pertumbuhan PDB pariwisata pun sejak tahun 2014 selalu menunjukkan angka pertumbuhan yang lebih tinggi dibandingkan PDB nasional. Walaupun masih menunjukkan angka sementara, pada tahun 2014 pertumbuhan PDB pariwisata mencapai 8,18%, sedangkan PDB nasional hanya 4,37%.

Pada tahun yang sama, devisa dari pariwisata merupakan kontributor terbesar ketiga devisa negara, setelah minyak dan gas bumi serta minyak kelapa sawit. Peringkat ini menunjukkan kecenderungan yang terus meningkat sejak tahun 2006 yang hanya menempati peringkat ke-6 dari 11 komoditi sumber devisa negara. Dewasa ini kebijakan pembangunan kepariwisataan daerah menjadi sektor penting dalam pembangunan perekonomian Nasional.

Berkembangnya kegiatan pariwisata akan menggerakkan berlapis-lapis mata rantai usaha yang terkait di dalamnya, sehingga akan menciptakan efek ekonomi multi ganda (*multiplier effect*) yang akan memberikan nilai manfaat ekonomi yang sangat berarti bagi masyarakat. Wujud eksistensi strategis yang dapat dicapai dapat berupa perolehan devisa Negara bidang pariwisata pada tahun 2014 sebesar 11, 166.13 juta USD dan tahun 2015 sebesar 12, 225.89 juta USD

serta pendapatan Daerah serta peningkatan kesejahteraan pada aspek lapangan pekerjaan dan lapangan usaha dalam masyarakat.

Besarnya manfaat dari kegiatan kepariwisataan dapat dilihat dari berhasilnya pemerintahan melakukan pembangunan melalui sumber pembiayaan dari sektor pajak dan devisa negara dari kegiatan wisatawan. Oleh karena itu, pemerintah terus mengoptimalkan potensi yang tersedia dengan menelurkan sejumlah kebijakan strategis nasional di bidang kepariwisataan, salah satunya dengan dengan mengagendakan sejumlah kegiatan (*ivent*) wisata berstandar internasional di daerah terutama pada daerah tujuan wisata. Upaya lain yang dilakukan adalah dengan memberikan dorongan agar daerah mampu mengali potensi sekaligus menyajikan destinasi yang baik dan menarik serta menyiapkan sejumlah fasilitas dan sarana dalam rangka kemudahan dan kelancaran bagi orang-orang melakukan perjalanan wisata secara global tanpa ragu-ragu meninggalkan keluarga di rumah.

Pengembangan pariwisata bukan hanya sekedar untuk meningkatkan perolehan devisa saja, tetapi pariwisata diharapkan dapat berfungsi sebagai katalisator pembangunan (*Agent of Development*). Pariwisata apabila dikembangkan secara baik dan terencana, dapat mempercepat proses pembangunan. Secara makro, pariwisata dapat meningkatkan kesempatan berusaha, kesempatan kerja, penerimaan pajak, retribusi dan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Nasional dan sekaligus akan memperkuat posisi Neraca Pembayaran. Salah satu daerah pariwisata Indonesia yang memiliki daya tarik potensial diantaranya adalah terdapat di Kecamatan Katang Bidare Desa

Benan. Kepariwisata di Kecamatan Katang Bidare Desa Benan Kabupaten Lingga Kepulauan Riau terdapat pariwisata yang menjadi salah satu aset pemerintah daerah untuk dikelola yang mampu mendatangkan dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tersebut, adapun Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Lingga dapat dilihat pada Tabel dibawah ini :

Tabel. I.1
Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari Sektor Pariwisata Kab. Lingga

No.	Pendapatan Asli Daerah	Tahun		
		2016	2017	2018
1.	Sektor Pariwisata	Rp. 96.056.000	Rp. 150.000.000,-	Rp. 220.000.000,-

Sumber : Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kab. Lingga 2018

Dari tabel diatas dapat dijelaskan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Lingga pada sektor pariwisata tidak tercapainya dari tahun 2016 sampai dengan 2018, hal ini dikarenakan rendahnya pendapatan asli daerah (PAD) Kabupaten Lingga dari berbagai sektor seperti wisata lubuk papan, wisata air terjun resun, wisata pemandian air panas, wisata batu ampar dan wisata bahari Desa Benan. Hal ini sesuai dengan target sektor retrebusi tempat rekreasi tahun 2017 sebesar Rp. 150.000.000,- dan tahun 2018 sebesar Rp. 220.000.000,- yang di tentukan oleh Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Lingga.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan, bahwa pariwisata merupakan urusan pemerintahan pilihan yang menjadi kewenangan daerah. Hal ini dapat dijelaskan penjabaran dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terdiri dari beberapa urusan pemerintahan diantaranya adalah urusan absolut, urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan absolut yang terdiri dari politik

luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Urusan Konkuren merupakan urusan pemerintahan sebagaimana yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, urusan pemerintahan wajib terdiri dari urusan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar dan tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayan dasar terdiri dari urusan pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat serta urusan sosial sedangkan Urusan pemerintahan wajib tidak berkaitan dengan pelayanan dasar terdiri dari urusan tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan Desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan. Urusan pemerintahan pilihan terdiri dari urusan kelautan dan perikanan, **pariwisata**, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan tranmigrasi.

Berdasarkan hal ini, kegiatan pembangunan kepariwisataan harus ditujukan pada konsep otonomi yang terdesentralisasi. Artinya, tujuan yang ingin dicapai adalah tujuan nasional yang pelaksanaannya dilaksanakan secara otonom oleh daerah. Penyerahan kewenangan tersebut, juga telah disertai dengan pertanggungjawaban pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya

manusia. Dengan konsep ini, diharapkan pemerintah daerah akan lebih mandiri dalam pembangunan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Kepariwisataan menjelaskan bahwa kepawisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah Dan Pengusaha. Kegiatan Kepawisataan sebagaimana dijelaskan pada Undang-Undang dimaksud bertujuan sebagai berikut :

1. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi.
2. Meningkatkan kesejahteraan rakyat.
3. Menghapus kemiskinan.
4. Mengatasi pengangguran.
5. Melestarikan alam, lingkungan, dan sumber daya.
6. Memajukan kebudayaan
7. Mengangkat citra bangsa.
8. Memupuk cinta tanah air.
9. Memperkukuh jati diri dan kesatuan bangsa.
10. Mempererat persahabatan antarbangsa.

Lebih lanjut, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Nasional (RIPPARNAS) Tahun 2010-2025, di sebutkan bahwa pembangunan kepariwisataan meliputi pembangunan destinasi pariwisata, pembangunan industri pariwisata, kegiatan pemasaran/promosi pariwisata, dan penguatan kelembagaan pariwisata dan kegiatan tersebut berlaku di seluruh wilayah Indonesia.

Pada dasarnya kebijakan pengembangan pariwisata Daerah harus berorientasi jangka panjang dan menyeluruh (*holistic*) tidak hanya memanfaatkan tetapi sekaligus melestarikan obyek dan daya tarik wisata yang memberikan manfaat secara adil. Oleh karena itu dalam aktualisasi pembangunan kepariwisataan penekanan pada prinsip berkelanjutan (*sustainable*) pada pengembangan sumber daya manusia melalui nilai-nilai budaya, keunikan alam dan lingkungan kemasyarakatan harus mendapat tempat yang baik.

Keberhasilan pembangunan kepariwisataan daerah juga sangat ditentukan oleh investasi kebijakan terutama pembangunan sumber daya (modal dan manusia) yang berkompeten dalam pengelolaan yang sesuai dan tepat sasaran dengan kondisi karakteristik wilayahnya. Pembangunan kepariwisataan harus dilakukan secara terpadu (*integrated*), oleh karena itu pengelolaan kawasan wisata harus saling menguntungkan dari berbagai kepentingan sektor atau dengan kata lain *multiplier effect* yang dihasilkan dari pembangunan benar-benar dapat dimanfaatkan secara luas.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dijelsakn bahwa Desa adalah Desa dan Desa adat atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat, hak asal usul, dan/ atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengaturan Desa ini bertujuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa sebagai berikut :

- a. Memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- c. Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
- d. Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
- e. Membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
- f. Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
- g. Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
- h. Memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
- i. Memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Dalam menentukan prioritas Daerah Kabupaten Lingga mengingat keterbatasan sumberdaya, baik Sumberdaya Manusia, maupun Sumberdaya lainnya, maka perlu dilakukan penajaman prioritas program sehingga mampu meningkatkan kinerja pemerintahan. Sesuai dengan amanat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Pemerintah Kabupaten wajib mengalokasikan dana sesuai dengan fungsi – fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban pemerintah daerah, serta mengatur dan mengurus fungsi – fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan dan menyejahterakan masyarakat.

Dengan mempertimbangkan permasalahan yang ada, tantangan yang dihadapi serta ketersediaan sumberdaya yang terbatas, selanjutnya ditetapkan

prioritas pembangunan daerah tahun 2017 yang dijabarkan kedalam fokus, program dan kegiatan pokok pembangunan untuk mencapai sasaran-sasaran pembangunan.

Dari berbagai permasalahan yang ada sebagaimana diutarakan diatas, maka prioritas pembangunan Kabupaten Lingga pada tahun 2017 dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Peningkatan Kualitas Pendidikan, Kesehatan dan Sosial Budaya Masyarakat yang Berlandaskan IPTEK dan IMTAQ di segala Aspek Kehidupan.
2. Peningkatan Taraf Kehidupan Perekonomian Masyarakat di Sektor Kelautan dan Perikanan, Pertambangan, Pertanian, Pariwisata dan Industri Kreatif.
3. Percepatan Pembangunan Infrastruktur.
4. Penerapan *Good Governance* dan Peningkatan Pelayanan Publik.
5. Peningkatan Iklim Kerjasama dan Investasi.

Selanjutnya Prioritas Pembangunan Daerah Kabupaten Lingga ditempuh dengan ditetapkan sasaran, tujuan dan arah kebijakan. Salah satu arah kebijakan prioritas pembangunan adalah percepatan pembangunan ekonomi sektor pariwisata dan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataaan. Dimana di jelaskan pada pasal 3 (tiga) bahwa penyelenggaraan kepariwisataaan bertujuan untuk :

- a. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi Daerah dan Pendapatan Asli Daerah;
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat ;
- c. Membuka lapangan pekerjaan ;
- d. Melesetirikan sumber daya alam, buatan dan peninggalan budaya ;
- e. Melestarikan dan mengembangkan kebudayaan ;
- f. Mengangkat citra Daerah ;
- g. Memupuk rasa cinta tanah air ;
- h. Memperkuat kearifan lokal ; dan
- i. Mempererat persahabat antar Daerah dan antar Bangsa.

Peran pemerintah daerah merupakan kunci utama dalam menumbuhkembangkan pariwisata di daerahnya, karena itu intervensi pemerintah dalam pembangunan pariwisata merupakan kunci pembuka yang dapat menjelaskan berbagai masalah negatif serta penyimpangan visi, misi daerah pembangunan pariwisata. Intervensi pemerintah dalam aktivitas pariwisata oleh swasta dan masyarakat tentunya dipengaruhi oleh berbagai factor yang berasal dari dalam birokrasi pemerintah itu ataupun dari masyarakat dan tekanan dunia internasional.

Salah satu arti penting sektor pariwisata ini adalah sebagai salah satu unsur peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) selain itu juga diketahui bahwa sektor wisata ini juga bias lebih memperkenalkan daerah pada dunia luar terutama bagi sektor pariwisata.

Sebagai Daerah Kepulauan, di Kecamatan Katang Bidare Desa Benan mempunyai potensi yang cukup besar dibidang kepariwisataan yang masih belum dikelola secara maksimal. Kecamatan Katang Bidare Desa Benan memiliki objek wisata bahari yang sangat dikenal di dalam dan luar daerah, oleh karena itu Pemerintah Daerah Kabupaten Lingga membuat kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan. Peraturan Daerah Kabupaten Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan dipilah-pilah berdasarkan bab per bab dan pasal per pasal, sebagai sampel bahan implementasi dari BAB VI Tentang kewajiban dalam pasal 29 Ayat 1 dan 2 diantaranya :

1. Dalam menyelenggarakan kepariwisataan pemerintah daerah wajib:
 - a. Menyediakan informasi Kepariwisataaan, Perlindungan Hukum, Keamanan, Kenyamanan, dan keselamatan wisatawan.
 - b. Menciptakan iklim yang kondusif untuk perkembangan usaha pariwisata yang meliputi terbukanya kesempatan yang sama dalam berusaha, memfasilitasi dan memberikan kepastian hukum.
 - c. Memelihara, Mengembangkan, dan melestarikan asat daerah yang menjadi daya tarik wisata dan asat potensial yang belum tergali.
 - d. Mengawasi dan mengendalikan kegiatan kepariwisataan untuk mencegah dan menanggulangi beberapa dampak negative bagi masyarakat.
2. Ketentuan lebih lanjut tentang pengawasan dan pengendalian kepariwisataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.

Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan merupakan dasar pelaksanaan kegiatan kepariwisataan di wilayah Kabupaten Lingga. Dari Peraturan Daerah tersebut diatas lahirnya Peratutan Bupati Lingga Nomor 10 Tahun 2013 tentang Penetapan Destinasi Pariwisata Unggulan Daerah (DPUD) di Kabupaten Lingga dan Peratutan Bupati Lingga Nomor 64 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pusat Informasi Pariwisata.

Dijelaskan didalam Peratutan Bupati Lingga Nomor 10 Tahun 2013 tentang Penetapan Destinasi Pariwisata Unggulan Daerah (DPUD) di Kabupaten Lingga pada pasal 2 tujuan penetapan Destinasi Pariwisata Unggulan Daerah (DPUD) sebagai berikut :

- a. Meningkatkan daya saing dan nilai tambah produk wisata daerah;
- b. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah dari sektor pariwisata;
- c. Mendorong peningkatan kuantitas dan kualitas infrastruktur daerah;
- d. Dapat memberikan manfaat yang optimal, serta meningkatkan keterpaduan, keselarasan dan dukungan dari instansi teknis terkait, dunia usaha dan masyarakat.

Pada pada 5 ayat 3 pada Peraturan Bupati ini di katakana bahwa penetapan Destinasi Pariwisata Unggulan Daerah (DPUD) terdapat dua kawasan strategis yaitu : 1. Kawasan Pulau mepar dan perkampungan melayu damnah Kecamatan Lingga. 2. Kawasan Pulau Benan di Kecamatan Katang Bidare Kabupaten Lingga. Sedangkan di dalam Peraturan Bupati Lingga Nomor 64 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pusat Informasi Pariwisata pada pasal 7 ayat 1 dikatakan bahwa penyelenggaraan pusat informasi wisata berlokasi : 1. *Dabo Singkep*. 2. *Pulau Benan*. 3. *Sungai Tenam*. Dari beberapa peraturan-peraturan diatas dapat kita ketahui bersama bahwa Desa Benan Kecamatan Katang Bidare Kabupaten Lingga merupakan Desa Wisata Unggulan Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau.

Demi untuk mencapai tujuan sesuai dengan terbitnya Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata tersebut melalui Dinas Pariwisata Kepemudaan dan Olah Raga Kabupaten Lingga menetapkan beberapa program-program yang tertuang dalam Rencana Strategis (RENSTRA) Tahun 2016-2021 sebagai berikut :

1. Program Pengembangan Destinasi Pariwisata
2. Program Pengembangan Pemasaran Pariwisata
3. Program Pengembangan Sumber Daya Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.
4. Badan Pengembangan Ekonomi Kreatif.

Adapun beberapa isu strategis terhadap pembangunan pariwisata oleh Dinas

Pariwisata, Kepemudaan dan Olah Raga Kabupaten Lingga telah terhadap RTRW dan KLHS tahun 2017-2021 sebagai berikut :

- a. Peningkatan dan pengelolaan dan pemanfaatan potensi wisata Kabupaten Lingga.
- b. Mengoptimalkan peran berbagai media informasi untuk promosi dan peyebarluasan informasi budaya dan pariwisata.

- c. Mengoptimalkan kemitraan antar lembaga dibidang kepariwisataan dalam upaya meningkatkan daya Tarik dan pelayanan wisata.
- d. Peningkatan kualitas SDM dalam pengelolaan usaha pariwisata.
- e. Memasyarakatkan olahraga dan seni pada peserta didik.
- f. Meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintah daerah dan pelayanan pada masyarakat.

Pada tahun 1999 sampai dengan 2014 Pulau Benan termasuk didalam kawasan *COREMAP (Coral Reef Rehabilitation and Management Program)* Kecamatan Katang Bidare Kabupaten Lingga. *Coremap* adalah program jangka panjang yang bertujuan untuk melindungi, merehabilitasi dan mengelola pemanfaatan secara lestari terumbu karang serta ekosistem terkait di Indonesia yang dapat menunjang kesejahteraan masyarakat di kawasan pesisir Pulau Benan. Seiring dengan berjalannya program *coremap* di Pulau Benan menunjukkan perkembangan kelestarian sumberdaya alam bawah lautnya menjadi lebih baik, sehingga potensi pengembangan ekowisata bahari di Pulau Benan ini sangat prospektif dan Kondisi sosial ekonomi masyarakat di Pulau Benan tergolong masih rendah baik dari sisi pendidikan maupun pendapatannya. Meskipun masyarakat di wilayah ini sebagian besar nelayan sehingga dulunya hanya dikenal sebagai desa nelayan saat ini berkembang menjadi desa wisata seiring perubahan pemanfaatan sumberdaya alam dari pemanfaatan semata-mata dari sumberdaya ikan menjadi pemanfaatan sumberdaya alam wisata bahari.

Program *COREMAP (Coral Reef Rehabilitation and Management Program)* ini sudah tidak berjalan diatas tahun 2014 di wilayah Kabupaten Lingga khususnya Desa Benan Kecamatan Katang Bidare padahal program *Coremap* ini dinilai bagus terhadap pengembangan wisata bahari di Desa Benan dikarenakan program ini adalah program dunia yang memperhatikan serta memelihara kondisi

dalam laut seperti terumbu karang, padang lamun dan mangrove yang banyak membantu Pemerintahan Daerah dalam Pengembangan destinasi wisata bahari di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare. Dengan tidak berjalannya program *Coremap* tersebut pada tahun di atas 2014 maka dengan demikian Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olah Raga Kabupaten Lingga harus dapat semaksimal mungkin melakukan pengembangan destinasi wisata di Kabupaten Lingga terutama di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare yang menjadi daerah unggulan wisata Kabupaten Lingga.

Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Raga Kabupaten Lingga memiliki tanggung jawab yang besar dalam merencanakan pembangunan daya tarik wisata, pembangunan sarana prasarana dan fasilitas pariwisata, pembangunan aksesibilitas dan transportasi, pemberdayaan masyarakat dan pengembangan investasi. Sejumlah aksesibilitas umum dan aminitas wisata sudah mulai dibangun di beberapa kawasan, misalnya sarana umum, *Cottage* dan *Homestay* untuk keperluan berwisata.

Salah satu pengembangan destinasi wisata bahari berupa pantai yang di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare terkait dengan sarana dan prasarana, promosi, transportasi, serta kebersihan lingkungan objek wisata Desa Benan selain dari pada itu, Dinas terkait harus juga memperhatikan kondisi dalam laut seperti kebersihan air laut, terumbu karang, padang lamun dan mangrove yang mendukung kegiatan wisatawan yang berkunjung di objek wisata Desa Benan seperti *Swimming*, *Diveng* dan *Snorkeling* dan permainan sarana pendukung lainnya.

Desa Benan juga memiliki sejumlah destinasi wisata potensial sumber daya alam berupa hamparan pantai yang memiliki nilai estetika bagi kegiatan wisata bahari. Desa Benan sendiri merupakan salah satu pengembangan kawasan khusus sektor kepariwisataan di Kabupaten Lingga. Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau juga menjadikan desa benan sebagai salah satu kawasan konservasi sumber daya alam hayati laut dan eko sistemnya.

Pemerintah daerah berkeinginan cukup besar agar destinasi wisata Desa Benan dapat menarik minat wisatawan untuk berkunjung dan memberikan *image* positif pada pengembangan sektor kepariwisataan. Wisata bahari merupakan kelompok wisata yang paling berpotensi untuk dikembangkan mengingat desa benan sendiri merupakan sebuah pulau berpantai dan terpisah dari Ibukota Kabupaten Lingga.

Berbagai atraksi wisata sudah dilakukan untuk mesukseskan agenda menjadikan Desa Benan sebagai *icon* wisata daerah. Misalnya mengagendakan *ivent-ivent* tahunan daerah antara lain *lingga fishing vestival*, *Cruise The Benan Inslad* dan beberapa aktifitas lainnya. Selain itu sarana pulikasi dan promosi destinasi wisata Desa Benan juga sudah dijalankan, hal ini bisa dilihat dari beberapa media *web* dan *blog* di internet. Keberhasilan pembangunan pariwisata setidaknya dapat dilihat dari adanya aktifitas kunjungan wisatawan baik nusantara maupun mancanegara.

Berdasarkan data dinas pariwisata pemuda dan olahraga Kabupaten Lingga, Jumlah kunjungan wisatawan ke Desa Benan tahun 2018 masih sangat sedikit yaitu hanya 975 orang, bahkan mengalami penurunan jika dibandingkan

dengan kunjungan di tahun 2017 yang berjumlah 1191 orang dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada sektor pariwisata Desa Benan tahun 2016 sebesar Rp. 29.230.000,00 tahun 2017 sebesar Rp. 37.500.000,00 dan tahun 2018 sebesar Rp. 34.920.000,00 Hal ini dapat di lihat pada tabel dibawah ini :

Tabel. I.2
Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari Sektor Pariwisata Desa Benan

No.	Pendapatan Asli Daerah	Tahun		
		2016	2017	2018
1.	Sektor Pariwisata	Rp. 29.230.000	Rp. 37.500.000	Rp. 34.920.000

Sumber : Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kab. Lingga 2018

Tabel. I.3
Kunjungan Wisatawan di Objek Wisata Desa Benan Tahun 2017 -2018

Jenis Tiket dan Wisatawan	Tahun	
	2017	2018
Cottage	337	347
Domestik	710	520
Mancanegara	142	98
Katamaran 1-6	1	0
Katamaran 1-10	1	10
Total	1191	975

Sumber : Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kabupaten Lingga Tahun 2018

Melihat situasi yang sedemikian, tentu saja investasi dijalankan pemerintah daerah belum cukup berhasil memberikan *multyflayer effect* pada kunjungan wisatawan dan masih akan sulit rasanya bersaing dengan destinasi di daerah lain seperti di Kota Batam dan Kabupaten Bintan.

Hasil pembangunan keparwisataan daerah tidak hanya dapat di nilai dari sisi keberhasilan secara kuantitas yaitu meningkatkan pendapatan daerah, tetapi juga diharapkan mampu secara berkualitas menciptakan tujuan dan cita-cita

pembangunan secara menyeluruh. Pemahaman terkait kebijakan pengembangan destinasi wisata merupakan tanggung jawab pemerintahan daerah.

Kebijakan tentang pengembangan keparwisataan daerah secara konsisten harus dilakukan, artinya program yang direncanakan tidak hanya sebatas upaya mengeksplorasi sumber daya wisata alam tanpa ada upaya lain mendukung pelestarian lingkungan dan lain sebagainya. Dari hasil observasi yang dilakukan, terkait implementasi dari pengembangan keparwisataan di Desa Benan dapat diperoleh informasi awal bahwa kebijakan pengembangan wisata bahari di Desa Benan sebenarnya belum berfokus pada penyajian atraksi wisata yang baik. Misalnya dukungan lingkungan sosial masyarakat yang belum terbangun sehingga harmonisasi antara wisatawan dan masyarakat belum teraktualisasi. Peluang-peluang investasi dalam upaya pembangunan destinasi wisata di Desa Benan juga belum tumbuh dengan baik, misalnya pembangunan *cottage* dan *homestay* di Desa Benan masih sedikit.

Berdasarkan Informasi awal yang penulis dapatkan dari lokasi penelitian, adanya beberapa gejala yang ditemukan dan mendukung untuk dilakukannya suatu penelitian, hal tersebut antara lain:

1. Masih ditemukan beberapa kekurangan pengembangan penyelenggaraan keparwisataan di Desa Benan karena masih terdapat kekurangan Sarana dan Prasarana dan kerusakan sarana yang ada di Desa Benan serta masih kurangnya fasilitas pendukung lainnya seperti alat renang, alat menyelam dan fasilitas senam pantai yang disediakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten

Lingga melalui Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olah Raga Kabupaten Lingga

2. Masih rendahnya kegiatan promosi pengembangan pariwisata yang dilakukan sehingga berkurangnya jumlah wisatawan yang berkunjung dan menurunnya pendapatan asli daerah (PAD) yang target pada tahun 2018 capaiannya sebesar Rp. 220.000.000,- sektor pariwisata Desa benan serta belum maksimalnya transportasi laut ke objek wisata Desa Benan tersebut.
3. Masih terdapatnya sampah yang berserakan dan lingkungan yang kurang baik di wilayah unggulan destinasi wisata bahari (pantai) Desa Benan Kecamatan Katang Bidare Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau.

Berdasarkan fenomena dan penjelasan diatas, maka penulis merasa tertarik untuk mengkaji secara mendalam ke dalam sebuah usulan penelitian yang berjudul “ **Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Kepariwisataaan (Studi Di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare Kabupaten Lingga).**”

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan penjelasan fenomena latar belakang tersebut di atas dan juga observasi awal yang penulis lakukan dilapangan terdapat beberapa indikator permasalahan yang ditemukan, dan mendukung dilakukan suatu penelitian, hal tersebut antara lain :

1. Belum maksimalnya pengembangan penyelenggaraan kepariwisataan di Desa Benan karena masih terdapat kekurangan Sarana dan Prasarana dan kerusakan sarana yang ada di Desa Benan serta masih kurangnya fasilitas

pendukung lainnya seperti alat renang, alat menyelam dan fasilitas olahraga pantai yang disediakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lingga melalui Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olah Raga Kabupaten Lingga

2. Masih rendahnya kegiatan promosi pengembangan pariwisata yang dilakukan sehingga berkurangnya jumlah wisatawan yang berkunjung dan menurunnya pendapatan asli daerah (PAD) sektor pariwisata Desa benan sebesar Rp.34.920.000, pada tahun 2018 serta belum maksimalnya transportasi laut ke objek wisata Desa Benan tersebut.
3. Kurangnya tingkat kesadaran dan kebersamaan masyarakat dalam kebersihan lingkungan wilayah unggulan daerah pariwisata Kabupaten Lingga.

1.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataaan di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare ?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi belum berhasilnya kebijakan pembangunan kepariwisataan di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare?

1.4 Batasan Masalah

Melihat besarnya lingkup kajian mengenai kebijakan publik, maka penulis membatasi persoalan pada aspek Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataaan di Desa

Benan Kecamatan Katang Bidare, penulis berfokus pada pembangunan infrastruktur sarana dan prasarana pariwisata, pengembangan promosi pariwisata dan Kebersihan Lingkungan pariwisata pada Objek Wisata Bahari Desa Benan Kecamatan Katang Bidare Kabupaten Lingga.

1.5 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.5.1 Tujuan Penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan tentu mempunyai sasaran yang hendak dicapai atau apa yang menjadi tujuan penelitian tentunya harus jelas diketahui sebelumnya. Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata dalam Pengembangan wisata bahari di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare?

1.5.2 Kegunaan Penelitian

Dalam kegiatan apapun tentunya ada hal yang berguna yang diharapkan, demikian pula dengan penelitian yang penulis lakukan diharapkan dapat berguna dan menjadi masukan bagi penulis dan instansi terkait, adapun kegunaan sebagai berikut :

1. Secara akademis, penelitian ini sebagai salah satu kajian ilmu pemerintahan yang berkaitan dengan kebijakan pembangunan wilayah khususnya kebijakan publik.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dan bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah kabupaten Lingga khususnya Dinas Pariwisata, pemuda dan olahraga Kabupaten Lingga, dalam merencanakan

dan melaksanakan peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata dalam pengembangan wisata bahari di Kecamatan Katang Bidare Desa Benan di masa yang akan datang, serta sebagai sumber referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

3. Aspek diri, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan peneliti tentang permasalahan-permasalahan yang terjadi khususnya bidang Ilmu Pemerintahan.



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

BAB II

KAJIAN KEPUSTAKAAN

Dalam rangka memperjelas uraian dan mendapatkan pengertian-pengertian yang lebih mendasar sesuai dengan judul yang diketengahkan, maka dibawah ini penulis akan menguraikan Kajian Kepustakaan dan kerangka pemikiran yang berkaitan dengan masalah yang telah penulis uraikan diatas.

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Konsep Ilmu Pemerintahan

Menurut Musanef dalam Syafie (2003: 32), mendefinisikan ilmu pemerintahan sebagai berikut :

1. Suatu Ilmu yang dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian ke dalam dan hubungan antara dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakili oleh dinas itu, atau
2. Suatu ilmu yang menyelidiki bagaimana mencari orang yang terbaik dari setiap dinas umum sebagai suatu kebulatan yang menyelidiki secara sistematis problema-problema sentralisasi, desentralisasi kordinasi pengawasan kedalam dan keluar, atau
3. Suatu ilmu pengetahuan yang menyelidiki bagaimana sebaiknya hubungan antara pemerintah dan yang diperintah, dapat diatur sedemikian rupa sehingga dapat dihindari timbulnya pertentangan-pertentangan antara pihak yang satu dengan pihak lainnya, dan mengusahakan agar terdapat keserasian pendapat serta daya tindak yang efektif dan efisien dalam pemerintahan, atau
4. Ilmu yang diterapkan dan mengadakan penyelidikan dinas umum dalam arti yang seluas-luasnya, baik terhadap susunan maupun organisasi alat yang menyelenggarakan tugas penguasa sehingga diperoleh metode-metode bekerja yang setepat-tepatnya untuk mencapai tujuan negara.

Menurut U. Rosenthal dalam Ndraha (2005: 321), merumuskan ilmu pemerintahan adalah ilmu yang secara otonom mempelajari bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses itu secara internal maupun eksternal. Sedangkan Bransz merumuskan ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang mempelajari cara bagaimana lembaga-lembaga pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan, baik secara internal maupun eksternal, yaitu terhadap warga negara.

Selanjutnya Syafie (2003: 36), mendefinisikan ilmu pemerintahan mempelajari bagaimana melaksanakan koordinasi dan kemampuan memimpin bidang legislasi eksekusi dan yudikasi, dalam hubungan pusat dan daerah, antara lembaga serta antara memerintah dengan yang diperintah.

2.1.2 Konsep Pemerintahan

Menurut Ndraha (2003: 6), Pemerintahan adalah orang yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan dengan tuntutan yang diperintah.

Menurut Ndraha (1987: 53), peranan diartikan sebagai suatu perilaku yang diharapkan dari atau telah ditetapkan bagi pemerintah selaku administrator disetiap jenjang pemerintahan.

Sedangkan menurut Iver dalam Syafie (2005: 22) pemerintahan yaitu sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan serta bagaimana manusia itu bias diperintah.

Lebih lanjut C.F Strong dalam Pemuji (1992: 23), memberikan definisi pemerintahan yaitu organisasi dalam mana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Sedangkan pemerintahan adalah kekuasaan memerintah suatu negara (daerah negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintahan).

Pemerintah menurut Suryadiningrat (1992: 10-11), adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan. Sedangkan pemerintahan adalah perbuatan atau cara atau urusan pemerintahan.

Sedangkan menurut Sedarmayanti (2004: 35) Pemerintahan atau government yaitu suatu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian atau negara kota dan sebagainya. Sedangkan pemerintahan atau Governance adalah tindakan dari kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.

Lebih lanjut sedarmayanti (2004: 35), mengatakan bahwa pemerintahan yang baik dapat dikatakan sebagai pemerintah yang menghormati kedaulatan rakyat, yang memiliki tugas pokok yang mencakup :

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
- b. Memajukan kesejahteraan umum.
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
- d. Melaksanakan ketertiban Dunia, perdamaian abadi dan keadilan social.

Ryaas Rasyid (2007: 20), berpendapat bahwa ada tiga fungsi hakiki pemerintahan yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*) dengan tujuan masing-masing. Pelayanan akan membuahkan keadilan, pemberdayaan akan mendorong kemandirian, dan pembangunan menciptakan kemakmuran masyarakat.

Fungsi pemerintahan menurut Taliziduhu Ndraha (2003: 33) adalah :

1. Pembangunan

Fungsi pembangunan hanya dikenakan dinegara berkembang oleh karena itu, fungsi pemerintahan itu tidak hakiki. Pembangunan terletak dibeberapa loci, yaitu :

 - a. Pembangunan pemerintahan itu sendiri
 - b. Pembangunan pada ruangan *public choice* dan *public goods*.
 - c. Pembangunan pada pembentukan artist pemerintahan.
2. Pemberdayaan

Ada lima jenis pemberdayaan yaitu :

 - a. Pemberdayaan strukturan bertujuan membangun akses kompatibel antar ketiga sub cultural.
 - b. Pemberdayaan polotikal bertujuan meningkatkan *bergaining power* SKS terhadap SKK sehingga ia mampu mengontrol SKK dengan efektif.
 - c. Pemberdayaan ekonomikal bertujuan memampukan SKS untk menggunakan produk-produk SKK sehingga SKS memetik manfaat sebesar-besarnya.
 - d. Pemberdayaan sosiokultural bertujuan mengintegrasikan SKS kedalam kehidupan bangsa dan memampukan memberi sumbangan maksimal demi kemajun nasional.
 - e. Pemberdayaan filosofi-etik bertujuan mengurangi seminimal mungkin korban filosofi-etik dan kebijakan yang kemudian ternyata keliru, dan memberikan kekuatan kepada mangsa mempertahankan diri.
3. Pelayanan

Pelayanan pemerintah terhadap publik ada beberapa macam, yaitu :

 - a. Pelayanan Vertikal, pelayanan yang menjelaskan mengenai hubungan antara atasan dan bawahan.
 - b. Pelayanan Horizontal, pelayanan terhadap pelanggan.
 - c. Pelayanan kedalam.
 - d. Pelayanan keluar.
 - e. Pelayanan pemerintah.

Pemberdayaan termasuk kedalam fungsi pemerintahan, akan tetapi dalam pelaksanaannya tentu harus memiliki strategisupaya apa yang diinginkan dan dicita-citakan selama ini terwujud. Menurut azam awing (2010;54) adapun upaya untuk mengembangkan konsep dan merancang strategi kebijakan pemberdayaan masyarakat kedepan antara lain :

1. Mempelajari sejarah terbentuknya konsep pemberdayaan.
2. Mempelajari konsep dan teori pemberdayaan masyarakat sebagai bagian Kybenerlogi.
3. Mengidentifikasi bidang-bidang pemberdayaan dan tujuan pemberdayaan tiap bidang yang bersangkutan, sekaligus definisinya masing-masing.
4. Mempelajari proses pemberdayaan : *input, throughput, output, outcome dan feedbacknya*.
5. Mempelajari kebijakan pemberdayaan masyarakat dengan strategi implementasinya.
6. Menghidupkan kembali CD sebagai sebuah *body of knowlage*, sebuah bahan pembelajaran, sebuah metodologi, kebijakan dan program.

Dengan meningkatnya kesadaran masyarakat akan hak dan kewajibannya sebagai warga Negara dan masyarakat, diperlukan perubahan strategi pemberian pelayanan kepada masyarakat. Salah satu strategi yang terpenting adalah memberdayakan Dinas Daerah.

Upaya pemberdayaan tersebut menurut Prof. Sadu Wasistiono (2017: 35) adalah dengan cara :

- a. Mengisi organisasinya dengan orang-orang berkualitas dan profesional sesuai dengan karakteristik urusan yang ditanganinya.
- b. Memberi kewenangan yang luas serta dukungan fasilitas dan biaya yang memadai.
- c. Mengukur kinerja pelayanan yang diberikan serta melakukan kompetisi antar dinas.
- d. Lebih banyak membentuk cabang dinas dikecamatan dalam rangka pendekatan pelayanan kepada masyarakat (*principle close to the customer*), disertai kewenangan yang cukup memberikan pelayanan langsung kepada konsumen.

Aparatur pemerintahan selaku Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang telah diambil sumpah jabatannya untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya baik pada dirinya sendiri, orang lain (masyarakat) dan kepada Tuhannya (Allah) dengan sebaik-baiknya guna mensejahterkan masyarakat banyak, sebagaimana sesuai dengan fungsi pemerintahan itu sendiri, seperti yang telah dijelaskan diatas.

Menurut Sedarmayanti terselenggaranya *Good Governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara. Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat, jelas dan legitimate sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.

2.1.3 Konsep Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah . Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang- Undang Nomor 23 tahun 2014 disusun dengan merujuk pada landasan filosofi, Pancasila, khususnya sila ketiga, keempat dan kelima. Sila ketiga menekankan pada Persatuan Indonesia. Artinya, pelaksanaan desentralisasi tidak boleh menimbulkan perpecahan bangsa atau bibit-bibit saporatisme, tetapi justru harus memperkuat rasa persatuan dan kesatuan bangsa. Secara teoritis, melalui desentralisasi berbagai masalah politik dapat diminimalisasi, karena berbagai kepentingan dan kebutuhan setempat dapat diatasi secara setempat. Pada

sisi lain, elit-elit di daerah juga memiliki peluang untuk naik menjadi elit – elit ditingkat pusat.

Kenyataan sosial menunjukkan sejak revolusi desentralisasi yang dimulai pada tahun 1999 melalui Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, gejala politik di tanah air relative menurun. Kestabilan politik nasional juga sangat bagus. Walaupun ada gejala hanya terbatasnya pada ketidakpuasan hasil pemilu pada ataupun demonstrasi anti korupsi. Perbedaan pandangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah diatasi dengan mekanisme konsultasi maupun gugatan ke Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung.

Sila keempat menekankan pada demokrasi kerakyatan, dalam arti pemilik kedaulatan adalah rakyat, bukan elit politik atau elit pemerintahan. Logika politik elit politik dan pemerintah harus sama dengan logika politik masyarakat. Berbagai masalah kebangsaan dibicarakan melalui permusyawaratan dan atau melalui perwakilan. Aspek ini yang masih perlu diperjuangkan, karena kedaulatan rakyat sebagian masih disalahartikan dan disalahgunakan sebagai kedaulatan partai politik. Kepala daerah sebagai pejabat public yang dipilih oleh konstituen dalam kenyataannya banyak yang meyalahgunakan kepercayaan dengan bentuk korupsi, membentuk denasti, kolusi, nepotisme, dan penyimpangan- penyimpangan lainnya. Pada sisi lain, DPRD sebagai wakil rakyat seringkali juga tidak sungguh-sungguh memperjuangkan kepentingan masyarakat. Buktinya revolusi desentralisasi yang sudah berjalan dua decade belum mampu menurunkan angka kemiskinan secara signifikan. Angka-angka IPM juga tidak meningkat secara meyakinkan bahkan

perkembangannya naik-turun. Indeks logistic Indonesia yang terdiri juga logistic daerah tidak kunjung membaik.

Sila kelima menekankan pada keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini sejalan dengan teori desentralisasi, dimana salah satu tujuan desentralisasi adalah mengurangi kemiskinan dan kesenjangan antar masyarakat dan antar bagian Negara. Tetapi fakta yang ada justru ketidakadilan yang semakin meningkat. Hal ini ditandai oleh GINI ratio yang semakin tinggi.

Pengaturan tentang desentralisasi diatur pada Pasal 18 UUD 1945 mulai dari ayat (1) sampai dengan ayat (7). Konsitusi menekankan pada pemberian otonomi yang seluas-luasnya pada daerah otonom. Asas yang digunakan adalah Asas otonomi Daerah, yang berbeda dengan asas yang selama ini digunakan dalam berbagai peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah yakni asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, serta asas tugas pembantuan. Peraturan tentang Desa merujuk pada Pasal 18B ayat (2), yang selanjutnya diatur dengan Undang-Undang tersendiri yaitu Undang-Undang Nomor 6 tentang Desa.

Menurut Prof. Sadu Wasistiono (2017: 442), *Politik Desentralisasi di Indonesia*. Pada konsiderans Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dapat ditangkap empat paradigam sebagai berikut :

1. Paradigma peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peranserta masyarakat.
2. Paradigma daya saing daerah dengan memperlihatkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah.
3. Paradigma peningkatan efesiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
4. Paradigma keserasian hubungan anatara pemerintah pusat dengan daerah dan antar daerah.

Melalui desentralisasi berkesinambungan, dilakukan pemindahan berbagai urusan pemerintahan yang semula dikelola oleh Kabupaten/Kota menjadi urusan Provinsi. Urusan tersebut meliputi urusan pemerintahan berbasis ekosistem (Kehutanan, Pertambangan, Perkebunan, Kelautan dan Perikanan) yang sebagian hasilnya dibagikan ke Kabupaten/ Kota, serta pendidikan menengah atas. Perubahan paradigm pembagian urusan pemerintahan dapat di lihat pada gambar dibawah ini :

Gambar II. 1
Perubahan Paradigma Pembagian Urusan Pemerintahan
antar Susunan Pemerintahan



Sumber : Dalam Sadu Wasistino ; 2017 hal :443; *Politik Desentralisasi di Indonesia*.

Sebagaimana penjelasan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kekuasaan Pemerintahan di uraikan dalam berbagai urusan Pemerintahan. Dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan, Presiden dibantu oleh menteri yang menyelenggarakan urusan Pemerintahan tertentu. Penyelenggaraan urusan Pemerintahan didaerah dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. Dekonsentrasi;
- b. Desentralisasi;
- c. Tugas Pembantuan.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan umum. Oleh karena itu, asas dekonsentrasi hanya diserahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan juga kepada instansi vertikal untuk urusan absolut dan urusan konkuren (bersama) yang menjadi kewenangan dari pemerintah pusat, sedangkan untuk urusan pemerintahan umum juga dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan juga kepada bupati/walikota.

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi daerah. Maka, dapat dinyatakan bahwa asas desentralisasi merupakan suatu bentuk penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi daerah. Sehingga dalam konsep asas desentralisasi ini urusan pemerintahan dari pemerintah pusat diserahkan kepada daerah, bukan kepada orang atau pejabat pemerintah pusat di daerah dan juga tidak diserahkan kepada instansi vertikal.

Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada

pemerintah daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dari pemerintah daerah provinsi.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa klasifikasi urusan pemerintahan terdiri atas, urusan Pemerintahan Absolut, urusan Pemerintahan Konkuren, dan urusan Pemerintahan Umum.

2.1.4 Konsep Kebijakan dan Implementasi

Salah satu carasewba suatu kebijakan untuk mewujudkan fungsi pemerintahan adalah pemerintahan mengeluarkan suatu kebijakn pedoman dalam pelaksanaan tugas pemerintahan tersebut.

Denovan dan Jackson (2004:55) dalam Keban (2007) menjelaskan, kebijakan sebagai suatu konsep filosofis merupakan serangkaian prinsip atau kondisi yang diinginkan, sebagai suatu produk kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi, sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan dirinya yaitu program dan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasi.

Kebijakan menurut Eulau dan Prewitt dalam Jones (1991:47) yaitu prosedur memformulasikan (mewujudkan) sesuatu berdasarkan aturan tertentu. Disebut juga bahwa kebijakan tersebut berbentuk nyata (praktis) dari kebijakan.

Sedangkan menurut Thomas R Dye dalam Azam Awang (2010; 27), kebijakan dapat dipandang sebagai sebuah proses perumusan kebijakan yang

ditetapkan, dilaksanakan dan dievaluasi melalui tahap-tahap seperti problem identification, formulasi, legitimation, implementation dan evolution.

Selanjutnya Eulau dan beberapa komponen kebijakan, Prewitt dalam Azam Awang (2010: 26) menyatakan ada beberapa komponen kebijakan, yaitu

1. Niat (*intention*)
2. Tujuan (*Goals*)
3. Rencana atau Usulan (*plans or proposals*)
4. Program
5. Keputusan atau Pilihan (*decision or choices*)
6. Pengaruh (*affects*)

Menurut Kansil (2003 : 190) Kebijakan merupakan ketentuan- ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha dan aparatur pemerintahan, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan tertentu.

2.1.5 Defenisi Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah salah-satu kajian dari Ilmu Administrasi Publik yang banyak dipelajari oleh ahli serta ilmuwan Administrasi Publik. Secara teoretik, ada sejumlah teori yang dikemukakan oleh para ahli di bidang kajian ini. Kata “kebijakan” merupakan terjemahan dari “*policy*” yang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah karena pemerintahlah yang memiliki wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat dan bertanggung jawab untuk melayani kepentingan umum (Abidin, 2012:3).

Sedangkan secara etimologis, “*policy*” berasal dari kata “*polis*” dalam bahasa Yunani yang berarti negara-kota. Dalam bahasa Latin, kata ini berubah menjadi “*politia*” yang berarti negara. Masuk dalam bahasa Inggris lama (*the*

middle English), kata tersebut menjadi “*policie*” yang pengertiannya berkaitan dengan urusan pemerintah atau administrasi pemerintah (Dunn, 2003: 7).

Uniknya, dalam bahasa Indonesia kata kebijaksanaan atau kebijakan yang diterjemahkan dari kata “*policy*” tersebut mempunyai konotasi tersendiri. Kata tersebut mempunyai akar kata bijaksana atau bijak yang dapat disamakan dengan pengertian “*wisdom*” yang berasal dari kata sifat “*wise*” dalam bahasa Inggris.

Melalui pengertian ini, sifat bijaksana dibedakan orang dengan sekadar pintar (*clever*) atau cerdas (*smart*). Pintar dapat berarti ahli dalam satu bidang ilmu, sedangkan cerdas biasanya diartikan sebagai sifat seseorang yang dapat berpikir cepat atau dapat menemukan jawaban terhadap suatu persoalan yang dihadapi dengan cepat (Abidin, 2012: 4).

Sementara pengertian publik dalam rangkaian kata “*public policy*” memiliki tiga konotasi, yaitu pemerintah, masyarakat, dan umum. Hal ini dapat dilihat dalam dimensi subjek, objek, dan lingkungan dari kebijakan. Dalam dimensi subjek, kebijakan publik adalah kebijakan dari pemerintah, sehingga salah satu ciri kebijakan adalah “*what government do or not to do*”. Kebijakan dari pemerintahlah yang dapat dianggap sebagai kebijakan yang resmi, sehingga mempunyai kewenangan yang dapat memaksa masyarakat untuk mematuhi (Abidin, 2012:7).

Thomas R. Dye, dalam Miftah Thoha (2012: 107) mengemukakan “*public policy*” atau kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan (*whatever government choose to do or not to do*). Pengertian seperti ini, memperlihatkan pusat perhatian dari kebijakan

publik tidak hanya pada apa saja yang dilakukan oleh pemerintah, melainkan juga termasuk dari apa saja yang tidak dilakukan oleh Pemerintah.

Pandangan Carl Friedrich (1963: 79) bahwa *Public policy is a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opprotunities which the policity was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or purpose.*

Friedrich mengartikan kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah, dalam suatu lingkungan tertentu yang menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan yang mana kebijakan tersebut diusulkan dan dimanfaatkan dalam upaya mengatasi dan mencapai atau mewujudkan tujuan atau sasaran. Menurut Leo Agustino (2006: 41), definisi yang dikemukakan oleh Friedrich tersebut menunjukkan bahwasanya kebijakan publik mengandung beberapa maksud atau tujuan, walaupun maksud atau tujuan tersebut tak terlihat, namun ide yang terkandung didalamnya merupakan bagian penting dari definisi kebijakan.

Parsons (2008: 3) mengatakan bahwa ide kebijakan publik mengandung anggapan bahwa ada suatu ruang atau domain dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik individual, tetapi milik bersama atau milik umum. Publik itu sendiri berisi aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur dan diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial, atau setidaknya mengatur tindakan bersama.

Terlalu sempit jika dikatakan tujuan kebijakan publik hanya sekedar aturan yang mengontrol tindakan pemerintah dan masyarakat untuk mencapai tujuan kebijakan sebagaimana beberapa definisi yang dikemukakan diatas. kebijakan publik memiliki tujuan yang lebih luas yaitu membangun sistem yang baik secara bersama-sama dengan cara menciptakan nilai-nilai untuk mengembangkan individu dan masyarakat secara keseluruhan. Horald D. Lasswell (1970; 7) dalam Parsons (2008: 617) berpendapat bahwa kebijakan publik sebagai pendidikan publik adalah penting agar demokrasi tidak menjadi makanan empuk bagi kepentingan dan manipulasi elite kekuasaan. Laswell percaya bahwa tujuan utama pembuatan kebijakan adalah penciptaan nilai-nilai yang dapat membentuk perkembangan individu dan masyarakat secara keseluruhan. Jadi, kebijakan publik dan analisis kebijakan (sebagaimana yang dipahami oleh Lasswell) bersumber dan berfokus dalam personal dan diri manusia. Berdasarkan definisi-defenisi diatas, dapat ditarik suatu asumsi bahwa kebijakan publik hakikatnya memperlihatkan bahwa adanya serangkaian aturan yang menjadi landsana dan pedoman atas prilaku dan tindakan yang dan akan diambil oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan kepentingan publik.

2.1.6 Implementasi Kebijakan

Sebagai salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan tak jarang bertolak belakang dengan apa yang diharapkan. Bahkan, jika tidak dilakukan secara hati-hati alias ceroboh, maka dalam implementasinya akan jadi batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri. Oleh karena itu, sebelum diimplementasikan, sebuah kebijakan publik harus melalui proses perencanaan

hingga menjadi rumusan kebijakan yang benar-benar sesuai dengan teori/konsep dan kondisi obyektif masyarakat. Tahapan implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuannya. implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho, 2012:674).

Selanjutnya Budiman Rusli (2013: 81) mengatakan bahwa pencapaian tujuan ini suatu hal yang sangat penting untuk mengukur kinerja pelaksana, meskipun tidak berarti apapun cara yang digunakan bisa ditempuh demi pencapaian tujuan. Sebuah kebijakan yang berhasil dilaksanakan, tapi tidak mencapai tujuan yang diharapkan adalah kebijakan yang gagal dalam implementasinya.

Kedua pendapat diatas, juga sejalan dengan pemikiran Van Meter dan Van Horn (dalam Wahab, 2008 :65) yang mengartikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Lebih lanjut, Djadja Saefullah (dalam Arifin, 2011: 83) menyatakan bahwa studi kebijakan publik dapat dipahami dari dua perspektif, yakni; Pertama, perspektif politik, bahwa kebijakan publik di dalamnya perumusan, implementasi, maupun evaluasinya pada hakekatnya merupakan pertarungan berbagai kepentingan publik di dalam mengalokasikan dan mengelola sumber daya (*resources*) sesuai dengan visi, harapan dan prioritas yang ingin diwujudkan.

Kedua, perspektif administratif, bahwa kebijakan publik merupakan ikhwal berkaitan dengan sistem, prosedur, dan mekanisme, serta kemampuan para pejabat publik (*official officers*) di dalam menterjemahkan dan menerapkan kebijakan publik, sehingga visi dan harapan yang diinginkan dicapai dapat diwujudkan di dalam realitas. Memahami kebijakan publik dari kedua perspektif tersebut secara berimbang dan menyeluruh akan membantu kita lebih mengerti dan maklum mengapa suatu kebijakan publik tersebut meski telah dirumuskan dengan baik namun dalam implementasinya sulit terwujud.

Pressman dan Wildavsky (1973:xv), mendefinisikan Kebijakan publik sebagai “*implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete*”. Implementasi sebagai sebuah proses tindakan yang membawa, menyelesaikan, memenuhi, menghasilkan dan menyelesaikan pencapaian tujuan dari kebijakan tersebut. berpendapat beliau selanjutnya bahwa implementasi kebijakan pada dasarnya adalah kemampuan untuk membangun hubungan dalam mata rantai sebab-akibat agar kebijakan bisa berdampak. Implementasi kebijakan tidak akan efektif jika hubungan antara semua agen yang menjalankan kebijakan justru menghasilkan “defisit implementasi kebijakan”.

Pendapat lainnya dikemukakan Michael Howlett dan M. Ramesh (1995:153), bahwa implementasi kebijakan itu adalah “*the process whereby program of policies are carried out. It denotes the translation of plans into practice*”. Sementara itu, Gordon (1986 : 20) mengatakan implementasi kebijakan berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program. Administrator dimungkinkan untuk mengatur cara untuk mengorganisir,

menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Mengorganisir bisa diartikan sebagai kegiatan mengatur sumber daya unit-unit, dan metode-metode untuk rialisasi program. Interpretasi bisa diartikan berkenaan dengan menterjemahkan bahasa atau istilah-istilah program kedalam rencana-rencana dan petunjuk-petunjuk yang dapat diterima dan *feasible*, sedangkan menerapkan berarti menggunakan instrumen-instrumen, mengerjakan atau memberikan pelayanan rutin, melakukan pembayaran-pembayaran. Atau dengan kata lain implementasi merupakan tahap merealisasi tujuan-tujuan program. Dalam hal ini yang perlu diperhatikan adalah persiapan implementasi, yaitu memikirkan dan menghitung secara matang berbagai kemungkinan keberhasilan dan kegagalan termasuk hambatan atau peluang-peluang yang ada dan kemampuan organisasi yang disertai tugas untuk melaksanakan program. Dengan demikian, menurut Pressman dan Wildavsky (1973), Howlett dan M. Ramesh (1995) dan Gordon (1986), implementasi kebijakan publik memiliki prasyarat yaitu :

1. Implementasi kebijakan publik mengandung sesuatu/beberapa maksud atau tujuan;
2. Dalam kebijakan publik terdapat sesuatu ide yang mendasari munculnya kebijakan tersebut;
3. Pada kebijakan publik terdapat serangkaian kegiatan-kegiatan yang diarahkan pada realisasi program.
4. Dalam merealisasikan program, tugas administrator pemerintahan (birokrasi) melakukan intepretasi, mengorganisir dan menerapkan kebijakan tersebut.
5. Implementasi kebijakan membutuhkan berbagai instrumen-instrumen dan sumber daya.

Keberhasilan pencapaian tujuan kebijakan, tergantung dari aktor-aktor di dalam pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu sejumlah pendapat diatas, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan bisa berwujud sebagai proses interaksi strategis yang terjalin dari kerjasama antar sejumlah aktor yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan untuk mencapai tujuan mandat kebijakan. Partisipasi dari kelompok perorangan tersebut dalam penerapan kebijakan bisa jadi memiliki beberapa bentuk dan bekerjasama dengan badan-badan Pemerintah.

Keberhasilan Implementasi kebijakan tergantung pada akotor-aktor yang terlibat khususnya para birokrat di pemerintahan sehingga apa yang semestinya dilaksanakan bisa berjalan dengan baik. Jika dikaitkan dengan kebijakan di pemerintahan maka, implementasi kebijakan mencakup berbagai kegiatan badan-badan atau lembaga pelaksana yang oleh aturan perundang-undangan diberikan kewenangan dan tanggung jawab untuk memanfaatkan sumber-sumber yang ada dan dibutuhkan untuk kelancaran kegiatan.

Dengan demikian, dari berbagai definisi implementasi kebijakan sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, penulis dapat bahwa implementasi kebijakan bukan hanya bicara dalam tahap proses mencapai tujuan publik saja melainkan terjadinya suatu proses dan hubungan baik oleh individu-individu maupun pejabat-pejabat dan aparat pemerintah pemerintah yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu diasumsikan bahwa keberhasilan suatu kebijakan tergantung pada kemampuan aktor-aktor yang ikut terlibat dalam rialisasi kebijakan tersebut.

2.1.7 Model-Model Kebijakan Publik

Dalam sistem demokrasi, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan pelaksanaan kebijakan tersebut hari demi hari sehingga menuju kinerja kebijakan. Implementasi tersebut dapat melibatkan banyak aktor kebijakan sehingga sebuah kebijakan bisa menjadi rumit. Kerumitan dalam tahap implementasi kebijakan bukan hanya ditunjukkan dari banyaknya aktor kebijakan yang terlibat, namun juga variabel-variabel yang terkait di dalamnya. Subarsono (2005: 89) menyebutkan beberapa teoritis implementasi kebijakan yang menyebutkan berbagai macam variabel tersebut. Pakar-pakar tersebut antara lain: George C. Edwards III, Merilee S. Grindle, Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, Donald Van Meter dan Carl Van Horn, Cheema dan Rondinelli, dan David L. Weimer dan Aidan R. Vining. Keterkaitan antara teori satu dengan yang lainnya tergantung dari sudut pandang keilmuan dan bidang yang ingin dikaji, hal ini terkait dengan pengembangan ilmu pengetahuan. Berikut sejumlah pendapat atau teori yang bisa dijadikan barometer atau ukuran guna mengimplementasikan kebijakan publik, diantaranya:

1. Model Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975)

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975) ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan. Kelima variabel tersebut yakni:

- a. Standar dan Tujuan Kebijakan
Standar dan tujuan kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan tujuan kebijakan kabur, maka akan

menjadi multi-interpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implementasi.

- b. Sumber Daya
Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non-manusia (*non-human resources*). Dalam berbagai kasus program pemerintah, seperti program Jaring Pengaman Sosial (JPS) untuk kelompok miskin di pedesaan kurang berhasil karena keterbatasan kualitas aparat pelaksana.
- c. Hubungan antar Organisasi
- d. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- e. Karakteristik Agen Pelaksana
Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- f. Kondisi Sosial, Ekonomi, dan Politik
Variabel ini mencakup 5 faktor. Lima faktor tersebut adalah sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
- g. Disposisi Implementor
Disposisi implementor ini mencakup tiga hal penting. Tiga hal tersebut adalah (i) respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; (ii) kognisi, yaitu pemahaman terhadap kebijakan; dan (iii) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

2. Model Edwad III (1980)

Menurut Edwards III dalam Budiman Rusli (2013: 100), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Menurut Edwads III, variabel tersebut bisa dijelaskan sebagai berikut:

1. Komunikasi (*Communication*). Edward III ada halaman selanjutnya mengenai pentingnya komunikasi mengemukakan bahwa pada suatu aktivitas komunikasi, sebagai syarat pertama agar implementasi itu efektif:

“The first requirement for effective implementation is that those responsible for carrying out a decision must know what they are supposed to do. Orders to implement a policy must be delivered to the appropriate, and ther must be consistent, clear, and accurate in specifying the aims of the decision makers” (Edward III, 1980:295).

Komunikasi menurut Edward, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif baru akan terjadi apabila para pembuat keputusan (*decision makers*) sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut, yaitu tranmisi, kejelasan, dan kosentensi.

2. Sumberdaya (*resources*) merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumberdaya dapat berjalan dengan rapi dan baik. Terdapat empat indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel sumber daya tersebut, yaitu staf/sumber daya, infromasi, wewenang, dan fasilitas.
3. Disposisi (*disposition*). Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilaksanakan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Terdapat dua indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur

keberhasilan variabel disposisi tersebut, yaitu pengangkatan birokrat, dan insentif.

4. Struktur birokrasi (*Bureaucratic Structure*). Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, tetapi kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau tidak terealisasi jika masih tetap ada kelemahan dalam struktur birokrasi. Terdapat dua indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel disposisi tersebut, yaitu pengangkatan Standard Operating Procedures (SOPs), dan fragmentasi (*fragmentation*).

Empat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan sebagaimana yang dinyatakan oleh Edward III diatas seakan memperkuat pendapat dari Meter dan Van Horn bahwa setiap kebijakan dinilai rendah, apabila dana yang dibutuhkan kurang memadai atau tidak disediakan pemerintah. Kejelasan sasaran dan standar tidak menjamin implementasi efektif, bila tidak didampingi adanya komunikasi antar organisasi dan aktivitas penguatan. Semua pelaksana semestinya memahami garis ideal konteks kebijakan yang implementasinya menjadi tanggung jawab bersama. Walaupun komunikasi bisa dikategorikan arena yang mudah terjadinya penyimpangan, tetapi satu organisasi mesti mampu mengkondisikan perangkat untuk memiliki nilai ideal sesuai dengan kebijakan. Pola ini memiliki pengaruh bagi keberhasilan implementasi kebijakan, baik kompetensi dan jumlah staf, rentan dan derajat pengendalian, dukungan politik yang dimiliki, kekuatan organisasi, derajat keterbukaan dan kebebasan komunikasi dan keterkaitan dengan pembuat kebijakan (Meter dan Horn, 1974:13).

3. Model Marile S. Grindle (1980)

Menurut Grindle (1980: 9-11), ada 2 (dua) hal yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu isi (*contents*) dan lingkungan (*contexts*) pelaksanaan kebijakan. Grindle menyatakan bahwa :

“The content of various policies also dictates the site of implementation.... The content of public programs and policies is an important factor in determining the outcome of implementation initiatives....Policy or program content is often a critical factor because of the real or potential impact it may have on given social, political, and economic setting. Therefore, it is necessary to consider the context or environment in which administrative action pursued.”

Model implementasi kebijakan sebagaimana yang dinyatakan oleh Grindle ini ditentukan oleh isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasinya (*context of implementation*) dengan penjelasan sebagai berikut:

a. *Content of policy* (isi kebijakan) yang terdiri dari:

1. *Interest affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi), bahwa setiap kebijakan yang akan diambil akan mempertimbangkan dampak terhadap aktivitas politik yang distimulasi oleh proses pengambilan keputusan.
2. *Type of benefits* (tipe manfaat), bahwa program yang memberikan manfaat secara kolektif akan mendapatkan dukungan dalam implementasinya dan sebaliknya.
3. *Extent of change Envisioned* (derajat perubahan yang ingin dicapai); bahwa program yang ditetapkan yang mengharapkan akan adanya sedikit perubahan perilaku di masyarakat akan mudah untuk diimplementasikan, tetapi untuk program yang mengharapkan adanya perubahan yang mendasar di masyarakat dalam jangka panjang akan sulit untuk diimplementasikan.
4. *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan); bahwa setiap keputusan akan mempertimbangkan dimana keputusan tersebut akan diambil, apakah berada pada pemerintahan pusat atau di tingkat daerah, dan akan berdampak pada tingkat implementasi dari kebijakan tersebut.
5. *Program Implementors* (pelaksana program), bahwa keputusan yang dibuat dalam tahapan formulasi kebijakan akan mengindikasikan siapa yang akan ditugaskan untuk melaksanakan berbagai macam program, dan keputusan itu juga akan mempengaruhi bagaimana kebijakan tersebut akan dicapai.
6. *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan); bahwa setiap keputusan yang diambil akan berakibat pada pemenuhan sumber

daya yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan program yang telah ditetapkan.

b. *Context of implementation* (lingkungan kebijakan) terdiri dari :

1. *Power, interest and strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari actor yang terlibat). bahwa mereka yang akan mengimplementasikan program mungkin akan mencakup partisipan tingkat pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, baik itu kalangan birokrat, pengusaha maupun masyarakat umum. Keseluruhan aktor tersebut mungkin secara intensif ataupun tidak, tergantung konten dari program dan strukturnya dimana kebijakan tersebut dilaksanakan. Mereka ikut terlibat dalam implementasi program, dan setiap masing-masing aktor memiliki kepentingan tertentu terhadap program tersebut dan mereka berusaha mencapainya dengan membuat ketentuan-ketentuan dalam prosedur alokasinya.
2. *Institution and Regime Characteristics* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa); bahwa apa yang diimplementasikan mungkin merupakan hasil dari perhitungan politik dari kepentingan dan persaingan antar kelompok untuk mendapatkan sumber daya yang terbatas, respon dari petugas yang mengimplementasikan, dan tindakan-tindakan elit politik, semuanya berinteraksi dalam konteks kelembagaan masing-masing. Analisis atas implementasi dari program yang spesifik dalam interaksinya akan mempertimbangkan penilaian kapabilitas kekuasaan dari para aktor, kepentingan-kepentingannya, dan strategi untuk mencapainya, serta karakteristik dari penguasa.
3. *Compliance and responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana), bahwa dalam upayanya untuk mencapai tujuan, birokrat berhadapan dengan dua masalah yang timbul dari interaksi antara lingkungan program dan administrasi program. Yang pertama, birokrat harus berhadapan dengan masalah yang berkaitan dengan bagaimana menjaga ketaatan agar hasil akhir dari kebijakan dapat dicapai walaupun mereka harus menangani berbagai interaksi diantara

aktor yang berkepentingan dalam implementasi kebijakan tersebut. Yang kedua, bagaimana responsivitas dari birokrat terhadap keinginan-keinginan dari mereka yang akan menerima manfaat dari pelayanan yang diberikannya agar tujuan kebijakan dan program dapat tercapai. Agar efektif, maka implementor harus memiliki keahlian dalam seni berpolitik dan harus memahami dengan baik lingkungan di mana mereka akan merealisasikan kebijakan publik dan program-programnya.

Melihat penjelasan mengenai model Grindle ini, kita dapat mencermati bahwa model Grindle ini memiliki aspek yang hampir mirip dengan model Van Meter dan Van Horn. Aspek yang sama adalah bahwa baik model Van Meter dan Van Horn maupun model Grindle sama-sama memasukkan elemen lingkungan kebijakan sebagai faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Van Meter dan Van Horn mengikutsertakan ‘kondisi sosial, politik, dan ekonomi’ sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, dan Grindle mengikutsertakan variabel besar ‘konteks kebijakan’ atau ‘lingkungan kebijakan’.

Kelebihan dari model Grindle dalam variabel lingkungan kebijakan adalah model ini lebih menitikberatkan pada politik dari para pelaku kebijakan. Unsur pertama dari variabel lingkungan yaitu *power, interest and strategies of actors involved* menjelaskan bahwa isi kebijakan sangat dipengaruhi oleh peta perpolitikan dari para pelaku kebijakan. Aktor-aktor penentu kebijakan akan berusaha menempatkan kepentingan mereka pada kebijakan-kebijakan yang melibatkan minat mereka, sehingga kepentingan mereka terakomodasi di dalam kebijakan. Unsur kedua dari Grindle yaitu *institution and regime characteristics* memiliki maupun unsur ketiga yaitu *compliance and responsiveness* memiliki

kesamaan dengan faktor disposisi dari model Edwards III. Pada unsur kedua (karakteristik lembaga dan rejim) ini dijelaskan oleh Suwitri (2008: 88) bahwa “implementasi suatu program tentu akan mendatangkan konflik pada kelompok-kelompok yang kepentingannya dipengaruhi”. Dalam hal ini contoh yang terjadi adalah ketika terdapat resistensi terhadap suatu kebijakan dari suatu kelompok yang kepentingannya terancam akan menimbulkan konflik.

Cara penanganan konflik pada rejim yang otoriter tentu akan berbeda dengan cara penanganan pada rejim yang demokratis. Bahkan pada rejim yang demokratis sendiri terdapat berbagai macam cara penyelesaiannya.

Robbins dan Judge (2008: 181) menyebutkan terdapat enam cara penyelesaian konflik: bersaing (tegas dan tidak kooperatif), bekerjasama (tegas dan kooperatif), menghindar (tidak tegas dan tidak kooperatif), akomodatif (tidak tegas dan kooperatif), dan kompromis (tengah-tengah antara tegas dan kooperatif). Unsur ketiga dari variabel lingkungan dari model Grindle, yaitu *compliance and responsiveness* selain merujuk pada disposisi. Perbedaan dengan model Edwards III dalam hal ini adalah Grindle memfokuskan pada disposisi penguasa/rezim/pembuat kebijakan, sedangkan Edwards lebih menekankan pada disposisi implementor. Suwitri (2008: 76) menyatakan “... proses pemilihan alternatif yang memuaskan itu bersifat obyektif dan subyektif, dipengaruhi oleh *dispositions* (Edwards III, 1980:89), *compliance and responsiveness* (Grindle, 1980: 11) dari perumus kebijakan”. Selain disposisi, *compliance and responsiveness* juga merujuk pada politik. Suwitri (2008: 88-89) menyatakan bahwa :

“ Tanpa daya tanggap yang cukup dalam implementasi, implementor akan kehilangan informasi untuk mengevaluasi pencapaian program dan kehilangan dukungan yang penting bagi keberhasilan implementasi”. Pelibatan politik dalam unsur ini agaknya masih berkaitan dengan unsur pertama yang menyebutkan unsur kekuasaan, minat, dan strategi aktor-aktor, karena jikasuatuu isu melibatkan kepentingan dan minat dari pembuat kebijakan dan atau implementor kebijakan tersebut, maka *responsivitas* dari pembuat kebijakan maupun implementor semestinya juga lebih tinggi.”

Pada variabel konten atau isi kebijakan, Grindle juga memandang bahwa implementasi kebijakan masih melibatkan politik. Pada unsur pertama hingga keempat yaitu *interest affected*, *type of benefits*, *extent of change envisioned*, dan *site of decision making*, kita dapat melihat bahwa peran politik masih kuat. Sebagai contoh pada unsur pertama, Suwitri (2008:86) menyatakan “..jenis kebijakan publik yang dibuat akan membawa dampak tertentu terhadap macam kegiatan politik”. Peran politik juga masih dapat ditelusuri pada unsur kedua hingga keempat.

Pada variabel konten/isi kebijakan, Grindle juga memiliki kesamaan pandangan dengan Edwards III maupun Van Meter dan Van Horn. Pada unsur kelima yaitu *program implementors* disebutkan oleh Suwitri (2008:88) bahwa “Kemampuan pelaksana program akan mempengaruhi keberhasilan implementasi program tersebut”. Hal ini sebangun dengan faktor sumber daya yang dikemukakan oleh Edwards III maupun Van Meter dan Van Horn. Lebih lanjut, Grindle membedakan ‘sumber daya’ dari model Edwards III maupun Van Meter dan Van Horn. Unsur keenam yaitu *resources committed* dinyatakan oleh Suwitri (2008: 88) sebagai “Tersedianya sumber-sumber secara memadai...”. Dengan demikian dua unsur (unsur kelima dan keenam) dari model Grindle dapat kita simpulkan sama dengan faktor sumber daya sebagaimana dikemukakan Edwards

III maupun Van Meter dan Van Horn, tetapi Grindle membedakan sumber daya sebagai SDM dan non SDM.

4. Model Mazmanian dan Sabatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Subarsono (2005: 94) dan Tilaar dan Nugroho (2008: 215), ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi:

- a. Mudah tidaknya masalah dikendalikan (*tractability of the problem*). Kategori *tractability of the problem* mencakup variabel-variabel yang disebutkan oleh Subarsono (2005: 95-96): “...(1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan ...(2) Tingkat kemajemukan kelompok sasaran ... (3) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi ... (4) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan ...”.
- b. Kemampuan kebijakan untuk menstrukturisasikan proses implementasi (*ability of statute to structure implementation*) Kategori *ability of statute to structure implementation* mencakup variabel-variabel yang disebutkan oleh Subarsono (2005: 97-98). (1) Kejelasan isi kebijakan ... (2) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoretis ... (3) Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut ... (4) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar instansi pelaksana ... (5) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana ... (6) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan ... (7) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.
- c. Variabel di luar kebijakan / variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*) Kategori *nonstatutory variables affecting implementation* mencakup variabel-variabel yang disebutkan oleh Subarsono (2005: 98-99).”(1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi ...(2) Dukungan publik terhadap kebijakan ... (3) Sikap dari kelompok pemilih (*constituent groups*) ... (4) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor . “.

Sebagaimana Van Meter dan Van Horn maupun Grindle, Mazmanian dan Sabatier juga memasukkan variabel lingkungan kebijakan sebagai variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Perbedaan utama antara model ini dengan model Grindle adalah, selain variabel konten/isi kebijakan yang oleh Mazmanian dan Sabatier dikelompokkan sebagai kemampuan statuta untuk menstrukturisasi implementasi (*ability of statute to structure implementation*), mereka juga memperluas variabel yang mempengaruhi kebijakan menjadi tingkat kesulitan masalah (*tractability of the problem*) dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi implementasi/*nonstatutory variables affecting implementation*.

Pada variabel tingkat kesulitan masalah (*tractability of the problem*), Mazmanian dan Sabatier memperhitungkan tingkat kesulitan teknis (*technical difficulties*), keberagaman kelompok sasaran (*diversity of target group behavior*), persentase kelompok sasaran terhadap total populasi (*target group as a percentage of the population*), serta tingkat perubahan perilaku yang diharapkan (*extent of behavioral change required*). Unsur keempat yaitu tingkat perubahan perilaku yang diharapkan (*extent of behavioral change required*) memiliki kesamaan dengan salah satu unsur dari variabel isi kebijakan dari Grindle yaitu *extent of change envisioned*.

Pada *nonstatutory variable*, unsur pertama yaitu *socioeconomic conditions and technology* memiliki kesamaan dengan variabel Van Meter dan Van Horn yaitu keadaan sosial, politik, dan ekonomi. Perbedaan utamanya adalah Mazmanian dan Sabatier menyebutkan kata ‘teknologi’ sebagai satu kesatuan dengan sosioekonomi. Sebagaimana Grindle, Mazmanian dan Sabatier juga

memperhatikan politik. Pada unsur kedua yaitu *public support* maupun unsur keempat yaitu *support from sovereigns* memperlihatkan bahwa dukungan publik (*bottom*) maupun dukungan dari penguasa (*top*) ikut menentukan implementasi. Tanpa dukunanga dari kedua pihak (*top* dan *bottom*) maka implementasi akan menghadapi kendala. Dan dukungan dari atas maupun bawah ini melibatkan proses politik. Publik yang memiliki kepentingan lebih cenderung akanmendukung suatu kebijakan yang mengutamakan kepentingan mereka.

Demikian juga penguasa juga akan cenderung mendukung kebijakan yang sesuai dengan kepentingan mereka. Unsur kedua yaitu *attitudes and resources of constituency groups* memiliki kesamaan dengan faktor disposisi dari model Edwards III. Perbedaannya barangkali adalah Edwards III memfokuskan pada sikap/*attitude* dari implementor, sedangkan Mazmanian dan Sabatier lebih fokus pada sikap dari konstituen/pemilih. Pada unsur kelima yaitu *commitment and leadership skill of implementing officials*, model Mazmanian dan Sabatier juga memfokuskan pada komitmen dan kemampuan kepemimpinan dari implementor. Keunggulan model ini adalah barangkali hal ini (kepemimpinan) belum dibahas pada model-model sebelumnya.

Pada variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturisasi implementasi (*ability of statute to structure implementation*), model Mazmanian dan Sabatier memiliki beberapa kesamaan dengan model Edwards III. Unsur pertama yaitu *clear and consistent objectives* bersesuaian dengan faktor komunikasi dari model Edwards III. Kejelasan dan konsistensi tujuan merupakan salah satu faktor yang dimaksudkan oleh Edwards III dalam faktor komunikasi. Tanpa tujuan yang jelas

dan konsisten, agen-agen implementor akan menemui kesulitan mengimplementasikan kebijakan. Unsur kelima yaitu *decision rules of implementing agencies* juga serupa dengan faktor komunikasi dari model Edwards III. Unsur kelima ini juga menuntut adanya kejelasan aturan/*rules* dari agen-agen pelaksana. Kesesuaian antara model Mazmanian dan Sabatier dengan model Edwards III juga dapat kita lihat pada unsur ketiga yaitu *initial allocation of financial resources*, maupun unsur keenam yaitu *recruitment of implementing officials*. Baik unsur alokasi dana maupun unsur rekrutmen petugas implementasi memiliki kesamaan dengan faktor sumber daya dari model Edwards III, Van Meter dan Van Horn, maupun Grindle. Mirip dengan model Grindle, model Mazmanian dan Sabatier juga memisahkan SDM dan non SDM dari faktor sumber daya. Unsur lain yang sesuai dengan model Edwards III adalah unsur keempat yaitu *hierarchical integration within and among implementing institutions*, unsur ini serupa dengan faktor struktur birokrasi dalam model Edwards III. Integrasi hierarkis di dalam dan di antara lembaga implementor merupakan hal yang mutlak diperlukan agar --seperti dikatakan Edwards III-- implementasi kebijakan tidak saling *overlap*.

Di samping hal-hal yang kita dapati dari model-model lain, terdapat unsur-unsur yang tidak kita dapati di variabel ini (kemampuan kebijakan untuk menstrukturisasi kebijakan). Hal yang agak berbeda tersebut adalah pada unsur kedua yaitu *incorporation of adequate causal theory*. Model ini menuntut adanya kajian ilmiah maupun empiris agar sebuah kebijakan dinilai layak dikatakan mampu menstrukturisasi implementasi. Dengan adanya landasan teori kausal yang

kuat maupun kajian ilmiah dan bukti empiris, sebuah kebijakan sudah melewati *fit and proper test* sebelum menjadi kebijakan yang memungkinkan untuk dilaksanakan. Selain itu, perbedaan dengan model lain juga terdapat pada unsur ketujuh yaitu *formal access by outsiders*. Keunggulan model Mazmanian dan Sabatier adalah bahwa model ini juga memperhitungkan peran serta publik dalam implementasi kebijakan. Implementasi akan berjalan relatif lebih lancar apabila publik diberi kesempatan untuk mengakses proses kebijakan, atau paling tidak dalam salah satu prosesnya seperti penentuan agenda atau evaluasi kebijakan. Barangkali karena sebab itulah beberapa kajian mengategorikan model Mazmanian dan Sabatier ini memiliki pendekatan *bottom-upper*, atau pendekatan kebijakan dari bawah (publik) ke atas (penentu kebijakan).

2.1.8 Konsep Kebijakan Pariwisata

Kebijakan kepariwisataan dapat dirumuskan : “segala sesuatu tindakan instansi pemerintahan dan badan/organisasi masyarakat yang mempengaruhi kehidupan dan kepariwisataan itu sendiri”. Kehidupan kepariwisataan dipengaruhi oleh adanya tindakan-tindakan kebijakan, kompleksitas yang timbul dalam pariwisata itu sendiri. Kebijakan merupakan perencanaan jangka panjang yang mencakup tujuan pembangunan pariwisata dan cara atau prosedur pencapaian tujuan tersebut yang dibuat dalam pernyataan-pernyataan formal seperti hukum dan dokumen-dokumen resmi lainnya. Kebijakan yang dibuat harus sepenuhnya dijadikan panduan dan ditaati para stakeholder.

Dalam pasal 1 Undang-undang Nomor 10 tahun 2009 tentang kepariwisataan, berbunyi :

1. Wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara.
2. Wisatawan adalah orang yang melakukan wisata.
3. Pariwisata adalah bermacam-macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah.
4. Kepariwisata adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha.
5. 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.
6. 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.
7. Usaha Pariwisata adalah usaha yang menyediakan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dan penyelenggaraan pariwisata.
8. Pengusaha Pariwisata adalah orang atau sekelompok orang yang melakukan kegiatan usaha pariwisata.

9. Industri Pariwisata adalah kumpulan usaha pariwisata yang saling terkait dalam rangka menghasilkan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dalam penyelenggaraan pariwisata.
10. Kawasan Strategis Pariwisata adalah kawasan yang memiliki fungsi utama pariwisata atau memiliki potensi untuk pengembangan pariwisata yang mempunyai pengaruh penting dalam satu atau lebih aspek, seperti pertumbuhan ekonomi, sosial dan budaya, pemberdayaan sumber daya alam, daya dukung lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan.
11. Kompetensi adalah seperangkat pengetahuan, keterampilan, dan perilaku yang harus dimiliki, dihayati, dan dikuasai oleh pekerja pariwisata untuk mengembangkan profesionalitas kerja.
12. Sertifikasi adalah proses pemberian sertifikat kepada usaha dan pekerja pariwisata untuk mendukung peningkatan mutu produk pariwisata, pelayanan, dan pengelolaan kepariwisataan.
13. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
14. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
15. Menteri adalah menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang kepariwisataan.

Prinsip penyelenggaraan 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 antara 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 antarsektor, antardaerah, antara pusat dan daerah yang merupakan satu kesatuan sistemik dalam kerangka otonomi daerah, serta keterpaduan antarpemangku kepentingan;
- g. mematuhi kode etik kepariwisataan dunia dan kesepakatan internasional dalam bidang pariwisata; dan
- h. memperkuat keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembangunan kepariwisataan dilakukan atas dasar manfaat, kekeluargaan, adil dan merata, keseimbangan, kemandirian, kelestarian, partisipatif, berkelanjutan, demokrasi, kesetaraan dan kesatuan yang diwujudkan melalui pelaksanaan rencana pembangunan kepariwisataan dengan memperhatikan keanekaragaman, keunikan dan kekhasan budaya dan alam serta kebutuhan manusia untuk berwisata.

Pembangunan kepariwisataan mencakup pembangunan objek dan daya tarik wisata alam, budaya dan wisata tirta. Pembangunan kepariwisataan yang dilakukan bias berupa pengembangan objek wisata, pembinaan kepariwisataan pengembangan berarti melakukan suatu perubahan kepada sesuatu yang sudah ada. Jadi objeknya sudah ada tetapi dilakukan perbaikan-perbaikan berupa pembangunan. Pengembangan objek wisata adalah satu upaya untuk mengelola/melakukan perubahan menjadi lebih baik dalam arti potensi objek.

Wisata yang ada dikembangkan (dibangun) supaya menjadi objek wisata yang siap untuk dijual. Pembangunan adalah kegiatan atau usaha secara sadar, terencana dan berkelanjutan untuk merubah kondisi suatu masyarakat menuju kondisi yang lebih baik menyangkut semua aspek kehidupan fisik dan non fisik

yang meliputi ideologi, politik, ekonomi, social budaya dan ketahanan masyarakat.

Faktor internal yang mempengaruhi pengembangan serta daya saing pariwisata Indonesia antara lain keunikan dan potensi sumberdaya atraksi wisata baik yang berbasis budaya maupun alam, ketersediaan sarana pendukung kegiatan pariwisata (akomodasi, rumah makan, pemandu, dll), ketersediaan infrastruktur (jalan, listrik, telekomunikasi, air) , kemudahan akses, dan beberapa aspek penting lainnya seperti keamanan dan kenyamanan.

Pengembangan pariwisata menempatkan pemerintah dalam posisi strategis sebagai motor penggerak berbagai sektor dan kegiatan yang dapat mendukung serta menciptakan suasana yang kondusif bagi berjalannya pengembangan pariwisata di suatu daerah atau kawasan pariwisata. Langkah awal menuju kondisi tersebut dapat dilakukan dengan meletakkan dasar bagi rencana pengembangan yang akan dilakukan yang biasanya tertuang dalam cetak biru atau *master plan* rencana kepariwisataan yang ditetapkan dalam peraturan perundangan mulai dari bentuk undang-undang sampai kepada Keputusan Kepala Daerah. Oleh karena itu, pewujudan suatu kebijakan memerlukan strategi bagi bekerjanya *organizational learning process* (Osborne, 2002). Proses belajarnya organisasi harus didekati dari sisi *strategic management* (Hunger, 2003:7), yakni “*that set of managerial decisions and actions that determines the longterm performance of a corporation*”. Artinya perlu ada seperangkat keputusan yang dijadikan dasar kebijakan bertindak untuk menentukan kinerja keorganisasian.

Pariwisata telah memberikan devisa yang cukup besar bagi berbagai Negara/daerah pariwisata telah menjadi penghasil devisa terbesar. Devisa yang diterima bagi Indonesia secara berturut-turut pada tahun 1996,1997,1998,dan 2000 adalah sebesar 6.307,69; 5.321.46; 4.710.22; dan 5.748.80 juta dolar AS (Santosa 2001). Antara dan parining (1999) mengemukakan bahwa pariwisata mempunyai keterkaitan ekonomi yang sangat erat dengan banyak sektor, melalui apa yang disebut *open-loop effect* dan *induced-effect* (disamping istilah yang sudah umum dikenal sebagai *trickle-down effect* dan *multi effect*). Dengan menggunakan model SAM (*Social Accounting Matrik*), ditemukan bahwa pengaruh pengeluaran wisatawan sangat signifikan terhadap denyut nadi perekonomian nasional.

Dalam segi penyerapan tenaga kerja, WTO melukiskan bahwa 1 dari 8 pekerja didunia ini kehidupannya tergantung, langsung ataupun tidak langsung dari pariwisata. Pada tahun 1995 pariwisata telah menciptakan kesempatan kerja secara langsung untuk 211 juta orang. Pada tahun 2001 pariwisata telah menciptakan kesempatan kerja 207 juta orang, atau lebih dari 8% kesempatan kerja diseluruh dunia (UNEP 2002). Pada tahun 2005, diperkirakan pariwisata akan menciptakan lapangan pekerjaan 305 juta orang . kalau mesin penggerak dalam penciptaan tenaga kerja pada abad 19 adalah pertanian, dan pada abad 20 adalah *industri manufaktur*, maka abad 21 mesin penggerak tersebut adalah pariwisata (*Dawid J. de viliers, 1999; salah wahab, 1999*). Pada tahun 2001 pariwisata menciptakan investasi sebesar 630 miliar dolar AS, atau sekitar 9% dari seluruh investasi dunia (UNEP 2002). Bagi negara Indonesia, peranan

pariwisata semakin terasa terutama setelah melemahnya peranan minyak dan gas, walaupun nilai nominalnya dalam dolar sedikit mengalami fluktuasi, dengan pentingnya peranan pariwisata dalam pembangunan ekonomi diberbagai negara pariwisata sering disebut sebagai *passport to development, new kind of sugar, tool for regional development, invincible export, non polluting industri* dan sebagainya (Pitana, 2002).

Peranan pariwisata dalam pembangunan ekonomi sudah jelas dari angka-angka statistik yang ditemukan diatas. Tetapi pariwisata bukan hanya masalah ekonomi melainkan juga masalah social, budaya, politik, dan seterusnya. Pariwisata adalah suatu sistem yang *multikomplek*, dengan berbagai aspek yang saling terkait dan saling mempengaruhi antara sesama. Dalam dasarwarsa terakhir, pariwisata telah menjadi sumber penggerak dinamika masyarakat dan menjadi salah satu *prime mover* dalam perubahan sosial budaya.

Aset utama pembangunan kepariwisataan adalah kekayaan alam dan seni budaya serta kreasi manusia yang dapat menjadi daya tarik wisatawan untuk berkunjung. Potensi dan sumber daya alam yang ada harus dimanfaatkan dan dikembangkan menjadi objek wisata yang menarik. Indonesia saat ini sangat diuntungkan karena potensi ini dimiliki dengan sejumlah kekayaan alam, sosial, dan budaya yang besar (Dahuri dalam *Labolo*, 2011:233).

Dalam Undang-undang Nomer 10 tahun 2009 tentang kepariwisataan, pada Bab VIII pasal 30, disebutkan bahwa pemerintah kabupaten/kota berwenang:

1. Menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota;
2. Menetapkan destinasi pariwisata kabupaten/kota;
3. Menetapkan daya tarik wisata kabupaten/kota;
4. Melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata;
5. Mengatur penyelenggaraan dan pengelolaan kepariwisataan di wilayahnya;
6. Memfasilitasi dan melakukan promosi destinasi pariwisata dan produk pariwisata yang berada di wilayahnya;
7. Memfasilitasi pengembangan daya tarik wisata baru;
8. Menyelenggarakan pelatihan dan penelitian kepariwisataan dalam lingkup kabupaten/kota;
9. Memelihara dan melestarikan daya tarik wisata yang berada di wilayahnya;
10. Menyelenggarakan bimbingan masyarakat sadar wisata; dan
11. Mengalokasikan anggaran kepariwisataan.

2.1.9 Konsep Pembinaan Pariwisata

Mitfah Thoha: (1997:7) pembinaan adalah suatu tindakan, proses, hasil atau pernyataan menjadi lebih baik. Dalam hal ini menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan, pertumbuhan evaluasi atas berbagai kemungkinan, berkembang atau peningkatan atas sesuatu.

Ada dua unsur pengertian pembinaan yakni :

1. Pembinaan itu sendiri bias berupa satu tindakan.

2. Proses atau pernyataan dari suatu tujuan dan kedua pembinaan itu bias menunjukkan kepada “perbaikan” atas sesuatu.

Pembinaan adalah usaha memelihara, melatih dan meningkatkan menjadi lebih baik, sehingga pembinaan dapat dilakukan dengan berbagai bentuk antara lain:

- a. Penyuluhan.
- b. Pengarahan.
- c. Bimbingan.

Menurut Ismail HP (1996:31) dalam negara kesejahteraan (*welfare state*), pemerintah harus mampu mendayagunakan potensi yang ada di daerah sehingga dapat dimanfaatkan secara optimal untuk meningkatkan kesejahteraan akan tetapi tetap menjaga kelestariannya.

Menurut Muhammad Ridwan (2012:1) dalam pengembangan pariwisata sebagai suatu industri kegiatan perjalanan manusia, tentu banyak aspek yang perlu dipertimbangkan, karena pariwisata tidak berdiri sendiri. Saat ini pengembangan pariwisata di Indonesia dititik beratkan pada setiap daerah, karena daerah memiliki potensi serta objek dan daya tarik wisata (ODTW), dalam tulisan artikel Sjarifuddin Akil telah disebutkan beberapa kebijakan penataan ruang dalam mendukung pengembangan pariwisata yaitun sebagai berikut:

1. Pengembangan wilayah dengan pendekatan pengembangan ekosistem, yaitu penataan ruang dilakukan dengan pendekatan secara terpadu dan terkoordinasi, berkelanjutan dan berwawasan.

2. Peningkatan keterkaitan fungsi pengembangan kegiatan pariwisata yang baik dengan sektor lainnya untuk memberikan nilai efisiensi yang tinggi dan percepatan pertumbuhan ekonomi wilayah.
3. Pengembangan pariwisata harus dikaitkan dengan pengembangan ekonomi nasional, wilayah pada tingkat nasional sektor pariwisata harus berperan sebagai prime move, dan secara interaktif terkait dengan pengembangan sektor-sektor lainnya.
4. Pengembangan pariwisata harus diupayakan dapat melibatkan seluruh stake holder, dalam konteks ini peran masyarakat terlibat dimulai sektor hulu (memberikan kegiatan produksi yang ekstraktif) sampai dengan kegiatan hilir (kegiatan produksi jasa).
5. Pemanfaatan rencana pengembangan wilayah secara nasional yang dalam hal ini harus terkait dengan Rencanan Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN). Didalam RTRWN ini diberikan arahan-arahan fungsi lindung dan budidaya.
6. Pengembangan dukungan sarana-sarana transportasi secara terpadu intermode dan terkait dengan struktur pengembangan wilayah.

Ada beberapa faktor yang perlu diketahui dalam perencanaan pengembangan pariwisata, yaitu :

- ❖ Wisatawan, dalam hal ini perlu diketahui karakteristik wisatawan yang akan diharapkan untuk datang atau berkunjung.
- ❖ Transportasi, bagaimana transportasi yang bersedia untuk dapat membawa wisatawan dari negara asal ke daerah tujuan wisata (DTW) serta transportasi lokal yang dilakukan untuk melakukan perjalanan wisatawan selamanya di daerah tujuan wisata (DTW).
- ❖ Objek dan daya tarik wisata, bagaimana dengan kesiapan potensi wisata dan objek wisata, baik alam, budaya, maupun objek buatan yang ada daerah tujuan wisata, apakah sudah memberikan nilai daya tarik bagi wisatawan serta memenuhi tiga syarat, yaitu :
 - Apa yang dapat dilihat (*something to see*).
 - Apa yang dapat dilakukan (*something to do*).
 - Apa yang dapat dibeli (*something to buy*).

- ❖ Fasilitas pelayanan, fasilitas apa saja yang tersedia di daerah tujuan wisata, terutama akomodasi, restoran, pelayanan umum seperti bank/ money changer, kantor pos, rumah sakit, dan sebagainya.
- ❖ Infrastruktur Pendukung, bagaimana ketersediaan infrastruktur pendukung seperti air bersih, listrik, tempat pembuangan sampah, hal ini sangat penting dalam pengembangan pariwisata.
- ❖ Masyarakat lokal, kesiapan dan dukungan masyarakat lokal, karena masyarakat lokal mempunyai peran penting dalam pengembangan pariwisata.
- ❖ Informasi, wisatawan perlu mendapatkan informasi mengenai daerah tujuan wisata yang akan dikunjunginya, agar wisatawan secepatnya mengambil keputusan.

Menurut Karyadi (2003:12) dalam bukunya “ *Pembinaan Dalam Tugas Penyelenggaraan Kepariwisata*an ” mengatakan bahwa pembinaan terdapat tugas antara lain :

1. *Pembinaan Petunjuk.*
2. *Pemberian pendidikan dan pelatihan.*
3. *Pemberian bimbingan.*

Bimbingan dapat diartikan sebagai upaya menggerakkan yang dibina untuk mematuhi segala ajakan pengajaran dan bimbingannya sehingga tercapai disiplin dan semangat kerja yang tinggi dan pada akhirnya kreatifitas mereka dapat tumbuh dan berkembang. Pemeimpin bias dilakukan terhadap bidang apa saja, siapa saja dan untuk tujuan tertentu.

Dalam hal ini pembinaan yang dimaksud adalah pembinaan dalam bidang penyelenggaraan kepariwisataan. Pembinaan penyelenggaraan kepariwisataan dilaksanakan dalam bentuk pengaturan, bimbingan, pengawasan dan pengendalian

terhadap kegiatan usaha pariwisata, kelangsungan usaha pariwisata dan terpeliharanya objek dan daya tarik wisata beserta lingkungannya.

Dalam rangka mewujudkan pembinaan penyelenggaraan kepariwisataan, maka dilakukan berbagai upaya seperti yang terdapat pada pasal 109 Undang-undang Nomor 10 tahun 2009 tentang pariwisata sebagai berikut:

- 1) Peningkatan kualitas dan kuantitas produk wisata
- 2) Penyebaran pembangunan produk wisata
- 3) Peningkatan aksebelitas pariwisata
- 4) Penciptaan iklim usaha yang sehat di bidang usaha pariwisata
- 5) Peningkatan peran serta swasta dalam mengembangkan usaha pariwisata
- 6) Meningkatkan peran serta masyarakat
- 7) Perlindungan terhadap kelestarian dan keutuhan objek dan daya tarik wisata
- 8) Peningkatan promosi dan pemasaran produk wisata; dan
- 9) Peningkatan kerjasama regional maupun internasional

Selanjutnya dalam pasal 110 Undang-undang Nomor 10 tahun 2009 tentang kepariwisataan dijelaskan bahwa pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan kepariwisataan dilakukan melalui :

- 1) Penempatan peraturan dan ketentuan pelaksanaan perizinan, standar atau kualitas mutu produk, partisipasi masyarakat dan kelestarian lingkungan
- 2) Pemberian bimbingan untuk meningkatkan peran dari :
 - a. Penyelenggara, pengelola dan tenaga kerja yang bergerak dibidang usaha kepariwisataan;
 - b. Aparatur pemerintahan dibidang kepariwisataan atau asosiasi yang berkaitan dengan kegiatan usaha pariwisata
 - c. Masyarakat; dan
- 3) Pengawasan dan pengendalian terhadap penyelenggara kepariwisataan meliputi pemantauan administratif dan pemantauan kegiatan dilapangan serta pengendalian kualitas dan kwanntitas usaha pariwisata, pemberian teguran dan pencabutan izin usaha.

Pembinaan penyelenggara kepariwisataan di tingkat kabupaten/kota diserahkan pada dinas pariwisata. Di Kabupaten Lingga diserahkan kepada Dinas Pariwisata kepemudaan dan Olahraga.

Upaya pembinaan dan pengembangan kepariwisataan bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas kebudayaan bangsa, memperkenalkan kekayaan peninggalan sejarah serta keindahan alam yang ada di Indonesia baik yang ada di wilayah provinsi, Kabupaten/Kota. Sehubungan dengan ini pelayanan dan penyelenggaraan pariwisata untuk masyarakat terutama remaja dan pemuda perlu di tingkatkan. Kesadaran dan partisipasi dalam kegiatan pariwisata perlu ditingkatkan melalui usaha-usaha penyuluhan dan pembinaan kelompok seni budaya, industry kerajinan dan usaha-usaha lainnya seperti usaha akomodasi, usaha makanan dan usaha-usaha lainnya yang mendukung pengembangan kepariwisataan.

2.1.10 Peraturan Daerah

Berdasarkan dan atau mempertahankan Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pariwisata dalam pasal 1 dikatakan :

- 1) Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan Pemerintah Daerah.
- 2) Kepariwisata adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Pengusaha.
- 3) 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 kunjungan wisatawan.

- 4) Daerah kunjungan wisata 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.
- 5) Pengusaha pariwisata adalah orang atau sekelompok orang yang melakukan kegiatan usaha pariwisata.
- 6) Penyelenggaraan Kepariwisataan adalah keseluruhan pengaturan yang berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan kepariwisataan.

Selanjutnya dalam Perda Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan

Pariwisata pasal 3 dikatakan penyelenggaraan kepariwisataan bertujuan untuk :

- 1) Meningkatkan pertumbuhan ekonomi Daerah dan Pendapatan Daerah;
- 2) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- 3) Membuka lapangan kerja;
- 4) Melestarikan sumber daya alam, buatan dan peninggalan budaya;
- 5) Melestarikan dan mengembangkan kebudayaan;
- 6) Mengangkat citra Daerah;
- 7) Memupuk rasa cinta tanah air;
- 8) Memperkuat kearifan lokal; dan
- 9) Mempererat persahabatan antar Daerah dan antar Bangsa.

Dalam Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2011 pasal 15 dikatakan usaha kawasan pariwisata meliputi :

1. Usaha kawasan pariwisata merupakan usaha yang kegiatannya membangun dan/atau mengelola kawasan dengan luas tertentu untuk memenuhi kebutuhan pariwisata.

2. Usaha kawasan pariwisata meliputi :
3. penyewaan lahan yang telah dilengkapi prasarana sebagai tempat untuk menyelenggarakan usaha pariwisata dan fasilitas pendukung lainnya;
4. penyediaan bangunan untuk menunjang kegiatan pariwisata di dalam kawasan pariwisata

Lebih lanjut pada pasal 16 dijelaskan dalam Peraturan Daerah Nomor 13

Tahun 2011 dikatakan bahwa :

- 1) Untuk menunjang usaha kawasan pariwisata Pemerintah Daerah menetapkan kawasan strategis pariwisata.
- 2) Penetapan kawasan strategis pariwisata sebagaimana dimaksud pada ayat(1) disusun dengan memperhatikan aspek :
 - a. Sumber daya pariwisata alam dan budaya;
 - b. Potensi pasar;
 - c. Perlindungan lokasi tertentu untuk menjaga fungsi dan daya dukung lingkungan hidup;
 - d. Lokasi strategis yang mempunyai peran dalam usaha pelestarian dan pemanfaatan aset budaya; dan
 - e. Kesiapan dan dukungan masyarakat dan kekhususan dari wilayah yang potensial menjadi daya tarik pariwisata;
- 3) Pengembangan kawasan strategis wajib memperhatikan aspek sosial, budaya, dan agama masyarakat setempat.
- 4) Kawasan strategis pariwisata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 merupakan bagian integral dari rencana tata ruang wilayah Kabupaten Lingga
- 5) Kawasan strategis pariwisata Daerah diatur dengan Peraturan Bupati.

Sebagai informasi yang diperoleh di lapangan selanjutnya dapat juga diketahui beberapa kegiatan yang dilaksanakan oleh Dinas Pariwisata Kepemudaan dan Olahraga dari tahun 2015 ke tahun 2018 didalam meningkatkan kepariwisataannya khususnya wilayah destinasi unggulan wisata Pulau Benan

Desa Benan Kecamatan Katang Bidare Kabupaten Lingga antara lain dengan jalan melaksanakan kegiatan :

- *Saill to Indonesia Pulau Benan;*
- *Kepri Karnaval;*
- *Visit To Lingga Benan;*
- *Tour de Benan;*
- *Lingga Fishing Festival*
- *Dan lain sebagainya.*

2.1.1.1 Tinjauan Tentang Kepariwisata

1. Pariwisata

Kata pariwisata berasal dari definisi salah satunya purwanto dan Hilmi dalam bukunya pengantar pariwisata (1994:9) mengungkapkan bahwa:

“secara etimologis, istilah pariwisata berasal dari bahasa sansekerta yang terdiri dari dua suku kata yaitu pari dan wisata. Pari berarti banyak berkali-kali atau lengkap. Sedangkan wisata berarti perjalanan atau bepergian. Kata tersebut mempunyai persamaan kata dalam bahasa inggris *Tourism* dan dalam bahasa belanda *tourisme*. Maka pariwisata dapat diartikan sebagai suatu perjalanan yang dilakukan berkali-kali atau berputar dari suatu tempat ke tempat lain”.

Batasan pariwisata hendaknya memperhatikan anatomi dari gejala-gejala yang terdiri dari tiga unsure, yaitu: manusia (*man*), yaitu orang yang melakukan perjalanan wisata, ruang (*space*) yaitu daerah atau lingkup tempat melakukan perjalanan, dan waktu (*Time*) yakni waktu yang digunakan selama dalam perjalanan dan tinggal di daerah tujuan wisata (Yoeti, 1996:116).

Terdapat faktor penting yang mau tidak mau harus ada di dalam batasan suatu definisi pariwisata. Faktor-faktor yang dimaksud adalah antara lain:

1. Perjalanan itu dilakukan sementara waktu;

2. Perjalanan itu dilakukan dari suatu tempat ke tempat lain;
3. Perjalanan itu, walaupun apa bentuknya, harus selalu dikaitkan dengan pertamasyaan atau rekreasi;
4. Orang yang melakukan perjalanan tersebut tidak mencari nafkah di tempat yang dikunjunginya dan semata-mata sebagai konsumen di tempat tersebut.

Berdasarkan beberapa pemaparan diatas, peneliti menyimpulkan bahwa pariwisata ialah suatu perjalanan yang dilakukan untuk sementara waktu dari suatu tempat ke tempat lain dengan maksud untuk mencari hiburan atau menghabiskan waktu luang serta mencari kepuasan tersendiri.

2. Destinasi/ Objek Wisata

Destinasi/Objek wisata merupakan salah satu unsur penting dalam dunia kepariwisataan. Objek dan daya tarik wisata dapat menyukseskan program pemerintah dalam melestarikan adat dan budaya bangsa sebagai aset yang dapat dijual kepada wisatawan. Destinasi/Objek wisata menurut Undang-undang No 10 Tahun 2009 tentang kepariwisataan yaitu Daya Tarik Wisata (DTW) 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.

Menurut SK Menparpostel No. KM 98 PW. 102 MPPT – 87 objek wisata adalah suatu tempat atau keadaan alam yang memiliki sumber daya alam yang dibangun dan dikembangkan sehingga mempunyai daya tarik yang diusahakan sebagai tempat yang dikunjungi wisatawan”.

Berdasarkan definisi di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa objek wisata merupakan segala sesuatu yang dapat bernilai untuk dikunjungi, serta mempunyai daya tarik tertentu, baik dilihat dari segi keunikan dan nilai yang tinggi yang menjadi tujuan wisata untuk mengunjungi daerah tersebut.

Menurut Pandit dalam Astarina (2010:11) jenis-jenis pariwisata tersebut adalah sebagai berikut:

■ **Wisata Budaya**

Adalah perjalanan yang dilakukan atas dasar keinginan untuk memperluas pandangan hidup seseorang dengan jalan mengadakan kunjungan atau peninjauan ketempat lain atau ke luar negeri, mempelajari keadaan rakyat, kebiasaan adat istiadat mereka, cara hidup mereka, budaya dan seni mereka. Seiring perjalanan serupa ini disatukan dengan kesempatan–kesempatan mengambil bagian dalam kegiatan–kegiatan budaya, seperti eksposisi seni (seni tari, seni drama, seni musik, dan seni suara), atau kegiatan yang bermotif kesejarahan dan sebagainya.

■ **Wisata Maritim atau Bahari**

Jenis wisata ini banyak dikaitkan dengan kegiatan olah raga di air, lebih–lebih di danau, pantai, teluk, atau laut seperti memancing, berlayar, menyelam sambil melakukan pemotretan, kompetisi berselancar, balapan mendayung, melihat–lihat taman laut dengan pemandangan indah di bawah permukaan air serta berbagai rekreasi perairan yang banyak dilakukan didaerah–daerah atau negara–negara maritim, di Laut Karibia, Hawaii, Tahiti, Fiji dan sebagainya.

■ **Wisata Cagar Alam (Konservasi)**

Untuk jenis wisata ini biasanya banyak diselenggarakan oleh agen atau biro perjalanan yang mengkhususkan usaha–usaha dengan jalan mengatur wisata ke tempat atau daerah cagar alam, taman lindung, hutan daerah pegunungan dan sebagainya yang kelestariannya dilindungi oleh undang–undang.

■ **Wisata Konvensi**

Yang dekat dengan wisata jenis politik adalah apa yang dinamakan wisata konvensi. Berbagai negara pada dewasa ini membangun wisata konvensi ini dengan menyediakan fasilitas bangunan dengan ruangan–ruangan tempat bersidang bagi para peserta suatu konferensi, musyawarah, konvensi atau pertemuan lainnya baik yang bersifat nasional maupun internasional.

■ **Wisata Pertanian (Agrowisata)**

Untuk tujuan studi maupun melihat–lihat keliling sambil menikmati segarnya tanaman beraneka warna dan suburnya pembibitan berbagai jenis sayur–mayur dan palawija di sekitar perkebunan yang dikunjungi.

■ **Wisata Buru**

Jenis ini banyak dilakukan di negeri–negeri yang memang memiliki daerah atau hutan tempat berburu yang dibenarkan oleh pemerintah dan digalakan oleh berbagai agen atau biro perjalanan. Wisata buru ini diatur dalam bentuk safari buru ke daerah atau hutan yang telah ditetapkan oleh pemerintah negara yang bersangkutan, seperti berbagai negeri di Afrika untuk berburu gajah, singa, ziraf, dan sebagainya.

■ **Wisata Ziarah**

Jenis wisata ini sedikit banyak dikaitkan dengan agama, sejarah, adat istiadat dan kepercayaan umat atau kelompok dalam masyarakat. Wisata ziarah banyak dilakukan oleh perorangan atau rombongan ke tempat–tempat suci, ke makam–makam orang besar atau pemimpin yang diagungkan, ke bukit atau gunung yang dianggap keramat, tempat pemakaman tokoh atau pemimpin sebagai manusia ajaib penuh legenda.

Berdasarkan pemaparan tersebut dapat disimpulkan bahwa pariwisata dapat dibedakan menurut motif wisatawan untuk mengunjungi suatu tempat. Berkaitan dengan destinasi/objek wisata di Kabupaten Lingga, maka Kecamatan Benan masuk ke dalam jenis wisata maritim atau bahari. Wisata Kecamatan

Benan dapat masuk kategori wisata bahari karena pada sejumlah lokasi wisata bisa dilakukan berbagai aktivitas pantai seperti memancing, berlayar, menyelam sambil melakukan pemotretan, kompetisi berselancar, mendayung, melihat– lihat pemandangan indah di bawah permukaan air serta berbagai rekreasi laut lain.

2.2 Ulasan Karya

Penelitian terdahulu sangat dibutuhkan sebagai bahan rujukan dan perbandingan dalam melakukan analisis terkait kajian penelitian yang akan dilaksanakan. Penelitian dimaksud sebagai berikut:

- 1) Penelitian Fitri Ristiana tahun 2016, dengan judul “implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di kabupaten tanggamus (studi tentang pengelolaan teluk kiluan di kecamatan kelumbayan kabupaten tanggamus)”. Penelitian Ristiana menjelaskan adanya temuan beberapa variabel yang masih menjadi kendala dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan wisata bahari di wilayah pesisir Lampung yaitu aksesibilitas yang masih buruk, kurangnya fasilitas, kurang seimbangya partisipasi pemerintah dan LSM, pemasaran yang belum maksimal dan belum ada pelatihan untuk peningkatan ekonomi kreatif serta kurangnya ketersediaan SDM yang handal terhadap para agen pelaksana yaitu pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi dan keterbatasan sumber daya finansial yang menjadi penghambat keberhasilan implementasi kebijakan.
- 2) Penelitian yang dilakukan Jupri tahun 2013 dengan judul “implementasi kebijakan pariwisata berbasis kearifan lokal (studi di kabupaten manggarai barat. Penelitian Jupri menyimpulkan bahwa efektifitas implementasi kebijakan pengembangan pariwisata lebih cenderung menggunakan pendekatan top-down. Akibatnya ruang partisipasi bagi masyarakat sangat terbatas. Serta dipengaruhi oleh kinerja implementator/agensi kebijakan belum optimal, terbatasnya kuantitas dan kualitas sumber daya manusia yang tersedia, ego sektoral yang masih sangat kuat, sehingga koordinasi

dan komunikasi tidak berjalan efektif dan lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang membungkus sirkulasi kehidupan masyarakat cenderung menghalangi terjadinya implementasi kebijakan efektif.

- 3) Penelitian yang dilakukan oleh hermawan dan pratidina tahun 2015 dengan judul model implementasi kebijakan pengembangan pariwisata dalam meningkatkan destinasi pariwisata di kabupaten bogor. Penelitian ini mengemukakan bahwa pelaksanaan pembangunan bidang kepariwisataan di selama ini menghadapi masalah pokok yaitu: keterbatasan sdm kepariwisataan, baik secara kuantitas maupun kualitas (kompeten dan profesional); belum baiknya infrastruktur (sarana dan prasarana), khususnya akses jalan dan jaringan transportasi, menuju destinasi wisata sehinggaberpengaruh terhadap kinerja sektor kepariwisataan; koordinasi lintas-instansi dan lintas-pelaku yang belum optimal.
- 4) Penelitian yang dilakukan oleh habibi saptera tahun 2014 dengan judul implementasi kebijakan peraturan daerah kabupaten rokan hulu nomor 3 tahun 2009 tentang usaha pariwisata dalam pengembananan pariwisata di kabuapten rokan hulu.
- 5) Penelitian lusita anjelina tahun 2017 dengan judul implementasi kebijakan pengembangan objek wisata pantai tanjung setia kecamatan pesisir selatan kabupaten pesisir barat.

Beberapa penelitian terdahulu di atas memiliki relevansi masalah dengan penelitian yang akan peneliti lakukan yaitu pengembangan destinasi wisata bahari kecamatan benan yang dirasa belum optimal. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa secara umum implementasi perda nomor 13 tahun 2013 tentang penyelenggaraan kepariwisataan cukup berjalan dengan baik, dapat dilihat dari beberapa kegiatan yang telah dilaksanakan serta dampak yang positif dirasakan oleh masyarakat dan lembaga, selain itu dalam pelaksanaan

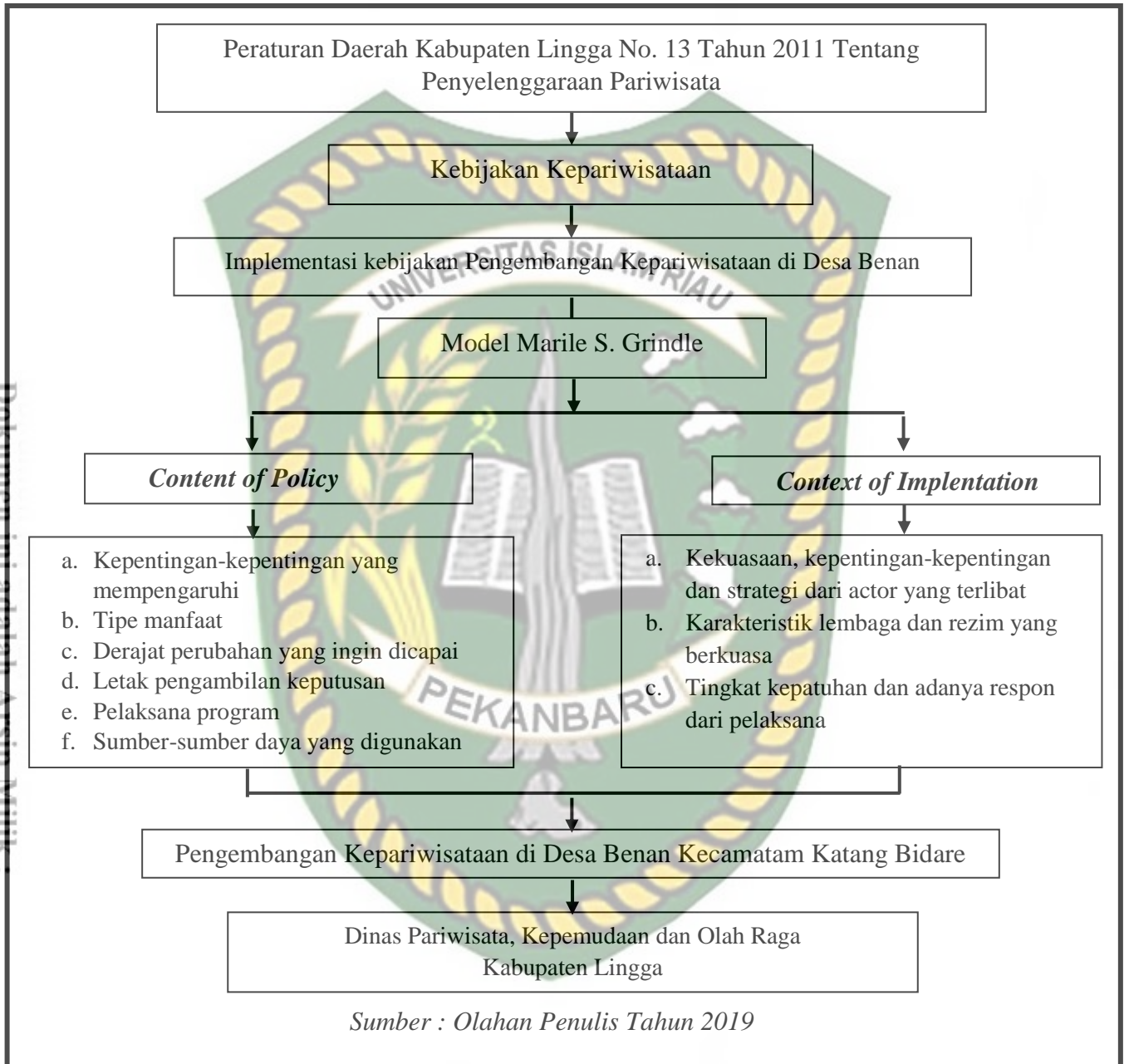
kepariwisataan pulau benan desa benan kecamatan katang bidare telah melibatkan stakeholder unsur *Good Governance* serta dukungan dari beberapa sektor sudah terpenuhi. Namun, diantara keberhasilan tersebut, pelaksanaan penyelenggaraan kepariwisataan di Pulau Benan Desa Benan masih kurang baik dikarenakan masih terdapat kekurangan-kekurangan dalam pelaksanaan wisata Desa Benan tersebut.

2.3 Kerangka Pemikiran

Dari berbagai teori implemtasi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli, peneliti memilih menggunakan teori implementasi kebijakan yang diungkap oleh Marile S Grindel untuk menganalis implementasi peraturan daerah kabupaten lingga no. 13 tahun 2011 tentang penyelenggaraan pariwisata, dengan kerangka pemikiran seperti gambar berikut :



Gambar II. 2
Kerangka Berfikir



2.4 Konsep Operasional

Menurut Singarimbun (2009:33), konsep adalah istilah dan definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak mengenai kejadian, keadaan, kelompok, atau individu yang menjadi perhatian ilmu sosial.

Untuk menghilangkan dan menghindari dari kesalahpahaman beberapa konsep ataupun istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka perlu dijelaskan dalam konsep operasional sebagai berikut :

- 1) Implementasi kebijakan yaitu penerapan dari kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah daerah.
- 2) Kepariwisata adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan pariwisata
- 3) Peraturan Daerah dalam penelitian ini adalah kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah yaitu untuk dipatuhi diwilayah kerja yang ditetapkan.
- 4) Bidang dalam penelitian ini adalah Bidang Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten

Adapun indikator yang dioperasionalkan dalam penelitian ini adalah :

1. *Content of Policy*

- a. Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi
- b. Tipe manfaat
- c. Derajat perubahan yang ingin dicapai
- d. Letak pengambilan keputusan
- e. Pelaksana program
- f. Sumber-sumber daya yang digunakan

2. *Content of Implementation*

- a. Kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari actor yang terlibat
- b. Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa
- c. Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana

2.5 Operasional Variabel

Tabel II.1
Operasional Variabel

Konsep Variabel	Variabel	Indikator	Item Pertanyaan
Keberhasilan Kebijakan dipengaruhi oleh dua variable besar yaitu : <i>Content of policy and content of implementation</i>	Implementasi Kebijakan yang terdiri dari : a. <i>Content of Policy</i> Isi Kebijakan	1. Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi	Apakah ada kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tersebut ?
		2. Tipe manfaat	Apa manfaat dari kebijakan tersebut ?
		3. Derajat perubahan yang ingin dicapai	Apa tujuan yang ingin di capai dari kebijakan tersebut ?
		4. Letak pengambilan keputusan	Bagaimana pengaruh letak pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kebijakan tersebut ?
		5. Pelaksana program	Siapa saja pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan ?
		6. Sumber-sumber daya yang digunakan	Bagaimana sumber-sumber daya yang digunakan dalam pelaksanaan kebijakan ?
	b. <i>Content of implementation</i> Lingkungan Kebijakan	1. Kekuasaan kepentingan dan strategi aktor yang terlibat	Apa yang dilakukan oleh stakeholder yang terlibat dalam mencapai tujuan kebijakn tersebut ?
		2. Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa	Bagaimana Karakteristik institusi dan rezim yang berkuasa ketika kebijakan tersebut diterapkan ?
		3. Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana	Bagaimana Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran dalam menjalankan seni politik demi tercapainya implementasi kebijakan tersebut ?

Sumber : Olahan Penulis Tahun 2019

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Tipe Penelitian

Untuk menghasilkan penelitian yang mendalam dan empirik terhadap Implementasi kebijakan, maka dipilih metode penelitian kualitatif (*qualitative research*) dengan menggunakan pendekatan deskriptif. Pilihan menggunakan metode atau pendekatan kualitatif dengan penekanan pada adanya kewenangan dan kesamaan tindakan kelembagaan/institusi sehingga upaya maksimal tercapainya tujuan bisa dilakukan dengan tindakan koordinasi. Semua informasi yang diperoleh dan terungkap dilapangan baik lisan dan tulisan dari informan penelitian termasuk data yang diperoleh dilapangan maupun tertulis (dokumen pendukung) difungsikan untuk mengungkapkan secara mendalam bagaimana koordinasi tersebut dilangsungkan.

Creswell (2002:1) mengatakan bahwa penelitian kualitatif adalah sebuah proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial atau masalah manusia, berdasarkan pada penciptaan gambaran *holistik* lengkap yang dibentuk dengan kata-kata, melaporkan pandangan informan secara terperinci, dan disusun dalam sebuah latar alamiah.

Pendekatan penelitian kualitatif ini dinilai sangat cocok untuk membahas masalah penelitian secara mendalam dan mampu mengungkap berbagai masalah dan persoalan dan memperbandingkan temuan dilapangan. Pendekatan penelitian kualitatif dengan analisis deskriptif juga dapat memberikan hasil penelitian yang lebih aktual sehingga hasilnya dapat dijadikan landasan dalam penyusunan berbagai konsep secara empirik.

Argumentasi diatas tersebut, sesuai dengan konteks penelitian ini. Dimana, secara garis besar studi Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataaan, membutuhkan *verstehen* (pemahaman mendalam). Obyek penelitian tersebut diungkap dan dibahas melalui 2 (dua) dimensi menurut Grindle (1980) yaitu (*content of implementation* dan *context of implentation*).

Proses penelitian dilakukan dengan mengumpulkan, menggambarkan dan menafsirkan data tentang situasi yang dialami, hubungan tertentu, kegiatan, pandangan, sikap yang ditunjukkan atau tentang kecenderungan yang tampak dalam proses yang sedang berlangsung, termasuk pertentangan data serta penilaian implementasi yang telah dijalankan. Melalui desain ini dapat diperoleh fenomena, fakta, sifat serta hubungan koordinasi yang sedang diteliti secara utuh dan multidimensional sehingga dapat dilakukan kategorisasi dan perumusan proposisi sebagai temuan penelitian.

Melihat karakteristiknya, penelitian kualitatif sering disebut *natural inquiry* (karena konteksnya natural, bukan artifisial; seperti dalam metode eksperimen), atau disebut *interpretive inquiry* (karena melibatkan faktor-faktor subyektif baik dari informan, subyek penelitian, dan peneliti itu sendiri). Penulis mengharapkan hasil dari penelitian ini akan menghasilkan *existing knowledge* (pengetahuan atau perkembangan yang terjadi).

Disain penelitian dirancang dengan pendekatan penelitian kuantitatif yang dilakukan dengan paradigma positivisme. Pemahaman positivisme ini merujuk pada penjelasan Sillahi (2012) yang mengatakan :

“Ada dua paradigma yang berkembang dalam tradisi sosiologi, yakni paradigma positivisme dan paradigma fenomenologis. Paradigma positivisme dinyatakan sebagai paradigma tradisional, eksperimental, atau paradigma empirisistis yang dikembangkan oleh para ahli sosiologi seperti Comte, Durkheim, dan Mill. Sebaliknya, paradigma fenomenologis atau naturalistik dinyatakan sebagai pendekatan konstruktivistis, interpretatif, atau pasca-positivisme atau perspektif pasca-modern dan dianggap sebagai paradigma counter movement terhadap tradisi positivisme dalam akhir abad ke-19 yang dikembangkan ahli sosiologi seperti Weber dan Kant. Positivisme Comte menekankan *“knowledge based on experience”*. Atau *“observed facts”*. Comte berpendapat bahwa hanya dengan menggunakan filsafat positif untuk mempelajari pikiran manusia dan interaksi sosial dapat memahami kemajuan sosial nyata.”

Paradigma positivisme ini dipilih karena penelitian tentang koordinasi pengaturan, penindakan dan pengawasan produk pangan impor di Provinsi Kepulauan Riau, dipandang sebagai *“observed facts”* yang akan menghasilkan *“knowledge based on experience”*, yaitu suatu konsep baru yang disusun berdasarkan temuan penelitian.

3.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau. Selain itu, untuk melengkapi informasi tambahan penelitian, peneliti berkoordinasi dengan unsur Pemerintah Kabupaten Lingga. Alasan pemilihan lokasi Desa Benan karena di Kecamatan Katang Bidare memiliki objek sumber daya bahari yang menarik untuk di jadikan lokasi unggulan pariwisata Kabupaten Lingga. Desa Benan Kecamatan Katang Bidare sendiri, merupakan sebuah pulau pesisir pantai yang secara geografis terpisah dari Kecamatan lain dan sebagai pusat pemerintahan Kecamatan Katang Bidare. Pulau benan sendiri ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten Lingga sebagai destinasi unggulan di bidang pariwisata.

Dengan melihat implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata yang telah dilaksanakan terkait pengembangan kepariwisataan di daerah, informasi terkait aktifitas pengembangan wisata Desa Benan Kecamatan Katang Bidare bisa diperoleh hasil yang diharapkan sehingga strategi-strategi yang akan dilaksanakan kedepan bisa teraktualisasi dengan baik. Selain dari itu, Desa Benan Kecamatan Katang Bidare dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat dan mengangkat citra daerah sebagai objek wisata bahari unggulan daerah Kabupaten Lingga.

3.3 Informan Penelitian

Penentuan seseorang menjadi informan penelitian didasarkan pada kriteria kedudukan, peran, kompetensi atau keterlibatan yang relevan atau terkait dengan proses pengungkapan dan pembahasan implementasi kebijakan. Untuk mengetahui orang-orang yang memenuhi kriteria tersebut dilakukan survei dan konsultasi ke sejumlah pihak di berbagai sektor dan tingkatan. Dengan pendekatan survei dan konsultasi tersebut, teknis penentuan informan menggunakan *snow ball technique*. Penentuan informan penelitian juga memperhatikan kesediaan yang bersangkutan.

Adapun daftar informan dalam penelitian ini terdapat pada Tabel berikut :

Tabel III. 1
Daftar Informan Penelitian

NO	Nama	Jabatan	Pendidikan	Keterangan
1.	Drs. Raja Fahrurruzi	Kadis Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga	S1	1 Orang
2.	Safarrudin	Camat Katang Bidare	S2	1 Orang
3.	Zalmidri	Kepala Bidang Destinasi dan Usaha Pariwisata	S1	1 Orang
4.	Mar'at	Kepala Desa Benan	D III	1 Orang
5.	Pegawai Dinas	Staf	-	5 Orang
6.	Wisatawan	-	-	5 Orang
7.	Masyarakat Setempat	-	-	5 Orang

Sumber : Data Olahan Penulis Tahun 2019

3.4 Jenis dan Sumber Data

Pengumpulan data dapat dilakukan dalam berbagai sumber dan cara, menurut Lofland sebagaimana yang dikutip Lexi J Moeleong (1984 :47) bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Penelitian dilakukan pada dua sumber, yaitu penelitian yang dilakukan dalam penelitian lapangan dan dari penelitian akan didapatkan dua jenis data yaitu:

1. Data Primer

Data primer, dimana penulis langsung berkomunikasi dengan sumber data berupa data primer kemudian untuk memperoleh data dalam penelitian ini penulis melakukan pengumpulan data dengan menerapkan teknik pengumpulan data yang dapat disebutkan pada uraian selanjutnya.

2. Data Sekunder

Data sekunder yang bersumber dari hasil olahan instansi atau sesuatu lembaga tertentu bukan saja untuk kepentingan lembaganya tetapi juga

untuk pihak lain yang membutuhkan. Hal ini bertujuan untuk memperoleh landasan atau kerangka pemikiran yang digunakan untuk membahas hasil penelitian.

3.5 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini untuk mendapatkan keabsahan data dilakukan dengan teknik triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau perbandingan terhadap data itu (Ibid hal.330). Dimana data dalam penelitian ini, melalui teknik triangulasi sumber data, yaitu dengan menggali kebenaran informasi tertentu melalui berbagai metode dan sumber perolehan data, melalui:

1. Observasi

Observasi adalah proses pengamatan dengan cara mengamati dan/atau terjun langsung kelapangan demi mendapatkan sebuah data, informasi, dan untuk mengetahui bagaimana keadaan secara alami untuk kemudian dapat dianalisis.

2. Wawancara

Peneliti mengadakan tanya jawab dengan para informan untuk memperoleh data mengenai hal-hal yang ada kaitannya dengan masalah pembahasan tesis ini, dalam hal melakukan wawancara digunakan pedoman pertanyaan yang disusun berdasarkan kepentingan masalah yang diteliti.

3. Dokumentasi

Dokumentasi adalah suatu teknik pengumpulan data melalui usaha pengumpulan sejumlah dokumen.

3.6 Teknik Analisa Data

Kegiatan analisis data dirancang dengan tahapan-tahapan analisis sebagai berikut:

- 1) Tahap analisis data sekunder : tahap analisis data sekunder ini meliputi penyajian data dan telaah data yang diperoleh dari berbagai dokumen dan sumber lainnya. analisis data sekunder dimaksudkan untuk mendeskripsikan gambaran umum lokasi penelitian dan kondisi dan situasi yang ditemukan.
- 2) Tahap analisis data primer: tahap analisis data primer ini meliputi penyajian, penelaahan, penafsiran dan penyimpulan. analisis data primer ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan dan membahas implementasi kebijakan. struktur pembahasan terdiri atas : analisis *content of policy* dan analisis *context of implementation* serta analisis temuan penelitian dan penyusunan konsep baru.

Analisis *content of policy* meliputi (1) analisis kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi (*Interest Affected*); (2) analisis tipe manfaat (*Type of Benefits*); (3) analisis derajat perubahan yang ingin dicapai (*Extent of Change Envision*); (4) analisis letak pengambilan keputusan (*Site of Decision Making*); (5) analisis pelaksana program (*Program Implementer*); dan (6) analisis komitmen penggunaan sumber daya (*Resources Committed*). Analisis *context of implementation* meliputi : (1) analisis kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat (*Power, Interest, and Strategy of Actor Involved*); (2) Analisis karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa (*Institution and Regime Characteristic*); dan (3) analisis tingkat kepatuhan dan respon (*Compliance and Responsiveness*). Analisis *content of policy* dan analisis *context of implementation* dilakukan dengan pendekatan analisis triangulasi (*triangulation observers*)

menurut sudut pandang : (1) Para pejabat struktural pada instansi/lembaga yang berwenang dan yang terkait implementasi kebijakan (2) Para masyarakat (pemerhati, LSM atau pakar kebijakan keterbukaan Informasi).

Analisis temuan penelitian dan penyusunan konsep baru merujuk pada data empirik yang diperoleh melalui pembahasan hasil penelitian. Data empirik yang dimaksud digali dengan sembilan parameter model implementasi kebijakan publik Marile S. Grindle.

3.7 Teknik Keabsahan Data

Teknik analisis data dilakukan dengan prosedur, tahapan dan teknis sebagai berikut :

1. Pemeriksaan Keabsahan Data

Pemeriksaan data dalam penelitian kualitatif sangat diperlukan, agar data yang terkumpul dapat dipercaya dan menunjukkan keabsahan data. Untuk itu, penelitian menggunakan pola keterwakilan sumber data dan pengklasifikasian jenis data. Keterwakilan sumber data dan klasifikasi data primer diintegrasikan dengan pendekatan triangulasi.

2. Pengelolaan Data

Setelah data terkumpul, selanjutnya pengolahan data dilakukan dengan prosedur dan teknis sebagai berikut :

Pertama, menentukan klasifikasi jenis data sekunder yang diperoleh dari berbagai dokumen. Klasifikasi data sekunder yang terdiri atas beberapa jenis data faktual berfungsi untuk mengungkap obyek dan lokus penelitian. Pengolahan jenis data ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan gambaran umum lokus penelitian dan

mendeskripsikan juga kondisi eksisting obyek penelitian, yaitu berbagai informasi yang terkait dengan implementasi kebijakan. Bila dalam pengolahan data ini ditemukan kekurangan atau kelemahan data, maka kemudian dilakukan konfirmasi data kepada pihak-pihak yang bersangkutan.

Kedua, menentukan klasifikasi jenis data primer yang diperoleh dari para informan penelitian. Klasifikasi data primer yang bersumber dari unsur informan penelitian yang berbeda-beda berfungsi untuk mengungkap obyek penelitian menurut model implementasi kebijakan publik Grindle. Pengolahan jenis data ini dimaksudkan untuk menyusun struktur pembahasan hasil penelitian. Bila dalam pengolahan data ini ditemukan kekurangan atau kelemahan data, maka kemudian dilakukan konfirmasi data kepada informan yang bersangkutan.

3.8 Rancangan Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pemahaman dalam penulisan ini, maka sistematika penulisan disusun terdiri dari:

BAB I Pendahuluan: Bab ini merupakan penjelasan secara umum, ringkas, jelas dan objektif yang menggambarkan dengan tepat isi Proposal Tesis meliputi Latar Belakang, Identifikasi Masalah, Rumusan Masalah, Batasan Masalah, Tujuan dan Kegunaan Penelitian. Oleh karena itu bab ini akan meliputi uraian tentang pertimbangan-pertimbangan atau alasan-alasan mengambil sebuah permasalahan untuk dijadikan sebuah topik pembahasan dalam penulisan tesis.

BAB II Kajian Kepustakaan: Dalam Bab ini dikemukakan dengan umum, ringkas, jelas, dan objektif tentang Kajian pustaka, Ulasan Karya, kemudian menguraikan Kerangka Pemikiran, Konsep Operasional, dan Operasional Variable, dan menyatakan hipotesis.

BAB III Metode Penelitian: Dalam Bab ini diuraikan tentang Tipe Penelitian, Lokasi Penelitian, Informan Penelitian, Jenis dan Sumber Data, Teknik Pengumpulan Data, Teknik Analisa Data, Teknis Keabsahan Data dan Rancangan Sistematika Penulisan.

3.9 Jadwal Penelitian

**Tabel III. 2
Jadwal Penelitian**

No	Jenis Kegiatan	Bulan/ Minggu Ke															
		Maret 2019				April 2019				Juli 2019				November 2019			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1	Persiapan dan Penyusunan Usulan Penelitian		x	x	x												
2	Seminar Usulan Penelitian							x	X								
3	Riset									x	x						
4	Penelitian Lapangan											x	x				
5	Pengolahan dan Analisis Data													x	x		
6	Konsultasi Bimbingan Tesis														x	x	
7	Ujian Tesis																X

BAB IV

HASIL PENELITIAN

4.1 Identitas Informan

Identitas informan merupakan gambaran umum mengenai informan yang meliputi tingkat umur, tingkat pendidikan dan jenis kelamin. Informan yang terdapat di dalam penelitian ini menurut data yang di peroleh melalui wawancara. Pemilihan informan didasari atas kepentingan penelitian, mengingat jumlah yang dimaksud sudah penulis anggap memberikan jawaban dari fenomena yang terjadi saat itu. Untuk lebih jelasnya mengenai identitas diuraikan sebagai berikut:

4.1.1 Identitas Informan Penelitian

a. Tingkat Umur

Tingkat umur dijadikan sebagai pedoman seseorang tentang kematangan pola pikirnya dalam menentukan pandangan terhadap suatu hal. Dalam hal menentukan Informan, juga dilihat faktor usia, dengan pertimbangan jawaban yang diberikan akan mempengaruhi seseorang dalam menentukan pilihan. Semakin tinggi tingkat usia maka keputusan yang diambil sehubungan dengan jawaban yang diinginkan akan semakin baik atau tepat dengan pemikiran yang matang.

Lebih lanjut tingkat usia juga akan mempengaruhi seseorang dalam melakukan setiap aktifitas dalam hidupnya, karena tingkat usia selalu dijadikan indikator dalam menentukan produktif atau tidaknya seseorang, bahkan juga mempengaruhi pola pikir dan standar kemampuan fisik dalam suatu pekerjaan.

Tingkat usia informan dalam penelitian ini dapat di terangkan dalam tabel di bawah ini:

Tabel IV.1
Informan Menurut Tingkat Umur

NO	Tingkat Umur	Jumlah
(1)	(2)	(3)
1	20-29 Tahun	3
2	30-39 Tahun	5
3	40-49 Tahun	4
4	50 Tahun Ke Atas	3
Jumlah		15

Sumber: *Data Olahan Di Lapangan Tahun 2019.*

Dari tabel diatas dapat disimpulkan bahwa dari 15 orang yang menjadi responden tingkat umur 20-29 tahun yaitu, sekitar 3 orang dengan persentase 45%, untuk tingkat umur 30-39 tahun berjumlah 5 orang dengan persentase 75%, dan untuk tingkat umur 40-49 tahun terdiri dari 4 orang dengan persentase 60%, untuk tingkat umur 50 tahun keatas berjumlah 3 orang dengan persentase 45%. Dengan melihat tabel tersebut dapat dikatakan bahwa tingkat umur informan penelitian ini banyak yang berusia rata-rata 30-39 tahun dengan persentase 75%.

b. Tingkat Pendidikan

Tingkat pendidikan informan pada penelitian ini memiliki tingkat pendidikan yang berbeda pada setiap informan. Hal ini dapat dilihat dari jumlah informan yang digolongkan dalam tingkat pendidikan yang akan dipaparkan pada tabel di bawah ini:

Tabel IV.2
Informan Menurut Tingkat Pendidikan

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah
(1)	(2)	(3)
1	SD	4
2	SMA/Sederajat	5
3	D-3	3
4	S-1	2
5	S-2	1
Jumlah		15

Sumber: *Data Olahan Di Lapangan Tahun 2019.*

Dari tabel diatas dapat disimpulkan bahwa dari 15 orang yang berpendidikan bahwa tingkat pendidikan SD berjumlah 4 orang dengan persentase 60% untuk tingkat pendidikan SMA berjumlah 5 orang dengan persentase 70% untuk tingkat D3 berjumlah 2 orang dengan persentase 30% dan tingkat pendidikan S1 hanya berjumlah 2 orang dengan persentase 30% serta untuk tingkat pendidikan S2 hanya 1 orang dengan pesentase 15%. Dengan adanya tingkatan pendidikan tersebut jumlah rata-rata responden terbanyak berpendidikan SMA dengan jumlah 4 orang dengan persentase 70% dan pendidikan SD dengan jumlah 4 orang dengan persentase 60%.

c. Jenis Kelamin

Data informan menurut jenis kelamin ini perlu diturunkan sebagai bahan analisis faktor-faktor yang mempengaruhi variabel penelitian. Distribusi informan menurut jenis kelamin dapat dilihat pada table dibawah ini:

Tabel IV.3
Informan Menurut Jenis Kelamin

NO	Jenis Kelamin	Jumlah
(1)	(2)	(3)
1	Laki-Laki	9
2	Perempuan	6
	Total	15

Sumber: *Data Olahan Di Lapangan Tahun 2019.*

Dari tabel diatas tersebut dapat diketahui bahwa jumlah Informan 15 orang dengan jumlah laki-laki sebanyak 9 orang dan perempuan berjumlah 6 orang, karena yang penulis anggap berpengaruh dengan permasalahan penelitian Mengenai informan ini dapat dikatakan bahwa informasi yang penulis butuhkan dominan kepada pekerja yang berjenis kelamin laki-laki.

4.2 Gambaran Umum Lokasi Penelitian

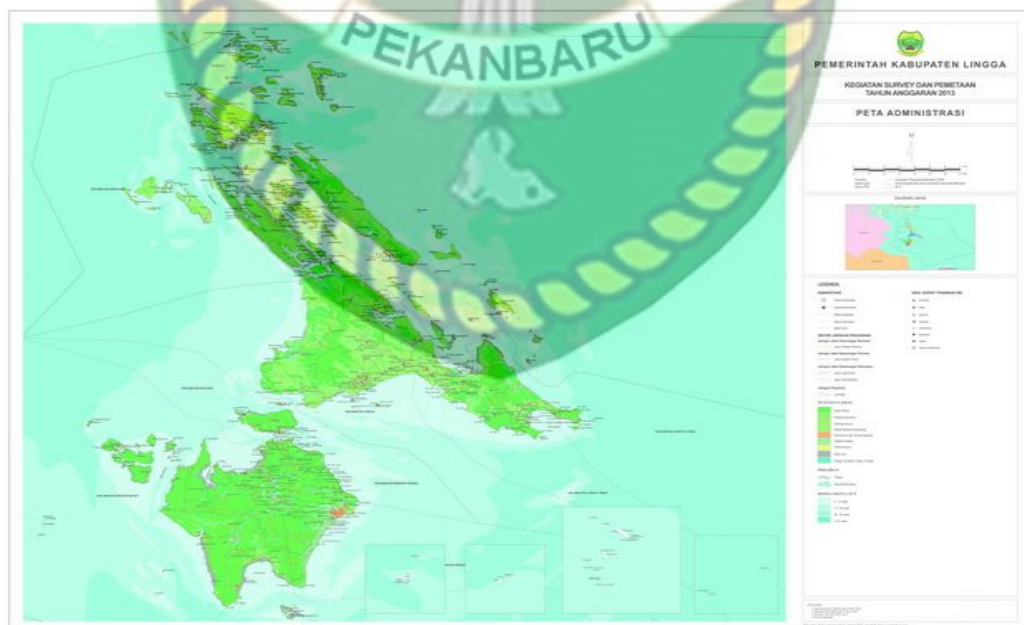
Kabupaten Lingga merupakan pemekaran dari Kabupaten Kepulauan Riau Provinsi Kepulauan Riau. Secara geografis wilayah Kabupaten Lingga berada pada koordinat $0^{\circ}00' - 1^{\circ}00'$ Lintang Selatan $103^{\circ}30' - 105^{\circ}00'$ Bujur Timur, dengan batas administrasi sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan Galang Kota Batam dan Laut Natuna, sebelah timur berbatasan Laut Natuna, sebelah selatan berbatasan dengan Laut Bangka dan Selat Berhala, serta sebelah barat berbatasan dengan Laut Indragiri. Dilihat dari topografinya, sebagian besar daerah Kabupaten Lingga adalah berbukit-bukit. Berdasarkan data dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) terdapat 73.947 ha berupa daerah berbukit-bukit dan dataran hanya sekitar 11.015 ha.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga di Provinsi Kepulauan Riau, Kabupaten Lingga mempunyai luas wilayah daratan dan lautan mencapai 211,772 km² dengan luas daratan 2.117,72 km² (1 %) dan lautan 209,654 km² (99%). Kabupaten Lingga secara administrasi berbatasan dengan:

- Sebelah Utara : Kota Batam dan laut Cina Selatan.
- Sebelah Selatan : Laut Bangka dan Selat Berhala.
- Sebelah Barat : Laut Indragiri Hilir.
- Sebelah Timur : Laut Cina Selatan.

Untuk lebih memperjelas wilayah Kabupaten Lingga dalam di lihat pada peta Kabupaten Lingga dengan gambar dibawah ini :

Gambar IV.1
Peta Administrasi Kabupaten Lingga



Sumber : Bagian Pemerintahan Setda Kabupaten Lingga Tahun 2018

Wilayah administrasi Kabupaten Lingga terdiri atas 604 pulau besar dan kecil. Diantara pulau-pulau tersebut 96 pulau sudah berpenghuni, sedangkan 508 pulau belum berpenghuni. Kabupaten Lingga terdiri dari 10 Kecamatan, 7 Kelurahan dan 75 Desa, dengan rincian sebagai berikut:

Tabel : IV.4
Pembagian Wilayah Administrasi Kabupaten Lingga.

NO	Kecamatan	Banyaknya		Jumlah
		Desa	Kelurahan	
1	Singkep	3	3	6
2	Singkep Barat	11	1	12
3	Lingga	10	1	11
4	Lingga Utara	11	1	12
5	Senayang	18	1	19
6	Lingga Timur	6	0	6
7	Selayar	4	0	4
8	Singkep Pesisir	6	0	6
9	Singkep Selatan	3	0	3
10	Kepulauan Posek	3	0	3
	Total	75	7	82

Sumber : Bagian Pemerintahan Setda Kabupaten Lingga Tahun 2018

Kabupaten Lingga mempunyai sejumlah potensi yang telah berhasil dikembangkan dan dimanfaatkan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat serta pengembangan Kabupaten Lingga itu sendiri. Hal tersebut merupakan modal awal bagi perkembangan Kabupaten Lingga agar lebih maju lagi sesuai dengan tuntutan pembangunan dan masyarakat pada masa mendatang.

Pada Tahun 2018 Pemerintahan Kabupaten Lingga melakukan pembentukan wilayah kecamatan baru berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pembentukan Kecamatan Katang Bidare, Kecamatan Temiang Pesisir Dan Kecamatan Bakung Serumpun. Hal ini diperkuat dengan adanya surat Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor :

138/5853/BAK tanggal 5 Oktober 2018 dengan perihal Kode Wilayah 3 (Tiga) Kecamatan di Kabupaten Lingga dan sudah dilakukan pengisian Pejabat di Kecamatan-Kecamatan baru di wilayah Kabupaten Lingga.

Nama Kecamatan Katang Bidare merupakan salah satu Kecamatan Pembentukan dari Kecamatan baru yang dulunya merupakan Kecamatan Senayang Kabupaten Lingga pada tahun 2018 dengan kode wilayah 21.04.11 yang terdiri dari Desa Benan, Desa Mensanak, Desa Pulau Bukit, Desa Pulau Duyung dan Desa Pulau Medang. Ibu Kota Kecamatan Katang Bidare terletak di Desa Benan yang terdiri dari dari Pulau Benan, Pulau Nopong Kecil, Pulau Air Sunda, Pulau Katang Lingga, Pulau Bakau Benan, Pulau Seranggas Besar, Pulau Seranggas Tengah dan Pulau Seranggas Kecil dan Pulau Benan merupakan pusat Pemerintahan Kecamatan Katang Bidare.

Pulau Benan memiliki letak yang sangat strategis yaitu berdekatan dengan negara tetangga yang berada pada gugusan pulau terdepan dari arah Batam dan Bintan yang merupakan akses utama Provinsi Kepulauan Riau. Pulau ini terletak pada posisi $0^{\circ}21'30'' - 0^{\circ}24'44''$ LU dan $103^{\circ}20'40'' - 103^{\circ}31'53''$ dengan luas wilayah 500 km^2 . Berdasarkan luas dan batasan luas pulau tersebut maka pulau Benan dikatakan termasuk pulau kecil, ini sesuai dengan bunyi UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dengan jumlah penduduk pada tahun 2018 berjumlah 245 Kartu Keluarga (KK) dengan jumlah jiwa 4.158. Hal ini dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel IV.5
Jumlah Penduduk Desa Benan Tahun 2018

NO	Jenis Kelamin	Jumlah (jiwa)
1	Laki-Laki	2107
2	Permpuan	2051
Total Keseluruhan :		4158

Sumber : Kantor Desa Benan Kecamatan Katang Bidare

4.2.1 Profil Kantor Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga

4.2.1.1 Tugas, Fungsi Dan Struktur Organisasi

Dinas pariwisata, kepemudaan dan olah raga kabupaten lingga merupakan kantor dinas dengan tipe b dengan menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pariwisata dan urusan pemerintahan bidang kepemudaan dan olah raga berdasarkan Peraturan Bupati Lingga Nomor 32 tahun 2016 tentang kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi, tata kerja perangkat daerah kabupaten lingga. ada pun tugas pokok dinas pariwisata, kepemudaan dan olah raga kabupaten lingga adalah “ *Membantu Bupati Lingga dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Kebijakan Desentralisasi Pembangunan di Bidang Pariwisata, Kepemudaan, dan Olah Raga* “.

Visi Misi Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olah Raga Kabupaten Lingga mengacu kepada visi dan misi Kabupaten Lingga demi tercapainya good governance di Pemerintahan Kabupaten Lingga.

Untuk melaksanakan tugas sebagaimana yang dimaksud diatas, Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olah Raga Kabupaten Lingga mempunyai tugas sebagai berikut :

1. Perumusan kebijakan di Bidang Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga;
2. Pelaksanaan kebijakan di Bidang Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga;
3. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di Bidang Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga;
4. Pelaksanaan administrasi dinas di Bidang Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga;
5. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati terkait dengan Bidang Pariwisata, Pemuda dan Olahraga.

Berdasarkan kemampuan anggaran dan keterbatasan sumberdaya Aparatur, maka Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga terdiri dari :

A. Kepala Dinas

B. Sekretaris mempunyai tugas :

- ✓ Penyelenggaraan urusan penyusunan tatausaha dan kepegawaian;
- ✓ Penyelenggaraan urusan penyusunan administrasi keuangan;
- ✓ Penyelenggaraan urusan penyusunan perencanaan dan evaluasi kegiatan Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga;
- ✓ Penyelenggaraan urusan penyusunan perlengkapan, rumah tangga, organisasi serta hubungan masyarakat;
- ✓ Penyelenggaraan pengelolaan barang milik/kekayaan negara dan layanan pengadaan barang/jasa di lingkup Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga;
- ✓ Pemantauan, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas administrasi di lingkungan Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga ;
- ✓ Pengelolaan sarana dan prasarana serta aset yang menjadi tanggung jawab Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga;
- ✓ Memberikan saran dan pertimbangan teknis lingkup Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga;

- ✓ Koordinasi pelaksanaan tugas dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga;
- ✓ Melaksanakan tugas kedinasan lainnya yang diberikan oleh atasan sesuai dengan bidang tugasnya dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas. Dan terdiri dari :

❖ **Sub Bagian Umum dan Keuangan** yang memiliki tugas :

- ✓ Menyiapkan bahan perencanaan program kegiatan bidang umum dan keuangan;
- ✓ Menerima dan mengendalikan administrasi surat menyurat;
- ✓ Menyiapkan pengolahan, pengetikan, pencatatan surat menyurat dan naskah dinas lainnya;
- ✓ Menyelenggarakan administrasi tata persuratan, perlengkapan dan administrasi kepegawaian, pembinaan karir, prestasi kerja pegawai;
- ✓ Mengatur, merawat dan menata kearsipan;
- ✓ Menyiapkan fasilitas akomodasi fasilitas kantor, rapat dinas dan upacara, keprotokolan dan kehumasan;
- ✓ Memfasilitasi pelaksanaan perjalanan dinas, pengurusan kendaraan bermotor, keamanan dan urusan rumah tangga;
- ✓ Mengkoordinasikan pengelolaan administrasi barang dan aset Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga meliputi perlengkapan dan inventaris, pengadaan, pendistribusian, penyimpanan, pemeliharaan, dan penghapusan barang;
- ✓ Melaksanakan pembukuan, verifikasi dan pembinaan bendaharawan;
- ✓ Melaksanakan penyelesaian administrasi gaji pegawai;
- ✓ Menyusun dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan;
- ✓ Melaksanakan tugas lain dibidang umum dan keuangan yang diberikan oleh atasan.

❖ **Sub Bagian Perencanaan dan Evaluasi** memiliki tugas :

- ✓ Merencanakan, merumuskan dan menyusun kegiatan Sub Bagian Perencanaan dan Evaluasi sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan;

- ✓ Menghimpun dan mempelajari peraturan perundang-undangan, kebijakan teknis, pedoman dan petunjuk teknis serta bahan-bahan lainnya yang berhubungan dengan tugas Sub Bagian Perencanaan dan Evaluasi sebagai pedoman dan landasan kerja;
- ✓ Mengumpulkan, menghimpun dan mengelola data dan informasi yang berhubungan dengan tugas Sub Bagian Perencanaan dan Evaluasi ;
- ✓ Menyiapkan bahan-bahan dalam rangka penyusunan kebijakan, pedoman dan petunjuk teknis mengenai tugas Sub Bagian Perencanaan dan evaluasi;
- ✓ Menginventarisasi permasalahan-permasalahan yang berhubungan dengan tugas Sub Bagian Perencanaan dan Evaluasi, menyiapkan bahan-bahan dalam rangka pemecahan masalah;
- ✓ Melakukan perencanaan dan evaluasi terhadap program kerja secara berkala;
- ✓ Melakukan evaluasi dan menyusun laporan terhadap semua hasil pelaksanaan kegiatan dinas;
- ✓ Menyusun rencana anggaran, kegiatan dan program kerja tahunan, jangka menengah dan jangka panjang
- ✓ Menyusun anggaran kegiatan ke dalam Rencana Anggaran Satuan Kerja dinas;
- ✓ Melaksanakan tugas kedinasan lainnya yang diberikan oleh atasan sesuai dengan bidang tugasnya dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas;

1. Bidang Destinasi dan Usaha Pariwisata memiliki fungsi :

- a) Penyusunan program kerja dan rencana di bidang destinasi dan usaha pariwisata;
- b) Penyelenggaraan urusan pembinaan, perencanaan dan pengembangan pariwisata;
- c) Pelaksanaan koordinasi dengan instansi terkait dalam rangka mengembangkan pariwisata;

- d) Pengawasan dan pengendalian serta penertiban atas pengelolaan objek daerah tujuan wisata;
- e) Pelaksanaan koordinasi dengan instansi terkait dalam rangka pembinaan perizinan dan pendaftaran usaha pariwisata;
- f) Pelaksanaan kebijakan nasional dan kebijakan kabupaten dalam penetapan dan penerapan standarisasi kepariwisataan daerah;
- g) Penyusunan Rencana Induk Pengembangan Objek Wisata berskala kabupaten;
- h) Fasilitasi kerjasama pengembangan destinasi pariwisata berskala kabupaten;
- i) Pelaksanaan tugas lain di bidang destinasi dan usaha pariwisata yang diberikan oleh atasan.

Bidang Destinasi dan Usaha Pariwisata terdiri dari seksi :

- ❖ **Seksi Obyek Daerah Tujuan Wisata** memiliki tugas :
 - a. Penyusunan program kerja seksi objek daerah tujuan wisata;
 - b. Fasilitasi pengembangan objek daerah tujuan wisata di daerah;
 - c. Menyiapkan bahan untuk pengawasan pengendalian dan penertiban atas pengelolaan objek daerah tujuan wisata;
 - d. Menyiapkan bahan untuk pengembangan dan penataan kawasan daerah tujuan wisata;
 - e. Menyiapkan bahan untuk melakukan penyusunan rencana induk pengembangan daerah tujuan wisata;
 - f. Melakukan pendataan dan pembinaan di daerah tujuan wisata;
 - g. Memfasilitasi kerjasama pengembangan Destinasi Pariwisata;
 - h. Melaksanakan tugas kedinasan lainnya yang diberikan oleh atasan sesuai dengan bidang tugasnya dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas.
- ❖ **Seksi Sarana dan Prasarana dan Usaha Jasa Pariwisata.**
 - a. Menyusun program seksi sarana prasarana dan usaha jasa pariwisata;
 - b. Menyiapkan bahan pengaturan dan pembinaan sarana prasarana dan usaha jasa pariwisata;

- c. Melaksanakan pembinaan dan penyuluhan sarana prasarana dan usaha jasa pariwisata;
- d. Melaksanakan koordinasi dengan instansi terkait dalam rangka pembinaan perizinan dan pendaftaran usaha jasa pariwisata;
- e. Melaksanakan kebijakan Nasional dan kebijakan Kabupaten dalam penerapan Standarisasi kepariwisataan daerah;
- f. Melakukan pendataan terhadap perizinan usaha jasa pariwisata;
- g. Melakukan Analisis dan kerjasama dengan instansi dan lembaga terkait dalam rangka pendataan usaha jasa pariwisata;
- h. Melakukan pembinaan dan pengembangan terhadap usaha jasa pariwisata;
- i. Melaksanakan tugas kedinasan lainnya yang diberikan oleh atasan sesuai dengan bidang tugasnya dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas.

2. **Bidang Promosi dan Pemasaran Pariwisata** memiliki fungsi :

- a) Penyiapan bahan penyelenggaraan pelayanan informasi,
- b) Pengelola pusat-pusat informasi kepariwisataan;
- c) Pelaksanaan event-event promosi strategis;
- d) Pelaksanaan pemasaran dan kerjasama di bidang pariwisata;
- e) Pelaksanaan analisa pasar dan pengendalian jasa usaha pariwisata;
- f) Melaksanakan tugas kedinasan lainnya yang diberikan oleh atasan sesuai dengan bidang tugasnya dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas.

Bidang Promosi dan Pemasaran Pariwisata terdiri dari seksi :

- ❖ **Seksi Sarana Promosi, Informasi dan Kerjasama Pariwisata** memiliki tugas :
 - a. Menyusun program seksi promosi, informasi dan kerjasama pariwisata;
 - b. Menyiapkan bahan penyusunan perencanaan promosi, informasi dan kerjasama pariwisata secara terpadu;
 - c. Melaksanakan pelayanan informasi dan kerjasama wisatawan dan masyarakat;

- d. Menyiapkan bahan penyelenggaraan dan kerjasama penyelenggaraan event serta berpartisipasi dalam pameran atau event pemasaran pariwisata didalam dan luar negeri;
 - e. Melaksanakan penyebarluasan bahan-bahan informasi dan promosi pariwisata;
 - f. Menyiapkan dan menyusun strategi promosi pariwisata;
 - g. Menyiapkan dan mempromosikan cenderamata khas daerah;
 - h. Menyiapkan penyelenggaraan koordinasi pembinaan dan fasilitasi kegiatan promosi dan kerjasama pariwisata dengan atau antar pemerintah provinsi, kabupaten atau kota, industri pariwisata, asosiasi dan stekholder pariwisata;
 - i. Pelaksanaan evaluasi dan penyusunan laporan program seksi promosi;
 - j. Melakukan pendataan dan pembinaan objek dan daya tarik wisata sebagai bahan promosi;
 - k. Melaksanakan tugas kedinasan lainnya yang diberikan oleh atasan sesuai dengan bidang tugasnya dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas.
- ❖ **Seksi Analisa Pasar, Pengembangan Produk dan Daya Tarik Pariwisata** memiliki tugas :
- a. Menganalisa pasar pariwisata yang potensial baik dalam maupun luar negeri;
 - b. Mencari dan menganalisa produk-produk pariwisata potensial yang ada didaerah untuk dipasarkan;
 - c. Melakukan koordinasi dengan pihak yang terlibat dalam pemasaran pariwisata;
 - d. Menyusun program tentang pengendalian dan jasa usaha pariwisata;
 - e. Menyiapkan bahan pengaturan dan pembinaan tentang pengendalian jasa usaha pariwisata;
 - f. Melaksanakan pembinaan dan penyuluhan tentang pengendalian jasa usaha pariwisata;
 - g. Menganalisa frekuensi naik dan turunnya pemasaran pariwisata;
 - h. Mencari dan menganalisa pasar-pasar pariwisata baru yang berpotensi;

- i. Mencari dan menganalisa produk-produk pariwisata baru untuk dipasarkan;
- j. Menyiapkan bahan-bahan untuk koordinasi dengan pihak-pihak terkait untuk analisa pasar pariwisata;
- k. Melaksanakan kebijakan nasional dan daerah dalam penetapan dan penerapan produk pariwisata yang akan dipasarkan;
- l. Melaksanakan tugas kedinasan lainnya yang diberikan oleh atasan sesuai dengan bidang tugasnya dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas.

3. Bidang Kepemudaan dan Olahraga

Mempunyai tugas mengelola urusan pemerintahan daerah di bidang kepemudaan dan olahraga serta memiliki fungsi :

- a) Perumusan kebijakan di bidang pemberdayaan dan pengembangan kepemudaan, pengelolaan olahraga dan pembinaan olahraga;
- b) Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang kepemudaan dan olahraga;
- c) Perumusan kebijakan fasilitas sarana dan prasarana dibidang kepemudaan dan olahraga;
- d) Penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang kepemudaan dan olahraga;
- e) Pemantauan analisis, evaluasi dan pelaporan di bidang kepemudaan dan olahraga;
- f) Pemberian bimbingan teknis dan supervisi dibidang kepemudaan dan olahraga;
- g) Pelaksanaan administrasi bidang pemuda dan olahraga;
- h) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh atasan.

Bidang Kepemudaan dan Olahraga ini terdiri dari seksi :

❖ Seksi Kepemudaan dan Olahraga

- a. Penyiapan perumusan kebijakan di bidang pemberdayaan dan pengembangan pemuda serta pengelolaan dan pembinaan olahraga;

- b. Penyiapan koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang pemberdayaan dan pengembangan pemuda serta pengelolaan dan pembinaan olahraga;
 - c. Penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang pemberdayaan dan pengembangan pemuda serta pengelolaan dan pembinaan olahraga;
 - d. Pemantauan analisis, evaluasi dan pelaporan di bidang pemberdayaan dan pengembangan pemuda serta pengelolaan dan pembinaan olahraga;
 - e. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi dibidang pemberdayaan dan pengembangan pemuda serta pengelolaan dan pembinaan olahraga.
 - f. Melaksanakan tugas kedinasan lainnya yang diberikan oleh atasan sesuai dengan bidang tugasnya dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas.
- ❖ **Seksi Sarana dan Prasarana Olahraga**
- a. Penyiapan perumusan kebijakan di bidang sarana dan prasarana olahraga;
 - b. Penyiapan koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang sarana dan prasarana olahraga;
 - c. Penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang sarana dan prasarana olahraga;
 - d. Pemantauan analisis, evaluasi dan pelaporan di bidang sarana dan prasarana olahraga;
 - e. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi dibidang sarana dan prasarana olahraga.
 - f. Melaksanakan tugas kedinasan lainnya yang diberikan oleh atasan sesuai dengan bidang tugasnya dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas.

Sebagai perwujudan dari beberapa kebijakan dan strategi dalam rangka mencapai setiap tujuan strateginya, maka langkah-langkah operasional harus dituangkan dalam program dan kegiatan beserta kelompok sasaran dan pendanaan indikatif sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku serta memperhatikan tugas dan fungsi Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olah Raga Kabupaten Lingga. Program dan kegiatan Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olah Raga

Kabupaten Lingga merupakan alat untuk mencapai visi dan misi organisasi yang telah ditetapkan. Untuk itu, dalam pelaksanaan Peraturan- Peraturan terkait dengan kepariwisataan Dinas terkait telah menetapkan kegiatan-kegiatan bidang kepariwisataan di wilayah Kabupaten Lingga termasuk di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare sebagai destinasi unggulan yang tertuang didalam Rencana Strategis (RENSRTA) Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olah raga Kabupaten Lingga tahun 2017 -2021 sebagai berikut :

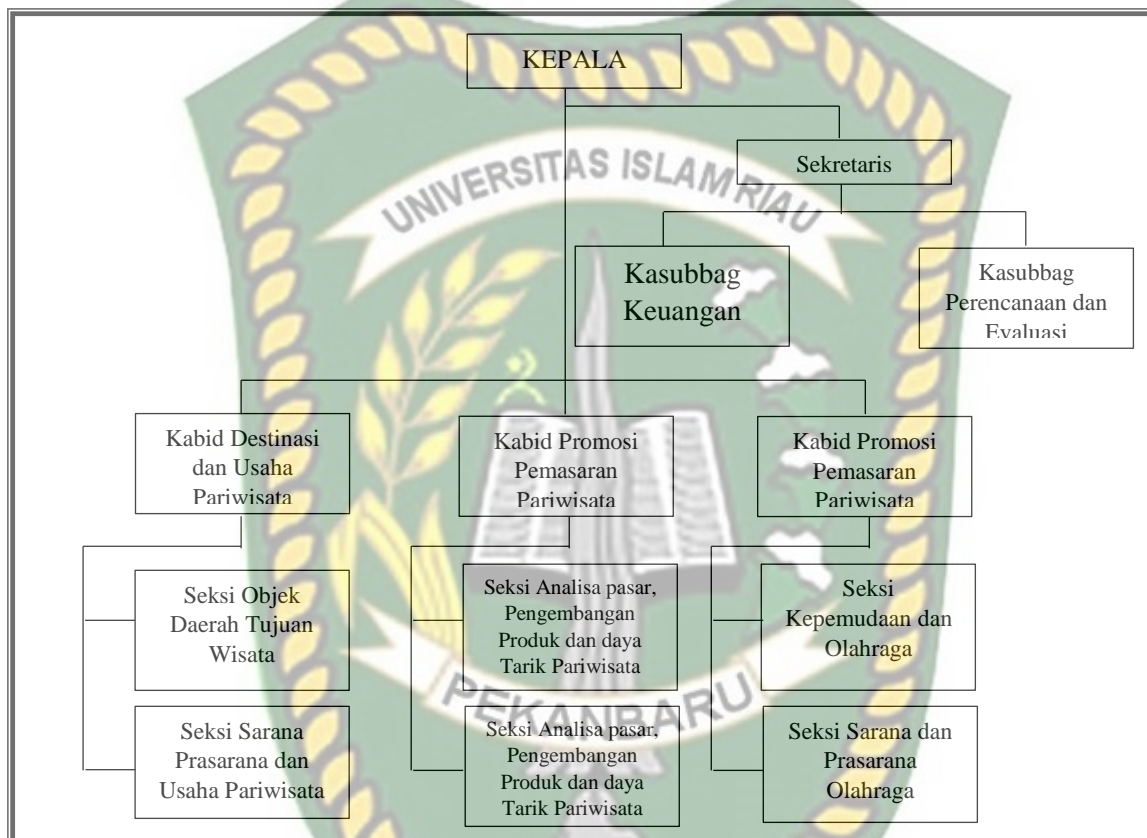
- 1. Program Pengembangan Pemasaran Pariwisata**
 - a. Peningkatan pemanfaatan teknologi informasi dalam pemasaran pariwisata.
 - b. Penyelenggaraan familiriaza tion trip.
 - c. Pendukung pengembangan wisata bahari Kabupaten Lingga.
 - d. Sail to Indonesia.
 - e. Visit Lingga.
 - f. Kepri Carnival.
 - g. Lingga Fishing Festival.
 - h. Pelaksanaan promosi pariwisata nusantara dalam dan luar negeri.
 - i. Pemilihan duta wisata Kabupaten Lingga.
 - j. Festival Gunung Daik (FGD).
 - k. Analisa pasar untuk promosi dan pemasaran objek pariwisata.
 - l. Pengembangan jaringan kerja sama promosi pariwisata.

- 2. Program Pengembangan Destinasi Pariwisata**
 - a. Peningkatan pembangunan sarana dan prasarana pariwisata.
 - b. DED kawasan mangrove Desa Benan.
 - c. Pembebasan lahan di kawasan objek wisata.
 - d. Studi banding dalam pengembangan Desa wisata.
 - e. Studi kelayakan pariwisata pulau sebangka.
 - f. Pendampingan khusus pariwisata.
 - g. DED Pulau sebangka.

- 3. Program Pengembangan Kemitraan**
 - a. Sosialisasi sadar wisata.
 - b. Pendampingan dan pelatihan lembaga pengelolaan wisata.
 - c. Pelatihan tata kelola home stay.
 - d. Sosialisasi produk hokum pariwisata.
 - e. Standarisasi dan sertifikasi usaha pariwisata.

4.2.1.2 Bagan Struktur Organisasi

Gambar IV.2
Struktur Organisasi Tata Kerja Di Dinas Pariwisata,
Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga



4.2.1.3 Profil Kepegawaian

Sumber daya manusia (SDM) sangatlah penting dalam menunjang kinerja organisasi. Dalam pelaksanaan suatu program tentu saja diperlukan pelaksana guna mendukung terlaksananya program dengan baik. Oleh karena itu, ketersediaan pelaksana yang cukup serta berkompentensi dalam mendorong keberhasilan suatu program sangat diperlukan. Untuk mengetahui keadaan sumber daya aparatur pada Kantor Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga berdasarkan jenis pendidikan dapat di lihat pada table berikut :

Tabel IV.6
Jumlah Pegawai (SDM) berdasarkan jenis pendidikan

NO	Golongan	SD	SLTP	SLTA	D.I	D.III	D.IV	S1	S2	Jumlah
1	IV							2		2
2	III			1		2		10	1	14
3	II			2		1				3
4	I									
Total										19

Sumber : Kantor Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga

Dilihat dari tingkat pendidikan pegawai pada Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga sangat berpotensi untuk memiliki pengetahuan dan sikap profesional yang tinggi untuk mengembangkan potensi pariwisata di Desa Benan Kecamatan Katang Kabupaten Lingga yang merupakan objek wisata unggulan Pemerintahan Kabupaten Lingga serta peningkatan pengetahuan dan keahlian pada bidang pengembangan pariwisata untuk mengisi formasi jabatan dalam rangka peningkatan kualitas pengembangan kepariwisataan dimasa masa yang akan datang. Terutama sebagai mana yang dilihat dari table yang di atas, jumlah pegawai dengan tingkat pendidikan sarjana (S1) yang paling banyak 12 orang, tingkat pendidikan Diploma Tiga berjumlah 3 orang dan yang terakhir SLTA sebanyak 3 orang.

4.3 Hasil Penelitian

4.3.1 Impementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataa (Studi di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare Kabupaten Lingga)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan, bahwa pariwisata merupakan urusan pemerintahan pilihan yang menjadi kewenangan daerah. Hal ini dapat dijelaskan penjabaran dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terdiri dari beberapa urusan pemerintahan diantaranya adalah urusan absolut, urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan absolut yang terdiri dari politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Urusan Konkuren merupakan urusan pemerintahan sebagaimana yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, urusan pemerintahan wajib terdiri dari urusan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar dan tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayan dasar terdiri dari urusan pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat serta urusan sosial sedangkan Urusan pemerintahan wajib tidak berkaitan dengan pelayanan dasar terdiri dari urusan tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanian, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan Desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana,

perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan. Urusan pemerintahan pilihan terdiri dari urusan kelautan dan perikanan, **pariwisata**, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.

Berdasarkan hal ini, kegiatan pembangunan kepariwisataan harus ditujukan pada konsep otonomi yang terdesentralisasi. Artinya, tujuan yang ingin dicapai adalah tujuan nasional yang pelaksanaannya dilaksanakan secara otonom oleh daerah. Penyerahan kewenangan tersebut, juga telah disertai dengan pertanggungjawaban pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Dengan konsep ini, diharapkan pemerintah daerah akan lebih mandiri dalam pembangunan.

Pada dasarnya kebijakan pengembangan pariwisata Daerah harus berorientasi jangka panjang dan menyeluruh (*holistic*) tidak hanya memanfaatkan tetapi sekaligus melestarikan obyek dan daya tarik wisata yang memberikan manfaat secara adil. Oleh karena itu dalam aktualisasi pembangunan kepariwisataan penekanan pada prinsip berkelanjutan (*sustainable*) pada pengembangan sumber daya manusia melalui nilai-nilai budaya, keunikan alam dan lingkungan kemasyarakatan harus mendapat tempat yang baik.

Keberhasilan pembangunan kepariwisataan daerah juga sangat ditentukan oleh investasi kebijakan terutama pembangunan sumber daya (modal dan manusia) yang berkompeten dalam pengelolaan yang sesuai dan tepat sasaran dengan kondisi karakteristik wilayahnya. Pembangunan kepariwisataan harus

dilakukan secara terpadu (*integrated*), oleh karena itu pengelolaan kawasan wisata harus saling menguntungkan dari berbagai kepentingan sektor atau dengan kata lain *multiplier effect* yang dihasilkan dari pembangunan benar-benar dapat dimanfaatkan secara luas.

Dalam menentukan prioritas Daerah Kabupaten Lingga mengingat keterbatasan sumberdaya, baik Sumberdaya Manusia, maupun Sumberdaya lainnya, maka perlu dilakukan penajaman prioritas program sehingga mampu meningkatkan kinerja pemerintahan. Sesuai dengan amanat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Pemerintah Kabupaten wajib mengalokasikan dana sesuai dengan fungsi – fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban pemerintah daerah, serta mengatur dan mengurus fungsi – fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan dan menyejahterakan masyarakat.

Selanjutnya Prioritas Pembangunan Daerah Kabupaten Lingga ditempuh dengan ditetapkan sasaran, tujuan dan arah kebijakan. Salah satu arah kebijakan prioritas pembangunan adalah percepatan pembangunan ekonomi sektor pariwisata dan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata. Dimana di jelaskan pada pasal 2 (tiga) bahwa penyelenggaraan kepariwisataan bertujuan untuk :

1. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi Daerah dan Pendapatan Asli Daerah;
2. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat ;

3. Membuka lapangan pekerjaan ;
4. Melestrikan sumber daya alam, buatan dan peninggalan budaya ;
5. Melestarikan dan mengembangkan kebudayaan ;
6. Mengangkat citra Daerah ;
7. Memupuk rasa cinta tanah air ;
8. Memperkuat kearifan lokal ; dan
9. Mempererat persahabatan antar Daerah dan antar Bangsa.

Peran pemerintah daerah merupakan kunci utama dalam menumbuhkembangkan pariwisata di daerahnya, karena itu intervensi pemerintah dalam pembangunan pariwisata merupakan kunci pembuka yang dapat menjelaskan berbagai masalah negatif serta penyimpangan visi, misi daerah pembangunan pariwisata. Intervensi pemerintah dalam aktivitas pariwisata oleh swasta dan masyarakat tentunya dipengaruhi oleh berbagai factor yang berasal dari dalam birokrasi pemerintah itu ataupun dari masyarakat dan tekanan dunia internasional.

Salah satu arti penting sektor pariwisata ini adalah sebagai salah satu unsur peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) selain itu juga diketahui bahwa sektor wisata ini juga bias lebih memperkenalkan daerah pada dunia luar terutama bagi sektor pariwisata.

Sebagai Daerah Kepulauan, di Kecamatan Katang Bidare Desa Benan mempunyai potensi yang cukup besar dibidang kepariwisataan yang masih belum dikelola secara maksimal. Kecamatan Katang Bidare Desa Benan memiliki objek wisata bahari yang sangat dikenal di dalam dan luar daerah, oleh karena itu

Pemerintah Daerah Kabupaten Lingga membuat kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataaan.

Sebagai wujud dari implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Kepariwisataaan, maka penulis bab ini menganalisis keberhasilan implementasi peraturan tersebut yang menjadi focus dalam penelitian ini. Pelaksanaan Implementasi tersebut akan dianalisis melalui kriteria yang dikemukakan oleh Grindle (1980: 9-11), ada 2 (dua) hal yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu isi (*contents*) dan lingkungan (*contexts*) pelaksanaan kebijakan. Grindle menyatakan bahwa sebagai berikut:

4.3.1.2 *Contens of Policy* (Isi Kebijakan)

4.3.1.2.1 Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi

Didalam pelaksanaan peraturan daerah kabupaten lingga nomor 13 tahun 2011 tentang kepariwisataaan, hal ini sangat mempengaruhi terhadap kepentingan-kepentingan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Lingga dalam pengembangan kepariwisataaan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dan mengangkat citra daerah. Upaya kepentingan pemerintah daerah Kabupaten Lingga dalam pelaksanaan pengembangan pariwisata maka diterbitkan Peraturan Bupati Lingga nomor 10 tahun 2013 tentang penetapan destinasi pariwisata unggulan daerah (DPUD) di Kabupaten Lingga yang mana kawasan pulau benan desa benan Kecamatan Katang Bidare merupakan kawasan detinasi pariwisata unggulan daerah. Dengan demikian

kepentingan-kepentingan didalam pelaksanaan kebijakan tersebut perlu dilakukan berbagai kegiatan penunjang pariwisata yang antara lain pembangunan insfratraktur sarana dan prasarana pariwisata dan kegiatan pengembangan promosi pariwisata serta Kebersihan Lingkungan pariwisata pada objek wisata bahari Desa Benan. Selain dari pada itu kepentingan-kepentingan pihak lain ikut serta didalam pengembangan pariwisata di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare dalam tujuan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Lingga dalam peningkatan pendapatan asli daerah serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa yang berada di desa wisata, akan tetapi pengembangan kepariwisataan yang dilakukan pihak ketiga dalam upaya usaha pariwisata masih terhambat oleh kurangnya modal usaha wisata serta kepentingan-kepentingan kebijakan dalam kepengurusan administrasi usaha pariwisata, hal ini dapat dijelaskan berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Kwansing pada hari senin tanggal 8 juli 2019 pukul 13.45 WIB dirumah makan Bapak Acai Desa Benan Kecamatan Katang Bidare selaku pemilik usaha pariwisata:

“saya bukan tidak mau meneruskan pembangunan usaha pariwisata ini, hanya saja kami terkendala terkait modal usaha dan perpanjangan izin usaha yang banyak terjadi perubahan dari sebelumnya.”

Hal senada juga disampaikan oleh Bapak Hasim, yang merupakan rekan bisnis dari Bapak Kwansing pada hari, tanggal waktu dan tempat yang sama, beliau menjelaskan bahwa:

“benar, kami terkendala dalam hal modal usaha dan juga terkait administrasi dalam hal izin usaha yang terdapat banyak perubahan-perubahan sehingga menyulitkan kita untuk memperpanjang izin”

Dalam hal ini, pada hari selasa, tanggal 16 Juli 2019 pukul 09.45 WIB di Kantor Camat Katang Bidare, Camat Katang Bidare Bapak Syafarudin S,Sos., M.Si merespon bahwa:

“dalam pengembangan usaha pariwisata untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat kami sangat mendukung, akan tetapi pelaku usaha pariwisata ini harus memperhatikan beberapa prosedur terkait masalah administrasi perizinan dan melihat dampak lingkungan kawasan pariwisata untuk sama-sama dapat dijaga dan dilestariakan bersama”

Kepala Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga, wawancara melalui via seleur yang penulis lakukan pada tanggal 07 Desember 2019 pukul 10.00 WIB, dijelaskan bahwa :

“terkait usaha pariwisata yang dilakukan oleh pak kwansing dan pak hasyim yang berada di desa benan menurut saya untuk dapat dilanjutkan usaha wisatanya, Dinas Pariwisata sudah menyurati kepada beliau untuk dapat melakukan pertemuan terkait kelanjutan usaha wisatanya itu tetapi pihak pengusaha belum ada respon sama sekali, informasi yang kami terima terbentur masalah modal usaha, dan terkait proses perizinan serta informasi lebih lanjut yang saya terima Bapak Bupati Kurang merestui usaha mereka ini dikarenakan tahan usaha sudah menjadi mereka punya dan beberapa bangunan yang sudah terbangun tidak ada izin mendirikan bangunan serta tembok bangunan yang dibangun itu betul-betul menghalangi warga setempat untuk lewat”

Berdasarkan hasil wawancara dan observasi dilapangan yang penulis lakukan didapati hasil bahwa indikator kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi pada penelitian ini didalam pelaksanaan kebijakan pengembangan pariwisata di pulau benan masih adanya hambatan atau kendala di bidang administratif serta kurang terjalinnya koordinasi,

komunikasi yang baik antara Pemerintah Daerah Kabupaten Lingga dengan pihak ketiga untuk melakukan investasi pariwisata di Pulau Benan.

Sesuai Analisis yang dikemukakan oleh Marlle. S. Grindle (1980) dengan indicator (*interes*) kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi dapat dijelaskan bahwa adanya faktor-faktor yang mempengaruhi diantara Pemerintah Daerah Kabupaten Lingga dengan pihak ketiga (pengusaha) didalam pengembangan wisata pulau benan menimbulkan dampak terhadap aktivitas politik yang distimulasi sehingga prose pengembangan kepariwisataan tersebut sedikit terhambat.

Maka dapat penulis terangkan bahwa harapan dari masyarakat setempat yang berada di Pulau Benan Desa Benan usaha wisata yang dikembangkan Bapak Kwansing hendaknya diteruskan sehingga wisatawan yang berkunjung ke wisata unggulan pulau benan dapat merasa lebih nyaman, dan sebagian masyarakat setempat dapat bekerja apabila Resort tersebut resmi dijalankan sebagai penjaga, tenaga kebersihan dan lain sebagainya dalam membantu perekonomian masyarakat.

Dari hasil penelitian penulis dan penjelasan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi sebagai penunjang aktivitas pengembangan kepariwisataan dengan melakukan antara lain : menjalin hubungan yang harmonis dengan

melakukan koordinasi, komunikasi antara Pemerintah, Pengusaha dan Masyarakat dan melakukan pengembangan promosi pariwisata serta kepentingan dalam menjaga lingkungan pariwisata agar wisatawan local dan wisatawan mancanegara merasa nyaman dalam menikmati keindahan wisata alam, hal ini hendaknya dilakukan stakeholder bersama masyarakat desa setempat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat serta dapat meningkatkan pendapatan asli daerah juga mengangkat citra daerah.

4.3.1.2.2 Tipe Manfaat

Tipe manfaat kebijakan merupakan salah satu indikator penentu dalam keberhasilan sebuah kebijakan dan atau peraturan perundang-undangan, kebijakan atau aturan yang dimaksud dapat dikeluarkan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dan pemerintah desa untuk mensejahterkan kehidupan masyarakat di Indonesia. Pemerintah Kabupaten Lingga dalam mewujudkan keberhasilan indikator tipe manfaat ini salah satunya mengeluarkan kebijakan pengembangan kepariwisataan yaitu peraturan daerah Kabupaten Lingga nomor 13 tahun 2011 tentang Kepariwisataaan serta peraturan Bupati Lingga nomor 10 tahun 2013 tentang penetapan destinasi pariwisata unggulan daerah (DPUD) di Kabupaten Lingga. Dalam penetapan destinasi pariwisata unggulan Desa Benan Kecamatan Katang Bidare merupakan salah satu desa wisata unggulan daerah Kabupaten Lingga dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan membuka lapangan

pekerjaan bagi masyarakat setempat. Hal ini terlihat dengan adanya pembangunan infrastruktur penunjang pariwisata berupa sarana dan prasarana umum baik itu pelabuhan, lapangan olah raga, dan pembukaan lahan baru yang memberikan manfaat bagi masyarakat setempat.

Hal ini sesuai dengan keterangan salah satu informan yaitu Bapak Salim pada hari Jum'at tanggal 26 Juli 2019 pukul 16.00 WID di Kediannya selaku Tokoh masyarakat Desa Benan yang mengatakan bahwa:

“dengan dikeluarkan peraturan daerah ini yang menetapkan bahwa desa benan adalah wisata unggulan banyak memberikan manfaat bagi masyarakat kita pak, yang mane hal ini tidak terlepas dari kebijakan-kebijakan pak bupati lame kite Pak H.Daria, tanpe beliau mungkin kami tak dapat merasakan kehadiran orang-orang mancanegara, seperti dari Hungaria, Amerika, Australia, dan Negara lainnya”

Hal tersebut juga dibenarkan oleh tokoh masyarakat Desa Benan yaitu Bapak Sahlan pada hari sabtu tanggal 27 Juli 2019 pukul 20.00 WIB di rumah beliau, selaku ketua lembaga adat melayu desa benan, beliau menuturkan:

“dulunye desa benan ini tidak seindah ini dan tidak seperti yang kite lihat sekarang, banyaklah jase-jase beliau dengan kebijakan yang beliau keluarkan membuka wajah baru bagi desa dan masyarakat kami, hal ini juge tidak terlepas dari dukungan daerah pade saat ini, akan tetapi manfaat yang sudah ade ini seperti infratraktur yang dibangun dan kegiatan-kegiatan promosi sudah dilakukan contohnye kegiatan tour di benan, sailkalimata dan kegiatan lainnye. Kami berharap infrastruktur yang sudah ade tolong dijage jangan sampai rusak”

Kepala Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga, wawancara melalui via Handpone Selelur yang penulis lakukan pada tanggal 07 Desember 2019 pukul 10.00 WIB, dijelaskan bahwa :

“dalam melaksanakan program kegiatan pariwisata khususnya di Pulau Benan Dinas Pariwisata telah berupaya semaksimal mungkin dalam meningkatkan wisata pulau benan. Dengan mllakukan beberapa kegiatan seperti sail to kalimata, tour de benan, wondurfull to Indonesia pulau benan, dan kegiatan-kegiatan pariwisata di desa lain di wilayah kabupaten lingga untuk dapat diambil manfaatnye bagi masyarakat desa wisata tersebut”

Dari beberapa kutipan wawancara diatas dan observasi yang penulis lakukan dilapangan dapat penulis simpulkan bahwa di lihat dari indikator tipe manfaat yang berarti program yang memberikan manfaat secara kolektif akan mendapatkan dukungan dalam implementasinya dan sebaliknya. Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare Kabupaten Lingga sudah cukup memberikan manfaat kepada masyarakat setempat akan tetapi pemerintah sendiri tidak dapat meningkatkan pendapatan daerah dikarenakan inftarstruktur penujung pariwisata berupa sarana dan prasarana umum kebanyakan rusak parah, selain dari pada itu kegiatan promosi yang dilakukan tidak mencapai target yang ditetapkan, juga kurangnya sosialisasi terhadap pemeliharaan hewan ternak yang menimbulakn dampak lingkungan menjadi tidak nyaman.

Dari hasil penelitian penulis dan penjelasan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa tipe manfaat salah satu kunci keberhasilan di dalam pelaksanaan kebijakan, terkait pengembangan kepariwisataan yang berada di pulau Benan Desa Benan hendaknya Pemerintah Daerah Kabupaten Lingga melalui Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga kabupaten Lingga melakukan hal-hal antara lain sebagai berikut : melakukan koordinasi dengan masyarakat setempat dan stakeholder yang terlibat jauh-jauh hari sebelum pelaksanaan kegiatan dilakukan dan melakukan inovasi baru dalam penambahan penghasilan masyarakat setempat terkait segala hal dalam pelaksanaan program kegiatan tersebut, melibatkan langsung masyarakat setempat didalam pelaksanaan program kegiatan tersebut dan melakukan survey langsung ke lokasi pelaksanaan program kegiatan tersebut jauh-jauh hari sebelum pelaksanaan dilakukan serta menginventarisir asset-aset infrastruktur yang telah rusak parah untuk dapat dilakukan perbaikan dalam mensukseskan pelaksanaan program kegiatan yang telah direncanakan. Dengan demikian Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lingga nomor 13 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare dapat berjalan sesuai dengan indicator tipe manfaat yang dikemukakan oleh Marlle S. Grindele (1980).

4.3.1.2.3 Derajat perubahan yang ingin dicapai

Dalam rangka pelaksanaan kebijakan demi tercapainya pemerintah yang baik maka pemerintah melakukan berbagai macam terobosan dan inovasi dalam melakukan perbaikan-perbaikan demi terwujudnya cita-cita bangsa Indonesia. Untuk itu, sesuai dengan amanah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menerangkan bahwa salah satu tujuan dibentuknya otonomi daerah agar pemerintah daerah dapat membantu sebagian tugas dari pemerintah pusat. Oleh karena itu pemerintah daerah mengeluarkan kebijakan-kebijakan berupa peraturan daerah serta kebijakan lainnya. Salah satu kebijakan yaitu Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Kepariwisata dalam rangka perwujudan kesejahteraan masyarakat.

Tujuan dari peraturan daerah diatas terdiri:

- a. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah dan pendapatan daerah
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat
- c. Membuka lapangan pekerjaan
- d. Melestarikan sumber daya alam, buatan dan peninggalan budaya
- e. Melestarikan dan mengembangkan kebudayaan
- f. Mengangkat citra daerah
- g. Memupuk rasa cinta tanah air
- h. Memperkuat kearifan local
- i. Mempererat persahabatan antar daerah dan antar bangsa

Berdasarkan butir-butir tujuan dari kebijakan diatas penulis melihat ada beberapa tujuan yang sudah tercapai dan masih ada yang belum bias terealisasikan, hal ini dapat dilihat dari rendahnya pendapatan daerah tahun 2018 di bidang pariwisata di Desa Benan dan juga belum terbukanya lapangan pekerjaan secara luar, juga pendapatan masyarakat desa setempat masih jauh dari kata sejahtera, hal ini dibuktikan dari wawancara penulis kepada masyarakat desa setempat, pada hari Jum'at tanggal 8 Agustus 2019 pukul 19.55 WIB di Masjid Desa Benan, Bapak Musa selaku tokoh masyarakat Desa Benan memberikan keterangan bahwa:

“sampai saat ini pendapatan masyarakat sini masih didapat dari hasil laut, dampak dari kebijakan pemerintah daerah belum dirasakan oleh masyarakat setempat hanya sekedar dapat merasakan keramaian sesaat saja, bise di bilang macam gitulah pak”

Keterangan serupa juga dibenarkan oleh Kepala Desa Benan Bapak Marhat, pada hari Jum'at tanggal 8 Agustus 2019 pukul 20.45 WIB di warung makan Along, beliau menyampaikan:

“memang betul ape yang dirasakan masyarakat kami selama ini untuk penambahan pendapatan mereka masih tak berubah, ini yang menjadi kendala pemerintah desa hari ini tidak bisa berbuat banyak, dikarenakan objek wisata desa benan merupakan asset pemerintah daerah dan tidak di serahkan kepada pemerintah desa untuk mengelola tetapi paling tidak desa benan di kenal orang dan di kunjungi orang luar pak dan ade lah masukan masyarakat di bidang konsumsinye”

Dari beberpa pernyataan diatas, penulis mencoba mengkonfirmasi

kepada Kepala Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olaharaga

Kabupaten Lingga, Bapak Drs. Raja Fahruruzi pada hari senin tanggal

12 Agustus 2019 pukul 08.55 WIB melalui via telepon, Beliau
memberikan keterangan beliau bahwa:

“pengelolaan desa benan telah banyak kita lakukan kegiatan dan promosi, hanya saja hal ini perlu mendapatkan dukungan dari pemerintah pusat dalam penganggaran dana alokasi khusus pariwisata. Terkait persoalan penyerahan pengelolaan aset wisata desa benan dari pemerintah daerah ke pemerintah desa hal ini masih dalam tahapan pembicaraan saja dek, dikarenakan pemerintah desa hari ini dianggap belum mampu untuk mengelola wisata tersebut, bisa dilihat dari SDM yang ada di desa tersebut. Kite khawatir nanti wisata yang kite unggulkan menjadi yang tidak kita inginkan bersama”

Melihat dari indikator penelitian ini yang salah satunya adalah derajat perubahan yang ini dicapai yang di kemukan oleh Marlle S. Grindle (1980) yang berarti bahwa program yang ditetapkan yang mengharapkan akan adanya sedikit perubahan perilaku di masyarakat akan mudah untuk diimplementasikan, tetapi untuk program yang mengharapkan adanya perubahan yang mendasar di masyarakat dalam jangka panjang akan sulit untuk diimplementasikan.

Berdasarkan hasil wawancara diatas dan observasi yang penulis lakukan dilapangan penulis dapat mengambil kesimpulan bahwa masih menjadi pekerjaan rumah pemerintah daerah Kabupaten Lingga melalui Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga dalam mencapai perubahan prilaku pada masyarakat setempat dengan melakukan koordinasi yang baik dengan masyarakat setempat dan Pemerintah Desa dalam mengupayakan Pulau Benan yang dijadikan sebagai destinasi unggulan daerah dalam meningkatkan pendapatan

masyarakat setempat sesuai dengan isi tujuan dari kebijakan yang ada dalam peraturan daerah tersebut.

4.3.1.2.4 Letak pengambilan keputusan

Wilayah Kabupaten Lingga terdiri dari pulau-pulau besar dan pulau-pulau kecil, oleh karena itu pemerintah Kabupaten Lingga menitikberatkan pada pengambilan keputusan berupa kebijakan yang salah satunya dibidang kepariwisataan. Dengan melihat karakteristik wilayah yang telah dijelaskan diatas besar manfaat potensi pariwisata terutama wisata bahari yang berpengaruh terhadap pendapatan asli daerah Kabupaten Lingga.

Salah satu pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah Daerah Kabupaten Lingga yaitu dengan menetapkan Desa Benan sebagai destinasi unggulan wisata bahari, dikarenakan Desa Benan Kecamatan Katang Bidare merupakan pintu masuk ke Kabupaten Lingga. Dalam hal ini penulis melakukan wawancara dengan Kepala Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga pada hari kamis tanggal 15 Agustus 2019 pukul 09.45 di Kantor Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga, beliau memberikan keterangan bahwa:

“pengambilan keputusan oleh pemerintah daerah saat ini dalam pengembangan pariwisata khususnya wisata yang berada di desa benan kecamatan katang bidare telah banyak kite lakukan disane, buktinye dengan kegiatan yang kite lakukan telah banyak yang kenal dengan pulau benan, ye walaupun kite belum mampu untuk mensaingi daerah batam dan bintang, pengaruh pengambilan keputusan baik berupa kebijakan yang tertulis diikuti dengan program-program dan kegiatan ini menimbulkan dampak yang sangat signifikan bagi

kehidupan masyarakat setempat. Beliau juga memberikan keterangan terkait infrastuktur sarana dan prasana yang sebagian besar telah banyak yang rusak, nanti saye akan perintahkan anak buah saye mengecek langsung ke desa benan.

Keterangan serupa disampaikan oleh Bapak Zalmidri sebagai Kepala Bidang Destinasi dan Usaha Pariwisata pada hari Kamis tanggal 15 Agustus 2019 pukul 10.45 WIB di ruang kerjanya beliau menjelaskan bahwa:

“kepariwisataan kabupaten Lingga khususnya wisata bahari desa benan kecamatan katang bidare telah banyak upaya kami lakukan dengan berbagai event kegiatan yang kite buat, hal ini upaya kite untuk meningkatkan pendapatan masyarakat setempat jage mengenalkan desa benan pada orang luar, macam-macam lah yang telah kite lakukan tetapi kite harus melihat juga kekuatan anggaran Dinas dalam upaya pengembangan Pariwisata, khususnya di Pulau benan dalam mengoptimalkan infrastuktur inikan perlu adanya koordinasi lintas sektoral yang terlibat dalam pengembangan wisata pulau benan ini, kami jage berharap masyarakat disana dapat jage menjaga lingkungan akan tetap bersih dan komunikasikan kepada kami hal-hal yang menghambat untuk pengembangan wisata benan tersebut. Untuk itu dengan adanya pengambilan kebijakan tadi menimbulkan atau menciptakan kesadaran masyarakat desa benan terhadap lingkungan wilayah wisata unggulan, dan hari ini pemerintah kabupaten Lingga melalui dinas pariwisata, kepemudaan dan olahraga telah banyak melakukan terobosan-terobosan dan promosi sehingga desa benan dikenal oleh wisatawan mancanegara, sebagai salah satu tujuan terhadap pengambilan keputusan berupa peraturan daerah terkait kepariwisataan, walaupun memang sampai hari ini belum berjalan secara maksimal, tapi setidaknya pemerintah daerah telah melakukan berbagai upaya-upaya dalam pengembangan wisata di desa benan”

Hal serupa juga dibenarkan oleh Bapak Salim selaku tokoh yang dituakan pada hari Selasa tanggal 20 Agustus 2019 pukul 09.00 WIB di kediamannya, Beliau menyampaikan bahwa:

“pengambilan keputusan berkaitan dengan program-program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh Dinas Pariwisata, Kepemudaan Kabupaten Lingga sudah berjalan baik, banyaklah kegiatan-kegiatan yang kite rasekan saat ini terima kasih lah kami ucapkan ke pak Dinas

Pariwisata, hanya saja desa benan ini sebagai wisata unggulan jangan lah kegiatan yang dibuat itu-itu aja yang tidak dirasakan sebagian besar masyarakat benan sebagai penambah masukan mereka, ini bisa kita lihat sarana dan prasarana banyak yang rusak, fasilitas olahraga rusak, alat renang rusak, ini lah pak pemerintah kita lain yang dibuat lain yang diharapkan sehingga ini menghambat pelaksanaan kegiatan tersebut, contohnya ketika dinas pariwisata ingin membangaun infrastruktur penunjang gedung pusat informasi pariwisata sedikit terhambat dikarenakan tidak adanya koordinasi antara dinas pariwisata dengan pemerintah kecamatan katang bidare dan pemerintah desa sehingga terjadi kesalahpahaman komunikasi, untuk itu kami mewakili pemerintah desa benan mengharapkan agar dinas pariwisata lebih melakukan koordinasi dengan baik”

Sesuai dengan penelitian yang penulis lakukan penulis mengemukakan pendapat Marlle S. Grindle (1980) dengan indikator letak pengambilan keputusan merupakan setiap keputusan akan mempertimbangkan dimana keputusan tersebut akan diambil, apakah berada pada pemerintahan pusat atau di tingkat daerah, dan akan berdampak pada tingkat implementasi dari kebijakan tersebut.

Dari keterangan wawancara diatas dan observasi yang penulis lakukan dilapangan dapat penulis simpulkan bahwa kebijakan dan atau keputusan baik berupa tulisan maupun himbauan terkait pengembangan pariwisata di Pulau Benan yang menjadi destinasi unggulan wisata Kabupaten Lingga ini sangat berhubungan erat satu dengan lainnya, dengan demikian apapun bentuk pengambilan keputusan dalam rangka pengembangan kepariwisataan khususnya di wilayah desa benan kecamatan katang bidare hendaknya dilakukan koordinasi dengan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah desa secara maksimal.

4.3.1.2.5 Pelaksana program

Pemerintah Kabupaten Lingga berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Kepariwisata telah melakukan aksi keterlibatan dari beberapa yang terlibat diatas, hanya saja melalui undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang pemerintahan desa, pemerintah desa khususnya desa benan belum melaksanakan kerjasama dengan pihak akademisi dalam menentukan potensi kajian terkait pengembangan yang cocok untuk penambahan pendapatan asli desa. Dengan demikian, keterlibatan pelaksanaan program pengembangan pariwisata hendaknya pemerintah Kabupaten Lingga melalui dinas-dinas yang terlibat melakukan kunjungan kerja ke desa-desa yang sudah berhasil dalam pemanfaatan wisata desa sekaligus sebagai mata pencarian desa.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Kepala Desa Benan Bapak Mar'at pada hari selasa tanggal 3 september 2019 pukul 08.45 di ruang kerjanya beliau memberikan keterangan bahwa :

“ Pihak Desa Benan melalui Pemerintahan Desa Benan Kecamatan Katang Bidare Telah melakukan koordinasi ke beberapa pihak terkait pengembangan pariwisata yang berada di Desa Benan dalam menentukan potensi wisata bersifat sistematis berupa kajian ilmiah. Dari hasil koordinasi yang dilakukan ke Dinas Pariwisata, Kepemudaan Dan Olahraga Kabupaten Lingga dan Dinas Pemberdayaan Desa dan Pemerintahan Desa Kabupaten Lingga sangat mendukung hal tersebut, hanya saja dalam pengelolaan pariwisata Desa Benan pemerintahan Desa tidak dapat berbuat banyak dikarenakan status Aset wisata bahari Desa Benan merupakan aset pemerintah Kabupaten Lingga hal ini menjadi kendala bagi kami untuk melakukan pengelolaan secara maksimal dalam pengembangan wisata desa benan baik perbaikan infrastuktur sarana dan prasarana

pariwisata, pengembangan potensi wisata dalam pemasukan Pendapatan Asli Desa serta melakukan kegiatan kebersihan lingkungan dalam menjaga kelestarian alam wisata dalam laut. “

Kepala Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga, wawancara melalui via Handpone Selelur yang penulis lakukan pada tanggal 07 Desember 2019 pukul 10.00 WIB, dijelaskan bahwa :

“program kegiatan yang kite lakukan dalam pengembangan wisata khususnye pulau benan kegiatan tour de benan, sail kalimata, wonderful itu dasarnya dinas pariwisata adalah perda nomor 13 tahun 2011 tentang penyelenggaraan kepariwisataan ditambah dengan peraturan bupatinye selaku stakeholder dalam menjalankan kebijakan tersebut muncul lah kegiatan-kegiatan dalam rangka pencapaian kepada kesejahteraan masyarakat setempat baik itu di pulau benan sendiri sesuai dengan asset pemerintah daerah yang dikelola oleh dinas”

Dari beberapa keterangan wawancara diatas dan observasi yang penulis lakukan dilapangan dapat penulis simpulkan bahwa pelaksanaan program sesuai yang dikemukakan oleh Marlle S. Grindle (1980) pelaksanaan program (*Program Implementors*) merupakan keputusan yang dibuat dalam tahapan formulasi kebijakan akan mengindikasikan siapa yang akan ditugaskan untuk melaksanakan berbagai macam program, dan keputusan itu juga akan mempengaruhi bagaimana kebijakan tersebut akan dicapai. Pada penelitian ini dengan indikator pelaksanaan program penulis dapat menerangkan bahwa pelaksanaan program atau kegiatan yang terlibat dalam pengembangan pariwisata di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare belum secara maksimal mengikutsertakan keterlibatan pihak-pihak untuk mengembangkan pariwisata secara maksimal. Hal ini terlihat dengan adanya pelaksanaan

Program yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga berjalan setiap tahunnya tidak menghasilkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang signifikan dalam beberapa tahun terakhir khususnya wisata bahari Desa Benan Kecamatan Katang Bidare terhadap isi kebijakan dalam pelaksanaan program kegiatan pariwisata.

Dengan demikian analisis yang penulis sampaikan dalam penelitian ini dengan indikator pelaksanaan program (*Program Implementors*) yang menjadi tugas Pemerintah Daerah Kabupaten Lingga melalui Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga melakukan langkah-langkah strategis sebagai salah satu contoh melakukan kerjasama dengan pihak akedemisi dari universitas yang berada di Indonesia dalam meningkatkan pendapatan asli, meningkatkan kunjungan wisatawan baik dalam maupun luar negeri dalam bentuk kajian ilmiah penentuan arah yang lebih baik untuk wisata unggulan Pulau Benan Kabupaten Lingga serta melakukan koordinasi dan konsultasi terkait anggaran dalam urusan pariwisata kepada pemerintah pusat dalam perbaikan infrastruktur penunjang pariwisata wisata, alat-alat kelengkapan wisata menyelam dan lain sebagainya dalam kemajuan perkembangan Wisata Unggulan Pulau Benan Kabupaten Lingga dimasa yang akan datang.

4.3.1.2.6 Sumber-Sumber Daya yang digunakan

Dalam rangka mengupayakan keberhasilan kebijakan maka tantangan-tantangan tersebut harus dapat teratasi sedini mungkin. Pada suatu sisi lain bahwa untuk mencapai keberhasilannya ada banyak variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy maker* untuk mempengaruhi perilaku birokrat sebagai pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran. Dalam berbagai sistem politik, kebijakan public diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Salah satu yang menjadi indicator keberhasilan pelaksanaan kebijakan adalah melihat dari sumber-sumber daya yang digunakan.

Pemerintahan Kabupaten Lingga dalam melakukan upaya pengembangan Pariwisata di Kabupaten Lingga khususnya di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare telah menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Kepariwisataaan, selanjutnya dalam mengoptimalkan pelaksanaan kebijakan diatas Pemerintah Kabupaten Lingga mengeluarkan beberapa kebijakan lainnya berupa Peraturan buapti Lingga dalam rangka mewujudkan pengembangan Desa Wisata Pulau Benan. Dinas Pariwisata Kabupaten Lingga sebagai stakeholder pemerintah daerah juga berupaya melakukan pengembangan Pariwisata Desa Benan Kecamatan Katang antara lain membangun infrastuktur sarana dan prasarana sebagai

penunjang kegiatan wisata di Desa Benan berupa homestay, lapangan olahraga, pengadaan alat wisata bawah laut dan kegiatan promosi dalam rangka peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) serta melakukan koordinasi dan konsultasi dengan stakeholder yang terlibat dengan melihat sumber-sumber daya wisata Desa Benan yang ditetapkan sebagai Destinasi Wisata unggulan daerah.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Wisatawan manca negara Bapak Hendro asal Hungaria pada hari Selasa tanggal 20 Agustus 2019 pukul 20.15 WIB di Kediannya, Hendro memberikan keterangan bahwa :

“ Kalau menurut saya upaya dan tindakannya pemerintah kabupaten Lingga melalui Dinas pariwisata untuk pengelolaan wisata Benan ini cukup lumayanlah, hanya saja belum maksimal memanfaatkan sumber daya yang ada di Desa Benan ini sebagai contoh sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya teknologi yang saya rasakan saat ini, kotoran-kotoran hewan ternak yang masih berserakan sepanjang jalan wisata, ketersediaan air bersih dan homestay yang rusak parah belum mau diperbaiki dan sumber daya lain-lainnya “

Hal serupa juga dibenarkan oleh Saudara Rudi Tokoh Pemuda Desa Benan pada hari, tanggal dan tempat yang sama, Rudi menyampaikan bahwa:

“Pemerintah Daerah melalui Dinas pariwisata, kepemudaan dan olahraga Kabupaten Lingga selama ini banyak melakukan kegiatan wisata di desa Benan ini pak. Macam-macam kegiatan yang dilakukan dalam peningkatan pengembangan wisata Benan, ada kegiatan sail to Lingga, tour de Benan, kegiatan ini di alokasikan dari APBD kabupaten Lingga pak. Hanya saja Dinas ini tidak melihat dari sumber daya yang ada yang untuk meningkatkan pendapatan masyarakat setempat. Ini hanya minta bantu siapkan makan dan minum saja yang di nikmati hanya sebagian masyarakat desa setempat. Hal ini juga tidak terlepas dari sumber daya buatan seperti infrastruktur sarana dan prasarana,

coba kite tengok yang sekarang sudah sebagian infrastuktur sarana dan prasarana kite rusak parah yang sampai saat ini belum ade perbaikan”

Dari keterangan wawancara diatas dan observasi yang penulis lakukan dilapangan dapat penulis simpulkan bahwa indikator sumber-sumber daya yang digunakan sesuai pendapat Marlle S. Grindel (1980) sumber-sumber daya yang digunakan merupakan setiap keputusan yang diambil akan berakibat pada pemenuhan sumber daya yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan program yang telah ditetapkan, maka penulis dapat mengambil kesimpulan bahwa Implementasi Kebijakan dalam pengembangan wisata pulau benan belum secara maksimal dalam mengambil keputusan dengan melihat sumber-sumber daya yang ada di Pulau Benan sebagai destinasi unggulan wisata kabupaten lingga sehingga berakibat ketidaknyamanan lingkungan yang berada pada wisata pulau benan Kabupaten Lingga.

Dengan demikian analisis yang penulis sampaikan dalam penelitian ini dengan indikator sumber-sumber yang digunakan (*Resources Committed*) yang menjadi tugas Pemerintah Daerah Kabupaten Lingga melalui Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga melakukan langkah cepat, dengan melakukan koordinasi lintas sektor, melakukan rapat dengan pihak terkait baik Dinas, Kecamatan, dan Desa dalam menciptakan lingkungan yang bersih, nyaman, aman, dan tentram di wilayah destinasi unggulan pariwisata Kabupaten Lingga yang berada di Pulau Benan Desa Benan Kecamatan Katang Bidare.

4.3.1.3 *Contens of Implementasi* (Lingkungan Kebijakan)

4.3.1.3.1 **Kekuasaan kepentingan dan strategi aktor yang terlibat**

Dalam suatu kebijakan perlu dipertimbangkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para actor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang, sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh hasilnya dari yang diharapkan.

Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya actor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel organisasional, dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain. Dalam mendukung pelaksanaan program pariwisata baik di Negara maupun daerah sampai kepada pemerintah desa perlu dilakukan penelitian dan kajian secara sistematis sebagai pedoman pelaksanaan didalam pengembangan kepariwisataan bagi pemerintah dan pemerintah daerah selaku pelaksana jalannya roda pemerintahan. Untuk itu, dipandang perlu adanya keterlibatan dari semua pihak baik pemerintah pusat dan daerah, pihak akademisi, pihak swasta dan masyarakat dalam pelaksanaan program yang berkaitan dengan kegiatan kepariwisataan.

Pemerintah Kabupaten Lingga bedasarkan peraturan daerah kabupaten lingga nomor 13 tahun 2011 tentang kepariwisataan telah melakukan

aksi keterlibatan dari beberapa yang terlibat diatas, hanya saja melalui undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang pemerintahan desa, pemerintah desa khususnya desa benan belum melaksanakan kerjasama dengan pihak akademisi dalam menentukan potensi kajian terkait pengembangan yang cocok untuk penambahan pendapatan asli desa. Dengan demikian, keterlibatan pelaksanaan program pengembangan pariwisata hendaknya pemerintah Kabupaten Lingga melalui dinas-dinas yang terlibat melakukan kunjungan kerja ke desa-desa yang sudah berhasil dalam pemanfaatan wisata desa sekaligus sebagai mata pencarian desa.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Kepala Desa Bapak Mar'at pada tanggal Selasa 03 September 2019 pukul 08.45 di ruang kerjanya Kepala Desa Benan ini memberikan keterangan bahwa :

“kami selaku pemerintahan Desa Benan Kecamatan Katang Bidare telah melakukan koordinasi ke beberapa pihak terkait pengembangan pariwisata yang berada di Desa Benan dalam menentukan potensi wisata bersifat sistematis berupa kajian ilmiah. Dari hasil koordinasi yang dilakukan ke Dinas Pariwisata, Kepemudaan Dan Olahraga Kabupaten Lingga dan Dinas Pemberdayaan Desa dan Pemerintahan Desa Kabupaten Lingga sangat mendukung hal tersebut, hanya saja dalam pengelolaan pariwisata Desa Benan pemerintahan Desa tidak dapat berbuat banyak dikarenakan status Aset wisata bahari Desa Benan merupakan aset pemerintah Kabupaten Lingga hal ini menjadi kendala bagi kami untuk melakukan pengelolaan secara maksimal dalam pengembangan wisata desa benan baik perbaikan infrastuktur sarana dan prasarana pariwisata, pengembangan potensi wisata dalam pemasukan Pendapatan Asli Desa serta melakukan kegiatan kebersihan lingkungan dalam menjaga kelestarian alam wisata dalam laut, ye begitulah pak, kami terpulang kepada pemerintah daerah mana jalan terbaik bagi desa kami. “

Hal senada juga disampaikan Bapak H. Abdul Gani pada hari Jum'at tanggal 5 september 2019 Pkl. 19.45 Wib di Masjid Desa Benan, Beliau menyampaikan bahwa :

Kami masyakat Desa Benan merasa bersyukur dengan apa yang telah dilakukan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa saat ini, hanya pengaruh lingkungan di benan ini pak terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah sebenarnya baik, hanya saja kami masyarakat setempat Desa Benan berharap dalam pelaksanaan kegiatan wisata pulau benan lebih melihat aspek lingkungan masyarakat desa setempat, karena lingkungan masyarakat lebih cendrung kepada nelayan, libakkan kami sebagai nelayan untuk peningkatan ekonomi kami para nelayan”

Kepala Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga, wawancara melalui via seluler yang penulis lakukan pada tanggal 07 Desember 2019 pukul 10.00 WIB, dijelaskan bahwa :

“saya rasa pelaksanaan kegiatan selama ini yang dilakukan oleh dinas pariwisata di desa benan masyarakat aktif dalam partisipasinya, dengan melibatkan ibu-ibu pkk desa dalam penyediaan makan, minum tamu, bapak-bapaknya berpartisipasi juga dalam meyiapkan tenda dan hal yang dianggap perlu, dinas pariwisata sedikit banyak sudah melibatkan aktor baik masyarakat, pihak ketiga dalam peningkatan pengembangan wisata di pulau benan ”

Berdasarkan keterangan wawancara diatas dan observasi yang penulis lakukan dilapangan dapat penulis simpulkan bahwa *Power, interest and strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari actor yang terlibat) merupakan mereka yang akan mengimplementasikan program mungkin akan mencakup partisipan tingkat pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, baik itu kalangan birokrat, pengusaha maupun masyarakat umum. Keseluruhan aktor tersebut mungkin secara intensif ataupun tidak, tergantung konten dari

program dan strukturnya dimana kebijakan tersebut dilaksanakan. Mereka ikut terlibat dalam implementasi program, dan setiap masing-masing aktor memiliki kepentingan tertentu terhadap program tersebut dan mereka berusaha mencapainya dengan membuat ketentuan-ketentuan dalam prosedur alokasinya belum dilaksanakan secara maksimal, hal ini terlihat sikap tidak pedulinya masyarakat didalam pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata Kabupaten Lingga khususnya masyarakat nelayan yang menjadi mayoritas di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare.

Dengan Demikian, di dalam penelitian ini penulis sampaikan analisis penulis pada indikator *Power, interest and strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari actor yang terlibat) agar Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga lebih mengedepankan lingkungan masyarakat nelayan serta dapat melakukan langkah-langkah baru dengan melakukan inovasi-inovasi baru dalam pelaksanaan program kegiatan yang dilakukan dengan melibatkan masyarakat setempat khususnya masyarakat nelayan yang menjadi mayoritas penduduk desa benan. Bagaimana dengan program kegiatan yang dilaksanakan menjadi penambah penghasilan terumatama masyarakat nelayan serta dapat menghilangkan sikap apatis yang selama ini terjadi setiap pelaksanaan kegiatan dilakukan.

4.3.1.3.2 Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

Wilayah Kabupaten Lingga terdiri dari pulau-pulau besar dan pulau-pulau kecil, oleh karena itu pemerintah Kabupaten Lingga menitikberatkan pada pengambilan keputusan berupa kebijakan yang salah satunya dibidang kepariwisataan. Dengan melihat karakteristik wilayah yang telah dijelaskan diatas besar manfaat potensi pariwisata terutama wisata bahari yang berpengaruh terhadap pendapatan asli daerah Kabupaten Lingga.

Salah satu pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah Daerah Kabupaten Lingga yaitu dengan menetapkan Desa Benan sebagai destinasi unggulan wisata bahari, dikarenakan Desa Benan Kecamatan Katang Bidare merupakan pintu masuk ke Kabupaten Lingga. Dalam hal ini penulis melakukan wawancara dengan Kepala Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga, pada hari kamis tanggal 15 Agustus 2019 pukul 09.45 di Kantor Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga, Bapak Raja Fahruruzi pada tanggal beliau memberikan keterangan bahwa:

“pengaruh pengambilan keputusan di dalam lingkungan kebijakan baik berupa kebijakan yang tertulis diikuti dengan program-program dan kegiatan ini menimbulkan dampak yang sangat signifikan bagi kehidupan masyarakat setempat yang dulunye belum tau tentang

pariwisata hari ini masyarakat dah paham dengan hal itu, kami juge berharap kepada masyarakat setempat kirenye juge dapat menjage aset-aset pemerintah daerah walaupun sampai saat ini saye dapat informasi terdapat kerusakan aset-aset kite dalam penunjang wisata benan ”

Keterangan serupa disampaikan oleh Kepala Bidang pengembangan Pariwisata, Bapak Zalmidri pada hari, tanggal dan tempat yang sama beliau menjelaskan bahwa:

“Lingkungan wisata desa benan memang hari ini masih terdapat sampah yang berserakan ditambah dengan kotoran kambing yang berserakan ini kan merupakan kesadaran kita bersama untuk mencari solusinye, kami juge akan melakukan koordinasi dengan dinas terkait dalam hal pembersihan kotoran hewan ternak ini dalam upaya pengembangan desa wisata benan, apalagi kepariwisataan kabupaten lingga khususnya wisata bahari desa benan kecamatan katang bidare dengan adanya pengambilan kebijakan tadi menimbulkan atau menciptakan kesadaran masyarakat desa benan terhadap lingkungan wilayah wisata unggulan, dan hari ini pemerintah kabupaten lingga melalui dinas pariwisata, kepemudaan dan olahraga telah banyak melakukan terobosan-terobosan dan promosi sehingga desa benan dikenal oleh wisatawan mancanegara, sebagai salah satu tujuan terhadap pengambilan keputusan berupa peraturan daerah terkait kepariwisataan, walaupun memang sampai hari ini belum berjalan secara maksimal, tapi setidaknya pemerintah daerah telah melakukan berbagai upaya-upaya dalam pengembangan wisata didesa benan”

Dari keterangan wawancara diatas dan obsevasi yang penulis lakukan dilapangan dapat penulis simpulkan bahwa pendapat Marlle S. Grindle (1980) dalam indikator *Institution and Regime Characteristics* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa); adalah apa yang diimplementasikan mungkin merupakan hasil dari perhitungan politik dari kepentingan dan persaingan antar kelompok untuk mendapatkan sumber daya yang terbatas, respon dari petugas yang mengimplementasikan, dan tindakan-tindakan elit politik, semuanya

berinteraksi dalam konteks kelembagaan masing-masing. Analisis atas implementasi dari program yang spesifik dalam interaksinya akan mempertimbangkan penilaian kapabilitas kekuasaan dari para aktor, kepentingan-kepentingannya, dan strategi untuk mencapainya, serta karakteristik dari penguasa belum dilaksanakan secara maksimal, hal ini terlihat masih terdapat kekurangan disana sini dalam pelaksanaan program kegiatan yang dilakukan oleh dinas pariwisata khususnya program kegiatan pariwisata yang dilakukan di Pulau Benan, dengan kurang memperhatikan lingkungan desa wisata, sarana prasarana infrastruktur sebagai penunjang kegiatan berwisata, serta kurangnya pengawasan pimpinan terhadap aktor di dalam ruang dinas pelaksana kegiatan sehingga kurang terjalannya komunikasi diantara pelaksana dengan masyarakat, tidak tercapainya tujuan kebijakan yang dibuat, timbul sikap kurang peduli warga setempat.

Dengan demikian analisis yang penulis sampaikan dalam penelitian ini dengan indikator *Institution and Regime Characteristics* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa yang menjadi tugas Pemerintah Daerah Kabupaten Lingga melalui Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga melakukan langkah cepat, dengan melakukan koordinasi lintas sektor, melakukan koordinasi dengan masyarakat setempat dan melibatkan seluruh stakeholder, serta menginventarisasi potensi sumber daya wisata pulau benan dalam upaya pengembangan wisata pulau benan demi tercapainya cita-cita dan tujuan

dari kebijakan dalam hal penyelenggaraan kepariwisataan di Kabupaten Lingga terutama di wilayah destinasi unggulan pariwisata Pulau Benan Kecamatan Katang Bidare.

4.3.1.3.3 Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana

Hal ini yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Memperhatikan Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Kepariwisataan melalui Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga telah melaksanakan program-program/ kegiatan-kegiatan dalam mendukung lingkungan desa wisata tersebut sebagai pencapaian dari isi kebijakan yang telah di terbitkan yang salah satunya melihat lingkungan kepatutan dan adanya respon dari pelaksana yang terlibat.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan masyarakat desa setempat Bapak Awang Lantak selaku Badan Permusyawaratan Desa (BPD) pada hari Kamis tanggal 5 September 2019 Pukul 20.15 WIB di Kediannya, Beliau memberikan keterangan bahwa :

“kami pak pada dasarnya sangat sangat setuju dan berterima kasih dengan apa yang telah dilakukan pemerintah daerah selama ini sebut aja la oleh dinas pariwisata, hanya saja dalam pengelolaan pariwisata Desa Benan, dikarenakan hal ini banyak memberikan kami pengalaman dalam berinteraksi dengan wisatawan-wisata yang datang ke benan ini pak, artinya ape kami masyarakat desa benan ini sangat repos dan dapat dikatakan patuh terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuat pemda selama ini, tapi sejujurnya pak secara ekonomi kami selama

desa benan ditetapkan sebagai desa unggulan kite kabupaten lingga penghasilan kami nelayan tak berubah karena lingkungan tidak melibatkan kami , ade sebagai nelayan, ade petani, untuk itu kami mengharapkan kepada di dinas pariwisata untuk dalam lagi melukan trobsan dan ide-ide bagaimana kegiatan wisata yang berade di pulau benan ini dapat menghasilkan pendapatan tambahan bagi kami nelayan, petani, dan paling tidak ade lah upaya bagimane kami terlibat secara langsung.”

Dari keterangan wawancara diatas dan observasi yang dilakukan dilapangan dapat penulis simpulkan bahwa lingkungan kebijakan terkait indikator respon dan tingkat kepatuhan masyarakat desa setempat dapat dikatakan baik, ini terlihat lingkungan masyarakat desa setempat ramah, sopan dan tentram dan setuju atas upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, hanya saja Pemerintah Kabupaten Lingga melalui stakeholder yang terlibat mulai dari perencanaan sampai kepada aksi kegiatan wisata Desa Benan untuk dapat melakukan inovasi-inovasi baru terhadap kegiatan-kegiatan yang berpengaruh pada penghasilan masyarakat setempat agar tercapainya tujuan pada kebijakan yang telah ditetapkan agar pemerintah kabupaten lingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya masyarakat wisata unggulan daerah yaitu Desa Benan Kecamatan Katang Bidare Kabupaten Lingga yang lebih di kenal dengan Pulau Benan.

4.3.1.4 Faktor Kendala Implementasi Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata (Studi di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare Kabupaten Lingga)

Berdasarkan penelitian (observasi dan wawancara) penulis di lapangan diperoleh informasi bahwa faktor-faktor yang menghambat Implementasi Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2011 tentang Kepariwisata di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare Kabupaten Lingga adalah sebagai berikut:

- a. Kurangnya pengelolaan dan pemanfaatan dalam menjaga aset wisata di Desa Benan berupa infrastuktur penunjang seperti homestay, lapangan olahraga, alat-alat kelengkapan wisata ini banyak telah terjadi kerusakan sehingga mempengaruhi upaya promosi dalam peningkatan kunjungan wisatawan di dalam dan luar daerah. Hal ini membuat lemahnya capaian atau tujuan dari kebijakan yang telah berjalan selama ini dalam menjadikan Desa Benan Destinasi Unggulan Daerah.
- b. Belum maksimalnya pembangunan infrastuktur penunjang lainnya seperti fasilitas sarana dan prasarana umum seperti listrik, ketersediaan air bersih sehingga untuk mencapai tujuan kebijakan Desa wisata unggulan daerah dalam menarik investasi dari luar untuk tertarik menjalankan usaha pariwisata Desa Benan yang sampai saat ini belum ada pelaku/ investor usaha pariwisata pulau benan yang berinvestasi yang merupakan salah satu keberhasilan dalam mengoptimalkan kepariwisataan.
- c. Jangkauan telekomunikasi seperti Jaringan Internet, telepon yang masih kurang jangkauannya di seputaran wilayah pulau benan, sehingga menghambat tercapainya salah satu tujuan dari kebijakan tersebut.

- d. Belum maksimalnya sosialisasi, koordinasi dan komunikasi dalam pengembangan wisata bahari desa benan yang dilakukan oleh pihak pemerintah kepada masyarakat yang selama ini ikut andil dalam mengembangkan wisata pulau benan dan kurangnya evaluasi pengkajian secara akedemis dalam hal pengelolaan pengembangan yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Lingga secara maksimal terhadap progam dan kegiatan kepariwisataan yang selama ini berjalan sehingga yang dapat mempengaruhi peningkatan pendapatan daerah maupun desa setempat.



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Dengan melihat hasil observasi dan penelitian penulis dilapangan, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa implemmentasi Perturan Daerah Nomor 13 Tahun 2011 tentang kepariwisataan studi di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare sudah berjalan dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari beberapa kegiatan yang dilaksanakan oleh dinas Pariwisata, Kepemudaan dan olahraga Kabupaten Lingga dalam pengembangan sector wisata di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare, hanya saja tedapat beberapa penghambat dalam implementasi peraturan tersebut untuk tercapainya tujuan dari Peraturan Daeran Nomor 13 Tahun 2011.

Berdasarkan analisis penelitian dalam pengembangan pariwisata di desa Benan Kecamatan Katang Bidare Kabupaten Lingga dapat disimpulkan bahwa Implementasi Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2011 tentang Kepariwisataan di Desa Benan Kec. Katang Bidare dinilai dari beberapa indikator menurut Marile S. Grindle (1980) ada dua hal yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu contents of police (isi kebijakan) dan context of implementation (lingkungan kebijakan). Indikator *Contents of police* (isi kebijakan) ini yang terdiri dari indikator kepentingan - kepentingan yang mempengaruhi, tipe manfaat, derajat perubahan yang ingin dicapai, letak pengambilan keputusan, pelaksanaan program, sumber-sumber daya yang digunakan, sedangkan indikator *context of implementation* (lingkungn kebijakan) terdiri dari kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat, kareakteristik lembaga da rezim

yang berkuasa, tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana. Indikator-indikator di atas dinilai sudah berjalan dengan cukup baik, hal ini dapat dilihat bahwa kegiatan-kegiatan wisata destinasi unggulan daerah Desa Benan Kecamatan Katang Bidare telah dilaksanakan dalam menunjang kepariwisataan selama ini. Berdasarkan hasil wawancara dan observasi yang telah dilakukan penulis, bahwa kegiatan-kegiatan wisata yang telah dilaksanakan oleh Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Lingga masih perlu dilakukan peningkatan dan perbaikan infrastruktur, sarana dan prasarana, kegiatan promosi pariwisata, sosialisasi terhadap lingkungan wisata dengan melibatkan stakeholder sebagai penunjang kegiatan kepariwisataan untuk mencapai tujuan dari peraturan dan kebijakan tersebut yang telah dilaksanakan selama ini.

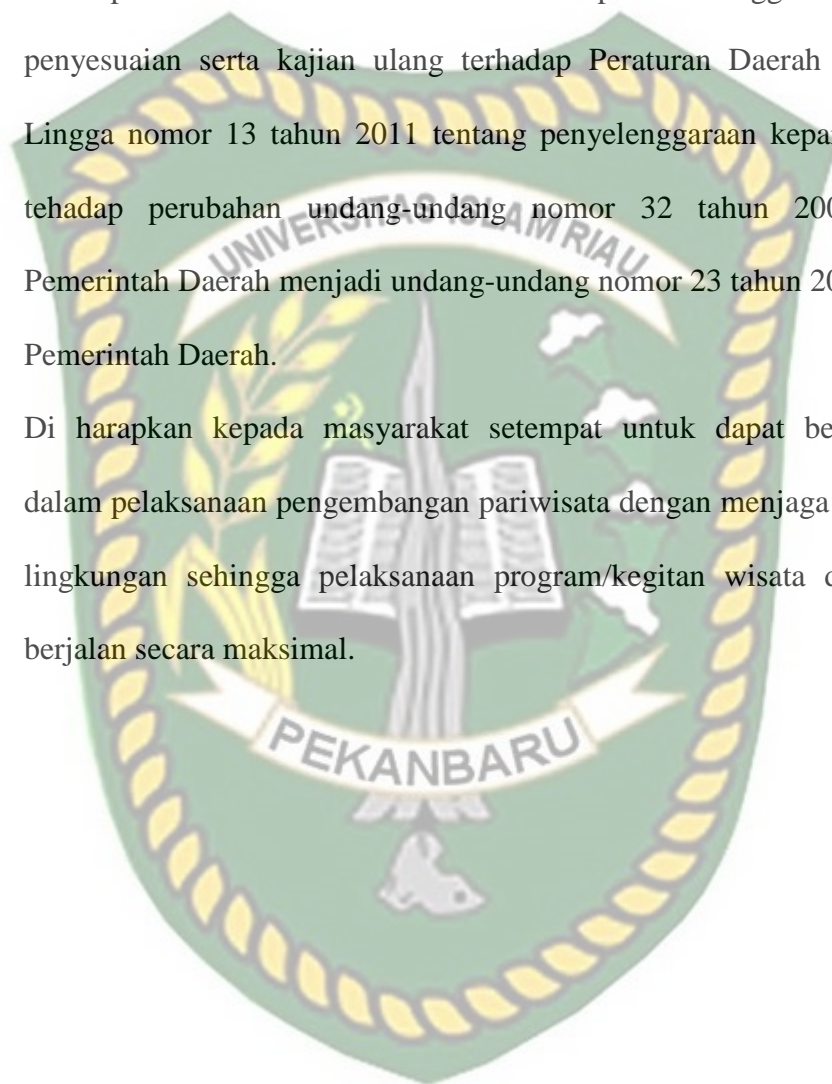
5.2 Saran

Adapun saran yang diberikan dalam penelitian ini adalah :

1. Diharapkan kepada pemerintah daerah Kabupaten Lingga melalui Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga dapat meningkatkan kinerja dalam pelaksanaan pengembangan Keperiwisataan khususnya di Desa Benan sebagai destinasi wisata unggulan daerah dengan melakukan inovasi-inovasi baru, perbaikan dan pengadaan infrastruktur, sarana dan prasarana penunjang kegiatan pengembangan pariwisata serta melibatkan stakeholder untuk Pengembangan pariwisata di desa benan yang lebih baik.
2. Diharapkan Pemerintah Daerah Kabupaten Lingga melakukan kerja sama dengan pihak akademisi di universitas-universitas dalam membuat dokumen kajian ilmiah dalam peningkatan pengembangan wisata Pulau

Benan di Desa Benan Kecamatan Katang Bidare yang menjadi destinasi unggulan pariwisata Kabupaten Lingga.

3. Diharapkan Pemerintah Daerah Kabupaten Lingga melakukan penyesuaian serta kajian ulang terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Lingga nomor 13 tahun 2011 tentang penyelenggaraan kepariwisaataan terhadap perubahan undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menjadi undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
4. Di harapkan kepada masyarakat setempat untuk dapat berpartisipasi dalam pelaksanaan pengembangan pariwisata dengan menjaga kebersihan lingkungan sehingga pelaksanaan program/kegiatan wisata desa benan berjalan secara maksimal.



DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Said Zainal, 2012, *Kebijakan Publik*. Jakarta : Salemba Humanika.
- Aftergood, Steven. 2009. *Reducing Government Secrecy: Finding What Works*, Yale Law and Policy Review, Vol. 27
- Agustino, Leo, 2006, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung : Cv. Alfabeta
- Astarina, Yeoti, Oka, 1996, *Pengantar Ilmu Pariwisata*, Angkasa Bandung.
- _____, 2010, *Manajemen Pariwisata*, PT. Rineka Cipta.
- Arifin, 2011, *Implementasi dan Proses Implementasi Publik*, Jakarta : Rajawali Press
- Awang Azam, 2010, *Implementasi Pemberdayaan Pemerintahan Desa*, Yogyakarta, Pustaka Belajar.
- _____, 2010, *Implementasi Pemerintahan Desa*, Yogyakarta, Pustaka Belajar.
- Bardach, E. 1977. *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge, Mass
- Cartwright, Roger, et al., 2001. *The Handbook for Managing Resources and Information*. New Delhi: Infinity Books
- Cresswell, W, John. 2002. *Qualitative Inquiry and Research Design Choosing Among Five Traditions*, California: Sage Publications, Inc.
- Dunn, William, 2003, *Analisis Kebijakan Publik*, Jakarta : Yogyakarta Gadjadara University Press.
- Dye, Thomas R. 1995. *Understanding Public Policy*. Toronto, Canada: Prentice Hall
- Edwards III. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press
- Elmore, R. 1985. *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, Holland
- Friedrich, Carl. 1963. *Man and His Government*. New York: McGraw Hill.

- Gordon., I., J. Lewis. 1986. *Perspectives on Policy Analysis*. Public Administration Bulletin, Vol. 25
- Grindle. Merille S. (Ed). 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princenton University Press.
- Hoogerwerf.1983. *Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Erlangga
- Horald D. Laswell, Abraham, *Power and Society*, New Heven, University Press.
- Howlett ,Michael dan M. Ramesh.1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. New York: Oxford University Press
- Hunger, J, David, 2003, *Manajemen Strategi*, Andi, Yogyakarta.
- Ismail, HP, 1996, *Dasar-Dasar Ilmu Pemerintahan*, Malang, Ikip Malang.
- Jones, Charles O. 1984. *An Introduction To The Study Of Public Policy*, Monterey, California; Brooks/Cole Publishing Company.
1996. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta: Rajawali Press
- Judge dan Robbins, 2008:181, *compliance and responsive*, New York: Oxford University Press.
- Kansil, 2003, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Karyadi, 2003, *Pembinaan dalam Tugas Penyelenggaraan Kepariwisataaan*. Jakarta, Rajawali Press.
- Keban, Yeremias. T. 2007. *Pembangunan Birokrasi di Indonesia agenda Kenegaraan yang terabaikan, Pidato Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Gadjadarmas* : Yogyakarta.
- Kirlin, J.J. 1984. *A Political Perspective*. In Miller (ed)
- Labolo,2011, *Memahami Ilmu Pemerintahan Suatu Kajian Teori Konsep dan Pengembangannya*, PT Raja Grafindo Persada.
- Lewis,J and R.Flynn.1978.*The Implementation of Urban and regional Planning Policies: Final Report of A Feasibility Study for Department of The Environment*, Oxford University Press, London.
- Mazmanian, Daniel H, dan Paul A Sebatier, 1983, *Implementasi and Publik Policy*, New Yorle : Harpe Colins.
- Mardiasmo. 2004. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit Andi

- Mariana, Dede. 2011. *Ilmu Pemerintahan*. Pusat Kajian Pemberdayaan Desa
- Meter, Van dan Horn. Van. 1974. *Human Resource Champions*. Boston: Harvard Business School Press.
- Miles, Matthew dan Huberman, A. Michael. 1992. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tantang Metode-Metode Baru*. Jakarta: UI Press.
- Moleong, Lexy J., 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remadja Rosdakarya
- Molnar, Andrew, et.al. 2001. *Human Factors Considerations Of Undergrounds In Insurgencies*, Washington, DC. Special Operations Research Office of the American University, 1965, reprinted by Honolulu : University Press of the Pacific.
- Mustopadidjaja. AR. 2002. *Manajemen Proses Keberpihakan Publik; Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kinerja*. Bandung: PT Remaja Rosda Karya
- Nugroho, D. Riant. 2008, *Public Policy: Teori Kebijakan, Analisis Kebijakan, Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi, Risk Management Dalam Kebijakan Publik, Kebijakan sebagai The Fifth Estate, Metode Penelitian Kebijakan*. PT. Elex Media Komputindo, Jakarta.
- _____, 2012, *Publik Policy*. Gadjah Mada University Press.
- Ndraha Taliziduhu, 1987, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*, Jakarta, Renika Cipta.
- _____, 2003, *Kybernology (ilmu pemerintahan baru)*, Jakarta, Renika Cipta.
- _____, 2005, *Kybernology (ilmu pemerintahan baru)*, Jakarta, Bumi Aksara.
- _____, 2008, *Kybernology dan kepamong Prajaan, Banten, Sirao Credantia Center*.
- Osborne, J, 2002, *Supporting and Promoting Argumentation Discaurse In Science Education, Studief in Science*, 39-72.
- Pamuji, 1992, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta, Bumi Askara.

- Patton. B.R.K. Giffin, and E.N. Patton.2009.*Decision Making Group Interaction*, New York :Harper & Row.
- Parsons, Wayne. 2008. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Jakarta: Penerbit Kencana.
- Pressman, J. and A. Wildavsky.1973. *Implementation*, University of California Press, Berkeley, California.
- Purwanto, Joko Hilmi, 1994, *Pengantar Pariwisata*, Angkasa Bandung.
- Rasyid M. Ryaas, 2007, *Memaknai Fungsi Pemerintahan*, Cetakan VI, Jakarta, Penerbit PT. Mutiara Sumber widya.
- Ridwan, Muhammad, 2012, *Perencanaan Pengembangan Pariwisata*, Jakarta : PT. Sofmedia.
- Rose, Richard.1969. *Comparing Public Policy: an Overview*. European Journal of Political Research, Vol. 1.
- Rusli, Budiman, 2013, *Kebijakan Publik Membangun Pelayan Publik yang Responsif*. Bandung : Hakim Publishing.
- Santosa, Mas Achmad.2001. *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Jakarta: ICEL
- Sedermayanti, 2001, *Dasar-Dasar Pengetahuan Tentang Manajemen Perkantoran*, Bandung : Mandar Maju.
- _____2004, *Good Gavernance (Kepemimpinan Yang Baik)*, Bandung : Mandar Maju.
- Singarimbun, Masri, 2009, *Metode Penelitian Survai*, Jakarta : LP3ES.
- Subarsono, A.G, 2005, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasinya*, Yogyakarta Pustaka Pelajar : Budi, Wirarno, 2007.
- Sugiyono, 2008. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Bandung: Alfabeta.
- Smollar, Rodney.A. 1992. *Free Speech in an Open Society*, New York: Vintage Book,
- Sunggono, Bambang.1994. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Jakarta : Sinar. Grafika.

- Suryaningrat, 1992, *Mengenal Ilmu Pemerintahan*, Jakarta Rineka.
- Suwitri, Sri, 2008, *Konsep Dasar Kebijakan Publik*. Semarang : Badan Penerbit UNTIP.
- Syafie, Inu, Kencana, 2003, *Ilmu Pemerintahan (edisi refisi)*, Bandung : Mandar Maju.
- _____, 2005 *Pengantar, Ilmu Pemerintahan*, Bandung : PT. Refika Aditama.
- Thohaha Mitfah, 1997, *Pembinaan Organisasi (Proses Dianogsa dan Intervensi)* Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- _____, 2012, *Prilaku Organisasi Konsep Dasar dan Implikasinya* Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- Udoji, Chief J.O. 1981. *The African Public Servant as a Public Maker, Public Policy in Africa*, Africa Association for Public Administratio.
- UNEP, (*United Nation Environment Programme*), 2002, *Industry as Sustainable Development : Tourism. UK: UNEP.*
- Utrecht. 1958. *Hukum Pidana*. Jakarta : Penerbit Universitas
- Wahab, Abdul, 2008, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Edisi kedua, Jakarta : Bumi Askara.
- Wasistiono Sadu, 2017, *Politik Desentralisasi di Indonesia*, Bandung : PT. Refika Aditama.
- Williams,Walter.1971. *Studying Implementation*, Chatham House, Chatham, N.J
- Winarno, Budi.2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Media Presindo Yogyakarta
- Quade, E.S. 1976. *Analysis for Public Decisions*, Elsevier, New York

JURNAL DAN INTERNET:

Trisriati, Esi. 2015. "Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Kota Tanjung Pinang No. 6 Tahun 2008 Pasal 25 tentang pembinaan usaha pariwisata di Kota Tanjung Pinang". Universitas Maritim Raja Ali Haji Tanjungpinang.

Siam, Usman. 2014. "Peran Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Lingga dalam Pengembangan Objek Wisata". STISIPOL Raja Haji Tanjungpinang

Afandi, 2015. "Kebijakan Pengembangan Pariwisata Berbasis Kemaritiman (Studi pada Kabupaten Kepulauan Anambas)" Universitas Maritim Raja Ali Haji Tanjungpinang.

www.: <http://pelitedabo.blogspot.co.id/2011/04/wisata-alam-batu-ampar-dabo-singkep.html#sthash.1thLUuEA.dpuf> Jln. Raja Muhammad Yusuf, Lingga, website: <http://disbudpar.linggakab.go.id>, email disbudpar@linggakab.go.id.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Nasional (RIPPARNAS).

Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata.

Peraturan Bupati Lingga Nomor 10 Tahun 2013 Tentang Penetapan Destinasi Unggulan Daerah (DPUD) di Kabupaten Lingga.