

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR, DAN PROPOSISI

#### 2.1 Kajian Pustaka

Untuk memperkuat penelitian ini, peneliti menyajikan penelitian terdahulu sebagai perbandingan antara penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan penelitian terdahulu dengan tema yang sama. Penelitian terdahulu sebagai hal yang penting dalam sebuah penelitian, oleh karena itu peneliti menyajikan uraian secara singkat tentang penelitian terdahulu.

##### 2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu

Penelitian ini didasari dari penelitian terdahulu, baik dari jenis penelitian, teori yang digunakan dan teknik metode penelitian yang digunakan. Berikut ini penjelasan singkat dari penelitian terdahulu :

TABEL 2. 1 KAJIAN PENELITIAN TERDAHULU

<b>Nama (Name)</b>	(Pallewa 2016)	(Kusumawar dhani, Rostyaningsi h, and Rengga 2016)	(Indraningsih 2019)	(Wardiana, Arifianti, and Alexandri 2021)	(Jeklin F. Purba, Pati, and Rengkung 2022)
<b>Jenis Luaran Laporan Penelitian</b>	Jurnal Administrasi Publik	Jurnal Kebijakan Publik dan	Jurnal Pariwisata PaRAMA	Jurnal Pemikiran dan Penelitian	Jurnal Eksekutif

		Manejemen		Administrasi, social, humaniora dan kebijakan publik	
<b>Tahun</b>	2016	2016	2019	2021	2022
<b>Universitas (University)</b>	Universitas Tadulako	Universitas Dipenogoro	STAH Dharma Sentana Sulawesi Tengah	Universitas Padjajaran	Universitas Sam Ratulangi
<b>Judul (Tittle)</b>	Implementasi Kebijakan Pengembang an Pariwisata pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara	Implementasi Kebijakan Promosi Potensi Wisata (Pantai Widuri) Kabupaten Pemalang	Implementasi Kebijakan Pembanguna n Pariwisata Kota Palu	Implementasi Kebijakan Pembangunan Pariwisata di Kawasan Wisata Situ Cileunca Kabupaten Bandung	Implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Simalungun dalam Pengembanga n Pariwisata Danau Toba
<b>Latar Belakang (Historical Background)</b>	Dilatar belakangi oleh UU. No.10 Tahun 2009 pasal 1 ayat 5 tentang Kepariwisata an yang mengisyaratk an bahwa komponen	Dilatar belakangi oleh beragamnya potensi wisata di Kabupaten Pemalang. Kegiatan Promosi Potensi Pariwisata	Dilatar belakangi oleh Kota Palu cukup gencar dalam melakukan perbaikan dan pengembanga n sektor pariwisata selama empat	Dilatar belakangi oleh Undang- Undang Republik Indonesia pasal 1 Nomor 10 Tahun 2009 tentang kepariwisataa n yang	Dilatar belakangi oleh dibuatnya kebijakan nomor 5 tahun 2018 tentang Rencana Induk Pembanguna n

	<p>utama dalam pariwisata ialah obyek dan daya tarik wisata yang didefinisikan sebagai segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keaneka ragaman kekayaan alam, budaya dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan. Mengacu pada ketentuan di atas maka dapat dikatakan</p>	<p>yang meliputi Potensi Obyek Wisata dan Ekonomi Kreatif serta Seni Budaya Tradisional tumbuh dan berkembang di Kabupaten Pemalang, yang dilakukan oleh jajaran SKPD Kabupaten Pemalang dan stake holder kepariwisataan yang lain, sebagai aplikasi dan realisasi dukungan Pemerintah Kabupaten Pemalang untuk mewujudkan pariwisata yang semakin</p>	<p>tahun terakhir, Kota Palu melakukan pengembangan pariwisata, baik melalui wisata budaya, pengembangan wisata alam, maupun wisata <i>event</i> (<i>event tourism</i>). Dalam pengembangan pariwisata terdapat beberapa masalah yang tampak di antaranya adalah (1) kapasitas sumberdaya manusia (SDM) yang relatif belum siap, (2) amenitas (infrastruktur</p>	<p>menjelaskan bahwa pariwisata adalah "Berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah". Meskipun sudah menjadi kebijakan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung yang tercantum dalam RIPPARDA</p>	<p>Kepariwisatan Provinsi Sumatera Utara tahun 2017-2025. Didalam peraturan ini merupakan keinginan bagi Pemerintah Daerah dan pemangku kepentingan lainnya terhadap pembangunan destinasi pariwisata berkelanjutan. Dalam Peraturan Menteri ini telah ditentukan penunjuk, kriteria, dan bukti pendukung yang mengatakan bahwa</p>
--	---	--	--	---	---

	<p>bahwa Kabupaten Toraja Utara telah memenuhi standar dan kriteria yang dimaksud.</p>	<p>maju dan berdaya saing, yang berdampak pada peningkatan Ekonomi Lokal serta peningkatan Pendaatan Asli Daerah (PAD). Tetapi tingkat kunjungan wisatawan rendah dikarenakan masih kurangnya promosi yang dilakukan oleh pemerintah setempat.</p>	<p>penunjang) yang belum lengkap, (3) perebutan kue ekonomi dari <i>booming</i> pariwisata yang belum terkondisi dengan baik karena kelembagaan yang lemah, dan (4) ancaman kontinuitas program terkait pergantian kepemimpinan daerah di masa mendatang.</p>	<p>Tahun 2018-2025 sebagai salah satu Kawasan Strategis Pariwisata Kabupaten Bandung implementasi kebijakan tersebut belumlah optimal terhadap pengelolaan Kawasan Wisata Situ Cileunca.</p>	<p>destinasi wisata telah dikelola secara berkelanjutan .</p>
<p><b>Teori-teori yang telah dan sedang dipergunakan peneliti lain (Theories Underpinnin</b></p>	<p>Penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan George Edward III, yang dimana</p>	<p>Penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan George Edward III, yang dimana</p>	<p>Penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan George Edward III, yang dimana</p>	<p>Penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan George Edward III, yang dimana</p>	<p>Penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan George Edward III, yang dimana</p>

g)	terdapat empat indikator yaitu, komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.	terdapat empat indikator yaitu, komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.	terdapat empat indikator yaitu, komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.	terdapat empat indikator yaitu, komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.	terdapat empat indikator yaitu, komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.
<b>Mendudukan terminologi-terminologi yang relevan yang digunakan dalam berbagai penelitian sejenis (Terminology) Metode Penelitian</b>	Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data menggunakan observasi, wawancara, catatan lapangan dan dokumentasi. Teknik analisis dimulai dari reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.	Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data menggunakan observasi, wawancara, dokumentasi dan Studi Pustaka.	Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik penentuan informan dalam penelitian ini menggunakan <i>purposive sampling</i> .	Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data diperoleh dari data primer yaitu, wawancara dan observasi. Data sekunder diperoleh dari literatur, penelitian terdahulu dan dokumen.	Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data diperoleh dari data primer yaitu, wawancara dan observasi. Data sekunder diperoleh dari penelitian referensi dan penelitian kerja lapangan.

<p><b>Penjelasan bukti-bukti terkait pentingnya topic riset ini (Significant) Hasil Penelitian</b></p>	<p>Berdasarkan hasil penelitian implementasi kebijakan pengembangan Pariwisata pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara, menggunakan tolak ukur teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George Edward III, meliputi Komunikasi, Sumber daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi, secara keseluruhan belum berjalan dengan</p>	<p>Berdasarkan hasil penelitian implementasi kebijakan promosi potensi wisata (Pantai Widuri) Kabupaten Pemandang belum optimal, disebabkan oleh kebijakan dari pemerintah daerah dan promosi yang belum menjangkau seluruh wilayah Jawa Tengah, promosi masih berkutat di sekitar Kabupaten Pemandang dan</p>	<p>Berdasarkan hasil penelitian implementasi kebijakan pembangunan pariwisata Kota Palu belum optimal karena terdapat beberapa permasalahan yaitu, faktor yang mendorong ketidakjelasan informasi adalah kompleksitas kebijakan dan tidak tercapainya konsensus untuk mencapai tujuan kebijakan, masih mengalami kekurangan</p>	<p>Berdasarkan hasil penelitian implementasi kebijakan tentang implementasi kebijakan pembangunan pariwisata di kawasan wisata Situ Cileunca Kabupaten Bandung belum berjalan dengan baik. Kenyataan ini terlihat pada birokrasi pemerintah yang kerap kali disepelekan dan hal ini membuat pengembangan kawasan Wisata Situ Cileunca kurang berkembang.</p>	<p>Berdasarkan hasil penelitian tentang implementasi kebijakan pemerintah Kabupaten Simalungun dalam Pengembangan Pariwisata Danau Toba ini masih belum maksimal dilaksanakan karena adanya keterbatasan pada komunikasi, sumber daya. Dimana pemerintah kabupaten simalungun masih kurang memperhatikan fasilitas yang ada pada</p>
--	--	--	---	--	--

	<p>optimal dalam implementasi kebijakan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara. Karena Disbudpar Kabupaten Toraja Utara kurang intensif dalam melakukan komunikasi dan koordinasi, kurangnya infrastruktur yang mendukung promosi pariwisata.</p>	<p>sekitarnya. Kendala mengembangkan destinasi diluar yang sudah dikenal adalah keterbatasan anggaran untuk penyediaan sarana dan prasarana obyek wisata. Selain itu SDM di sekitar obyek wisata perlu terus dilakukan pembinaan, sementara anggaran masih terbatas.</p>	<p>pada aspek staf terutama dari sisi kompetensi dan informasi yang mengalami kesenjangan di lapangan, adapun wewenang secara normatif sudah tepat namun dalam implementasi penggunaan wewenang tersebut menghadapi kendala terkait kompetensi staf dan benturan kepentingan dengan <i>stakeholder</i> yang lain, dari sisi fasilitas, dukungan penuh</p>	<p>Strategi pengembangan kawasan Wisata Situ Cileunca dari berbagai indikator harus adanya kerjasama antara pengelola kebijaksanaan (<i>stakeholder</i>) dan pelaksana kebijakan serta pengawas kebijakan agar mencapai tujuan yang diharapkan. Harus adanya integrasi program dalam mendukung implementasi kebijakan pembangunan pariwisata, sehingga semua</p>	<p>pariwisata Danau Toba. Pada kegiatan penegenalan promosi serta pengenalan dan promosi pariwisata danau toba masih kurangnya kreatif dalam melaksanakan promosi terhadap pengenalan Danau Toba. Seperti pada spanduk masih kurang menarik dalam segi penempatannya. Pada penggunaan media sosial untuk promosi</p>
--	---	--	---	--	--

			diberikan untuk implementasi kebijakan meski dalam beberapa sisi dukungan tersebut menghasilkan perubahan negatif.	instansi dapat saling bahu-membahu dalam mendukung Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Bandung	dalam pengenalan pariwisata juga masih belum optimal untuk dilakukan.
<b>Penjelasan keunggulan yang kita lakukan (Research Gap)</b>	Berfokus pada pengembangan pariwisata pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Bandung Barat dalam upaya menarik minat wisatawan untuk berkunjung ke Toraja Utara.	Penelitian ini berfokus pada implementasi kebijakan promosi potensi wisata Pantai Widuri Kabupaten Pematang dalam upaya untuk meningkatkan kunjungan pada Pantai Widuri di Kabupaten Pematang.	Penelitian ini berfokus pada pembangunan pariwisata Kota Palu dalam upaya untuk menarik minat wisatawan untuk berkunjung ke Kota Palu.	Penelitian ini berfokus pada pembangunan pariwisata di kawasan wisata Situ Cileunca Kabupaten Bandung dalam upaya untuk meningkatkan kunjungan pada destinasi wisata tersebut.	Penelitian ini berfokus pada pengembangan pariwisata Danau Toba di Kabupaten Simalungun dalam upaya untuk meningkatkan kunjungan wisata pada Danau Toba.



### 2.1.2 Kajian Administrasi

Administrasi dalam arti sempit sering di sebut dengan tata usaha yang didalamnya mencakup kegiatan : catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya. Berdasarkan pengertian secara sempit administrasi bisa di artikan sabagai kegiatan tata usaha atau tata usaha sebagai bagian dari administrasi.

Administrasi dalam arti luas dalam buku Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen oleh Soewarno Handayaniingrat, H. A. Simon dan kawan-kawan menyatakan bahwa “Administrasi sebagai kegiatan dari paa kelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama”. William H. Newman mendefinisikan bahwa administrasi itu sebagai bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan dari pada usaha-usaha kelompok individu-individu terhadap tercapainya tujuan bersama (Handayaniingrat 1994:2).

Administrasi menurut S.P Siagian (Pasolong 2019:3) yaitu keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha kerja sama demi tercapainya tujuan yang ditentukan sebelumnya. Sedangkan menurut Stephen P. Robins (Rahman 2017:8) administrasi adalah keseluruhan proses dari aktivitas-aktivitas pencapaian tujuan secara efisien dengan dan melalui orang lain. Harbani Pasolong (Pasolong 2019:3) mendefinisikan administrasi sebagai pekerjaan terencana yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam

bekerjasama untuk mencapai tujuan atas dasar efektif, efisien, dan rasional.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam menjalankan administrasi harus ada kelompok manusia yang terdiri dari 2 orang atau lebih, adanya kerjasama dalam kelompok tersebut, adanya kegiatan atau usaha, dan adanya tujuan yang akan dicapai bersama secara efektif dan efisien melalui tindakan rasional.

### **2.1.3 Kajian Organisasi**

Organisasi sebagai sarana atau alat untuk mencapai suatu tujuan, sehingga organisasi dikatakan sebagai wadah kegiatan. Organisasi di katakan sebagai wadah ini merupakan organisasi yang bersifat statis, karena hanya dilihat sebagai tempat dilaksanakannya suatu pekerjaan. Adapun pengertian organisasi yang bersifat dinamis yang melihat organisasi dari sudut pandang aktivitas, tindakan, kegiatan baik yang bersifat formal ataupun non formal (Handyaningrat 1994:42) .

Organisasi menurut Ine Mariane (Mariane 2018:98) diartikan menggambarkan pola-pola, skema, bagan yang menunjukkan garis-garis perintah, kedudukan karyawan, hubungan-hubungan yang ada dan lain sebagainya. Organisasi menurut Mc Farland yang dikutip oleh Soewarno Handyaningrat dalam buku Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen menyatakan bahwa organisasi sebagai suatu kelompok manusia yang dapat dikenal yang menyumbangkan usahanya terhadap

tercapainya suatu tujuan. Menurut Dimock (Handyaningrat 1994:42) organisasi didefinisikan sebagai berikut : “Organisasi adalah perpaduan secara sistematis dari pada bagian bagian yang saling ketergantungan/ berkaitan untuk membentuk suatu kesatuan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi, dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Bersadarkan definisi-definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa organisasi merupakan kelompok manusia yang saling ketergantungan karena memiliki tujuan yang sama dan setiap individu menyumbangkan usahanya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Untuk mencapai tujuan yang di tetapkan hubungan dalam organisasi merupakan salah satu syarat terpenting dalam terciptanya suatu kerja sama antara karyawan dengan karyawan lain atau departemen dengan departemen linnya.

Ine Mariane (Mariane 2018:99) menyatakan bahwa dalam terbentuknya suatu organisasi ini ada beberapa unsur yang penting yaitu : manusia, tempat kedudukan, tujuan, tugas, struktur, teknologi, dan lingkungan. Unsur-unsur tersebut saling berkesinambungan dalam terbentuknya organisasi, jika unsur-unsur itu terpenuhi maka organisasi akan berjalan dengan efektif dan efisien serta hubungan antara anggota organisasi terjalin dengan baik akibat lingkungan yang mendukung kinerjanya.

#### 2.1.4 Kajian Manajemen

Manajemen berasal dari kata *to manage* yang berarti mengatur. Dalam manajemen ada 6 unsur manajemen yang harus di atur yaitu : *men, money, methods, materials, machines, and market*, setiap unsur tersebut harus diatur agar dapat berdaya guna, berhasil guna, terintegrasi dan terkoordinasi dalam mencapai tujuan yang optimal (Mariane 2018:1). Pengaturan unsur-unsur manajemen itu dilakukan melalui proses dari urutan fungsi-fungsi manajemen yaitu: perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian. Dalam kehidupan sehari-hari tidak ada bidang yang lebih utama dari kegiatan manusia dari bermanajemen. Keberhasilan dalam kerjasama organisasional mencapai tujuan secara kuat dipengaruhi oleh aktivitas manajemen dari organisasi karena adanya pembagian kerja, tugas dan tanggung jawab.

Ine Mariane dalam buku *Azas-Azas Manajemen* mendefinisikan bahwa “Manajemen merupakan proses kegiatan yang dilakukan oleh seorang manajer atau pimpinan dengan menggunakan sumber-sumber yang dibutuhkan dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan” (Mariane 2018:2). Menurut Koontz & Weihrich yang dikutip oleh Iwan Satibi dalam bukunya *Manajemen Publik Dalam Perspektif Teoritik dan Empirik* yang menerjemahkan manajemen sebagai berikut : “Manajemen adalah berhubungan dengan pencapaian suatu tujuan yang dilakukan melalui dan dengan orang-orang lain”. Hal senada telah dikatakan oleh Makharita dalam *Handayaniingrat* menyatakan bahwa manajemen

merupakan pemanfaatan sumber-sumber yang tersedia atau yang berpotensi dalam pencapaian tujuan (Satibi 2012).

Manajemen menurut George R. Terry yang dikutip oleh Soewarno Handyaningrat dalam bukunya Pengantar Studi Ilmu Administrasi Publik dan Manajemen menyatakan bahwa “Manajemen adalah suatu proses yang memebeda bedakan atas : perencanaan, pengorganisasian, penggerakan pelaksanaan dan pengawasan, dengan memanfaatkan baik ilmu maupun seni, agar dapat menyelesaikan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.” (Handyaningrat 1994). Dalam buku Manajemen (Suprihanto 2014:4) John Suprihanto menyimpulkan bahwa “Manajemen merupakan proses merencanakan, mengorganisasikan, memimpin, dan mengendalikan pekerjaan anggota organisasi dan menggunakan semua sumber daya organisasi untukmencapai tujuan organi

Berdasarkan definisi-definisi tersebut dapat di pahami bahwa manajemen sebagai suatu proses tentang mengelola suatu organisasi terkait dengan penentuan pengorganisasian, perencanaan, pengendalian, atau lainnya yang berkalitan dalam sumber daya organisasi tersebut. Dengan demikian manajemen sebagai salah satu aspek penting dalam organisasi dan sebagai salah satu proses dalam pencapaian tujuan organisasi.

### **2.1.5 Kajian Administrasi Publik**

Administrasi publik menurut Chandler & Plano (Pasolong 2019:8) mengatakan bahwa administrasi publik adalah suatu proses dimana sumber

daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Menurut Ibrahim (Revida, Erika, Hermawansyah 2020:3) administrasi publik seluruh upaya penyelenggaraan pemerintah yang meliputi kegiatan manajemen pemerintah (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pembangunan) dengan sebuah mekanisme kerja serta dukungan sumber daya manusia. Sedangkan menurut Erika Revida, dkk administrasi publik adalah ilmu dan seni yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam organisasi publik secara rasional berkerja sama untuk mencapai tujuan publik (Revida, Erika, Hermawansyah 2020:4).

Harbani Pasolong menyimpulkan administrasi publik dalam bukunya Teori Administrasi Publik (Pasolong 2019:9) sebagai suatu kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif.

Administrasi publik berperan penting di suatu negara, karena kondisi ekonomi suatu negara sangat bergantung pada dinamika administrasi publik. Administrasi publik ini bertujuan memberikan pelayanan pada masyarakat, memberdayakan masyarakat dan menciptakan demokrasi. Peran administrasi publik menurut Gray (Pasolong 2019:20–21) yaitu :

- 1) Administrasi publik berperan menjamin pemerataan distribusi pendapatan nasional kepada kelompok masyarakat miskin secara berkeadilan
- 2) Administrasi publik melindungi hak-hak masyarakat atas pemilikan kekayaan, serta menjamin kebebasan bagi masyarakat untuk melaksanakan tanggung jawab atas diri mereka sendiri dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan pelayanan bagi kelompok masyarakat lanjut usia
- 3) Administrasi berperan melestarikan nilai-nilai tradisi masyarakat yang sangat bervariasi itu dari generasi ke generasi berikutnya, serta memberikan jaminan dan mendukung sumber-sumber sehingga nilai-nilai tersebut mampu tumbuh dan berkembang sesuai tuntutan perubahan zaman, serta dapat terus hidup bersama secara damai, serasi, dan selaras dengan budaya lain dilingkungannya.

### **2.1.6 Kajian Kebijakan**

Isitilah kebijakan (*policy*) seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan besar. Bagi para pembuat kebijakan (*policy makers*) istilah-istilah tersebut tidaklah akan menimbulkan masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama. Anderson (Handoyo 2012:5) mendefinisikan

kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu Friedrich (Handoyo 2012:5) mengartikan kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan seraya mencari peluang untuk mencapai tujuan atau sasaran yang diinginkan.

Menurut Noeng Muhadjir (Abdoellah and Rusfiana 2016) kebijakan merupakan upaya memecahkan problem sosial bagi kepentingan masyarakat atas asas keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Dan dalam kebijakan setidaknya harus memenuhi empat hal penting yakni; (1) tingkat hidup masyarakat meningkat, (2) terjadi keadilan : By the law, social justice, dan peluang prestasi dan kreasi individual, (3) diberikan peluang aktif partisipasi masyarakat (dalam membahas masalah, perencanaan, keputusan dan implementasi), dan (4) terjaminnya pengembangan berkelanjutan. Koontz, Donnell dan Wehrich (Handoyo 2012) mengatakan bahwa kebijakan adalah sebagai tuntunan dalam berfikir untuk mengambil keputusan, keputusan tersebut diambil dalam batas-batas.

Berdasarkan definisi definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan sebagai suatu keputusan yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara



bertindak pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

### **2.1.7 Kajian Kebijakan Publik**

Kebijakan yaitu suatu rangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu, kebijakan sebagai hasil dari analisis yang mendalam terhadap berbagai macam alternatif dan menentukan keputusan tentang alternatif terbaik. Kebijakan publik menurut William N. Dunn (Pasolong 2019:47) sebagai suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.

Dye (Handoyo 2012:9) mengartikan bahwa kebijakan publik sebagai *“whatever government choose to do or not to do”* (kebijakan publik adalah apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu). Edward III dan Sharkansky sepaham dengan Dye dengan menyatakan *“what government say and do, or not to do. It is the goals or purpose of government program”* (apa yang pemerintah katakan dan lakukan atau tidak dilakukan. Ini adalah tujuan atau maksud dari program pemerintah). Berdasarkan hal tersebut pemerintah dapat melakukan berbagai hal sesuai dengan kebutuhan masyarakat, karena masyarakat sendiri menginginkan pemerintah melakukan banyak hal untuk dapat mempermudah kehidupan masyarakat.

Kebijakan publik adalah keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tatanan strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik (Anggara 2014:33). Kebijakan publik ini bertujuan mencapai hasil yang diharapkan oleh publik dengan melakukan berbagai tindakan dan mendesainnya. Kebijakan sebagai tindakan yang legal atau sah karena kebijakan di buat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam siste pemerintaha (Anggara 2014:36). Kebijakan publik didefinisikan sebagai serangkaian kegiatan sadar, terarah dan terukur yang dilakukan oleh pemerintah yang melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan dalam bidang tertentu dan merah pada bidang tertentu (Ramdhani and Ramdhani 2017).

Proses dalam kebijakan publik ini merupakan proses untuk memecahkan suatu masalah publik, menurut Dunn (Pasolong 2019:49) antara lain (1) Penetapan agenda kebijakan, (2) Adopsi kebijakan, (3) Implementasi kebijakan, (4) Evaluasi kebijakan. Serta kebijakan publik merupakan kebijakan pemerintah yang mengedepankan kesejahteraan masyarakat yang diwujudkan dalam peraturan, perundang-undangan dan lainnya yang bersifat memaksa. Kebijakan yang dapat dikatakan efektif yaitu jika dilaksanakan dapat memeberikan dampak positif dari dari masyarakat sehingga pemerintah agar memastikan kebijakan ini berjalan dengan efektif dilalakukan dimulai drai merancang program secara teratur atau terstruktur dalam perosesnya.

### 2.1.8 Kajian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu dimensi dalam proses kebijakan publik, yang juga sangat menentukan apakah sebuah kebijakan itu bersentuhan dengan kepentingan serta dapat diterima oleh publik. Dalam hal ini, dapat ditekankan bahwa bisa saja dalam tahapan perencanaan atau perumusan formulasi kebijakan dilakukan dengan sebaik-baiknya, tetapi jika pada tahapan implementasinya, tidak diperhatikan Standard Operating Procedures (SOPs), maka apa yang diharapkan dari sebuah produk kebijakan itu.

Implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier (Kadji 2015:48) yang dikutip dalam buku Formulasi dan Implementasi Kebijakan mengemukakan :

“Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif atau keputusan badan peradilan, dan keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, serta menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya.”

Wahab 2014:55 (Alamsyah 2016) implementasi kebijakan mengatakan bahwa:

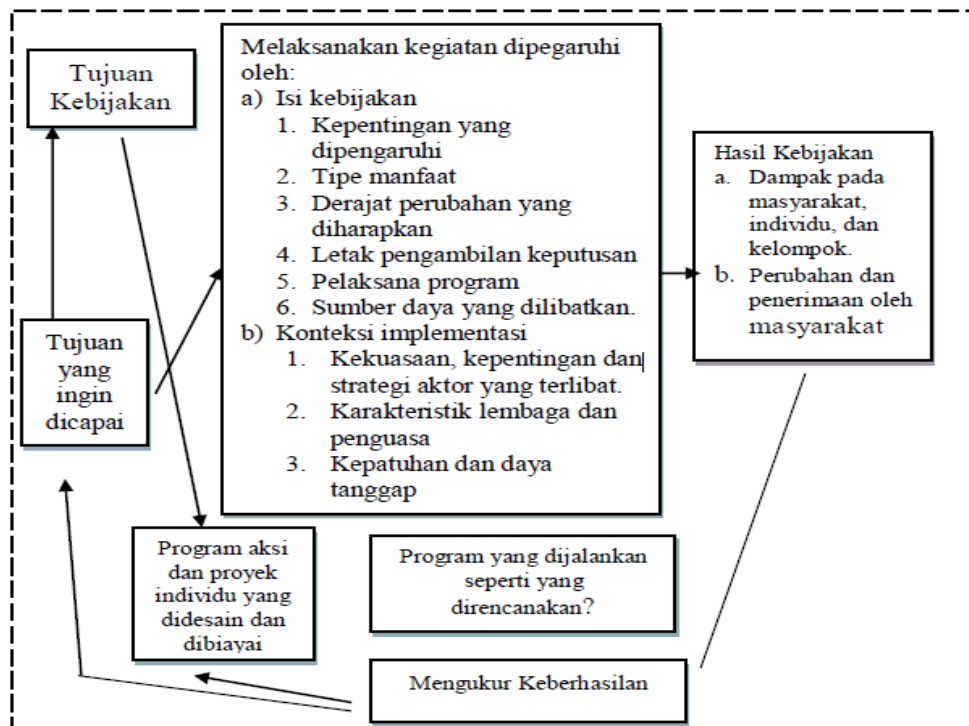
“Implementasi kebijakan sebuah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undangundang, dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan eksekutif atau keputusan badan peradilan lazimnya yang penting sehingga keputusan tersebut mampu mengidentifikasi permasalahan yang dapat diatasi,

membuat secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai dalam berbagai cara agar dapat menstruktur/mengatur proses implementasi kebijakan”.

Merilee S. Grindle (Tachjan 2006:25) dalam buku Implementasi Kebijakan Publik menyatakan bahwa : “Implementasi kebijakan bukanlah sekedar sangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran birokrasi, implementasi kebijakan menyangkut masalah konflik, keputusan dan menyangkut siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.”

Dalam teorinya itu Grindle (Tahir 2018:96–97)mengemukakan bahwa proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula telah diperinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut.

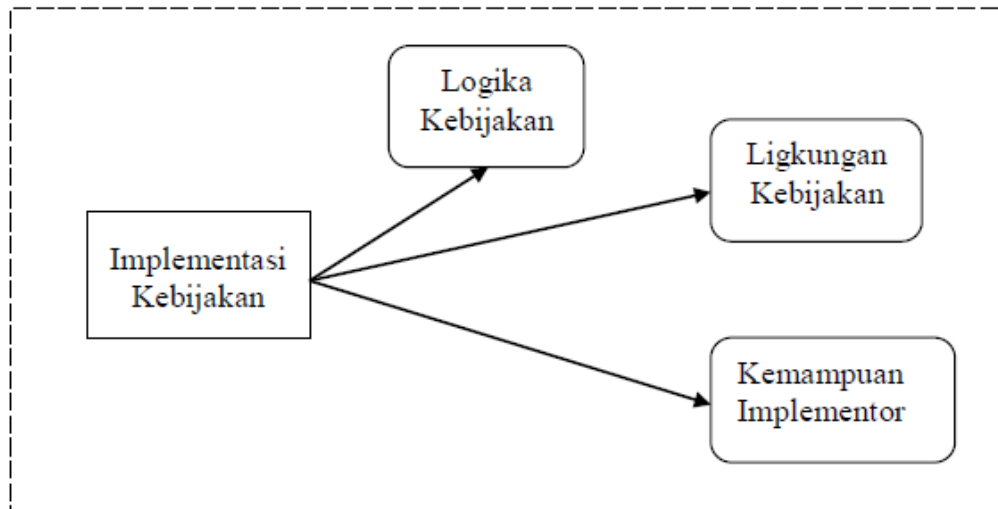
Isi kebijakan menurut Grindle mencakup : 1) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan, 3) Derajat perubahan yang diinginkan, 4) Kedudukan pembuat kebijakan, 5) Siapa pelaksana program, 6) Sumber daya yang dikerahkan. Yang dimaksudkan oleh Grindle dengan konteks kebijakan adalah: 1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, 2) Karakteristik lembaga dan penguasa, 3) Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana.



GAMBAR 2. 1 MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN MERILEE S. GRIDLE

*Sumber : KEBIJAKAN PUBLIK DAN GOOD GOVERNANCY (Tahir 2018)*

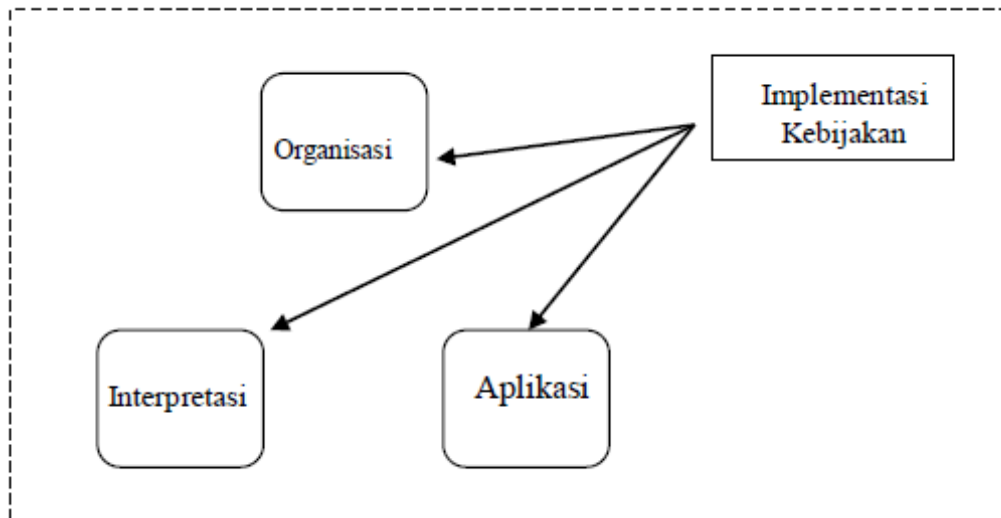
Devid L. Weimer dan Aidan R. Vining (Tahir 2018:76) mengemukakan tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni: 1) Logika kebijakan, 2) Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan 3) Kemampuan implementor kebijakan. Tiga kelompok di atas masing-masing logika kebijakan, lingkungan tempat kebijakan dan kemampuan implementor kebijakan harus senantiasa menjadi fokus perhatian dari pengambil kebijakan.



GAMBAR 2. 2 MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DEVID L. WEIMER DAN AIDAN R. VINING

*Sumber : KEBIJAKAN PUBLIK DAN GOOD GOVERNANCY (Tahir 2018)*

Charles O. Jones (Tahir 2018:81) menerangkan bahwa implementasi kebijakan merupakan dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dan kegiatan dengan memperhatikan tiga aktivitas-aktivitas utama kegiatan. Tiga aktivitas yang dimaksud yakni sebagai berikut: 1) Organisasi, metode untuk menunjang demi program berjalan dengan baik terhadap metode dan unit-unit sumber daya. 2) Interpretasi, memahami agar program menjadi terencana serta pengarahan yang tepat dapat diterima dan dilaksanakan dengan baik. 3) Aplikasi (penerapan) berdasarkan adanya pelaksanaan kegiatan rutin yang melibatkan penyediaan barang dan jasa.



GAMBAR 2. 3 MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN CHARLES O. JONES

*Sumber : KEBIJAKAN PUBLIK DAN GOOD GOVERNANCY (Tahir 2018)*

Implementasi Kebijakan menurut George Edward III (Abdoellah and Rusfiana 2016) merupakan proses yang krusial karena seberapa baiknya suatu kebijakan kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan dengan baik implementasinya maka apa yang menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan terwujud. Begitu pula sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau kebijakannya tidak dirumuskan dengan baik apa yang menjadi tujuan kebijakan juga tidak bisa dicapai. Oleh karena itu untuk mencapai tujuan kebijakan, perumusan kebijakan dan implementasi harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik. Implementasi Edward menyatakan bahwa ada empat variabel krusial dalam implementasi yaitu : komunikasi, sumberdaya, sikap dan struktur birokrasi.

#### a. Komunikasi

Implementasi kebijakan akan berjalan secara efektif bila mereka yang melaksanakan keputusan mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh pelaksana. Kemudian bila kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksana tidak hanya dipahami melainkan petunjuk juga harus jelas. Komunikasi merupakan tolak ukur seberapa jauh kebijakan dalam bentuk suatu peraturan telah disampaikan secara jelas dengan interpretasi yang sama dan dapat dilakukan secara konsisten dengan aparat pelaksana peraturan tersebut. Menurut Edward III, ada tiga hal penting yang harus diperhatikan dalam proses komunikasi kebijakan yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (clarity).

#### b. Sumber Daya

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan dengan cermat, jelas, dan konsisten, namun jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melakukan kebijakan, maka implementasi cenderung tidak berjalan. Oleh karena itu sumber-sumber yang penting meliputi:

1. Kecukupan dan Kualifikasi
2. Kewenangan



### 3. Informasi

### 4. Sarana dan Prasarana

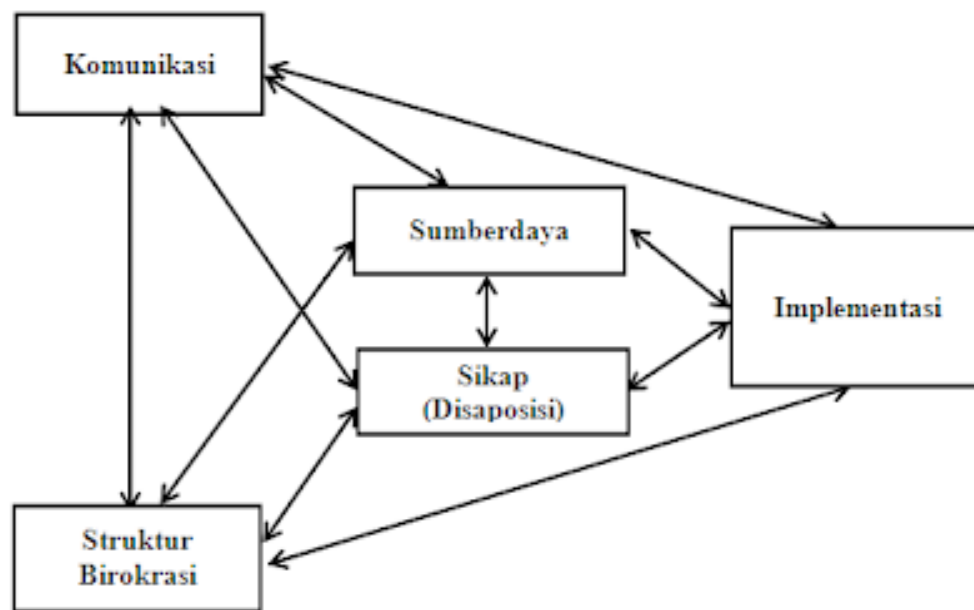
#### c. Sikap

Sikap yang dimaksud adalah sikap pelaksana yang mendukung pelaksanaan suatu kebijakan yang telah ditetapkan. Sikap para pelaksana kebijakan merupakan faktor yang mempunyai konsekuensi dalam implementasi kebijakan. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan para pelaksana melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal, dan sebaliknya bila tingkah laku atau perspektif para pelaksana berbeda dengan pembuat keputusan, maka proses pelaksana suatu kebijakan menjadi lebih sulit.

#### d. Struktur Birokrasi

Birokrasi salah satu unsur dalam implementasi kebijakan. Birokrasi secara sadar ataupun tidak memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan secara kolektif dalam rangka memecahkan masalah sosial dalam kehidupan modern yang terkadang sengaja dibentuk untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Menurut Edward III, ada dua karakteristik yang utama dalam Birokrasi yaitu prosedur kerja baku standar atau operating procedure (SOP) dan fragmentasi. Standard Operating Procedure

berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi yang kompleks dan tersebar luas.



GAMBAR 2. 4 MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN GEORGE EDWARD III

Sumber : [123dok.com/article/model-implementasi-kebijakan-george-edwards-iii.dzxglwy](http://123dok.com/article/model-implementasi-kebijakan-george-edwards-iii.dzxglwy)

Van Metter dan Van Horn (Kadji 2015:48), mendefinisikan bahwa: Implementasi Kebijakan sebagai suatu rangkaian kegiatan yang sengaja dilakukan untuk meraih kinerja. Van Meter dan Van Horn (Tahir 2018:71–72) merumuskan adanya sebuah hubungan yang menunjukkan berbagai variabel untuk mempengaruhi sebuah kinerja suatu kebijakan. Enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu :

a. Ukuran dan tujuan kebijakan

Variabel ini didasarkan pada kepentingan utama terhadap faktor-faktor yang menentukan kinerja kebijakan. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Oleh karena itu, indikator-indikator keberhasilan dan tujuan-tujuan kebijakan perlu jelas sehingga pihak pelaksana kebijakan tidak menimbulkan berbagai interpretasi yang berbeda dengan pembuat kebijakan. Terjadinya berbagai interpretasi dari tujuan kebijakan tersebut akan dapat menimbulkan kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan.

b. Sumberdaya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan. Tetapi diluar sumberdaya manusia, sumberdaya -sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan juga, ialah: sumberdaya finansial.

c. Karakteristik badan pelaksana

Karakteristik badan-badan pelaksana yaitu sikap dari masing-masing pelaksana kebijakan. Sikap ini dapat dijadikan patokan dari para pelaksana kebijakan. Hal ini terlihat dari: struktur birokrasi dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.

d. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksana

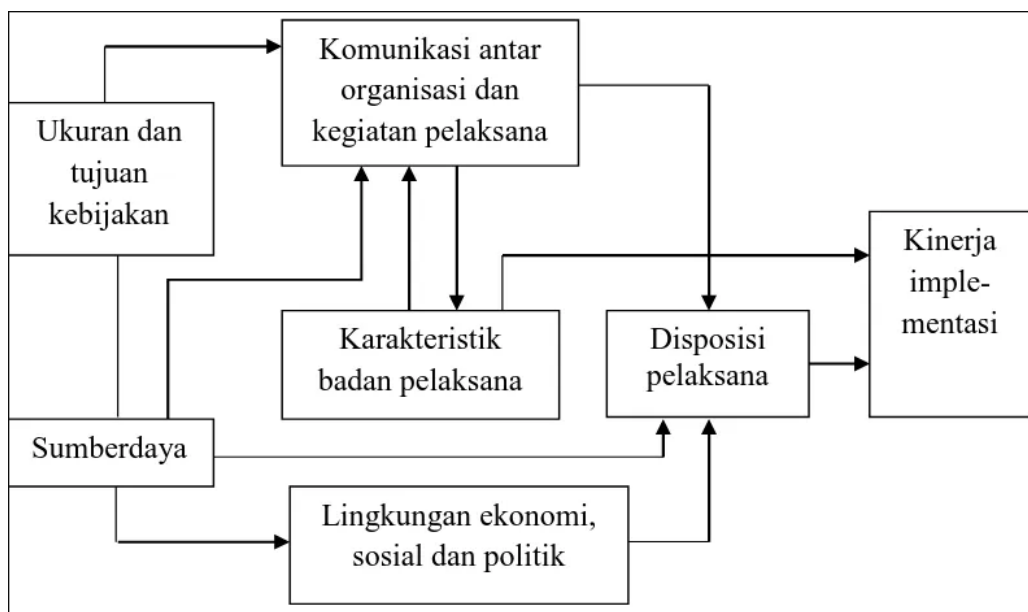
Dalam mengimplementasikan kebijakan perlu komunikasi dan koordinasi dengan instansi lain. Komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Semakin baik komunikasi dan koordinasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi kebijakan, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan memudahkan dalam proses pencapaian tujuan kebijakan

e. Disposisi pelaksana

Sikap/kecenderungan (Disposition) para pelaksana kebijakan akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal tersebut dapat dilihat dari tiga unsur tanggapan, yakni: kognisi (pemahaman) tentang kebijakan, tanggapan atau respon dan intensitas tanggapan itu.

f. Lingkungan (ekonomi, sosial dan politik)

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah, sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.



GAMBAR 2. 5 MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN VAN METTER DAN VAN HORN

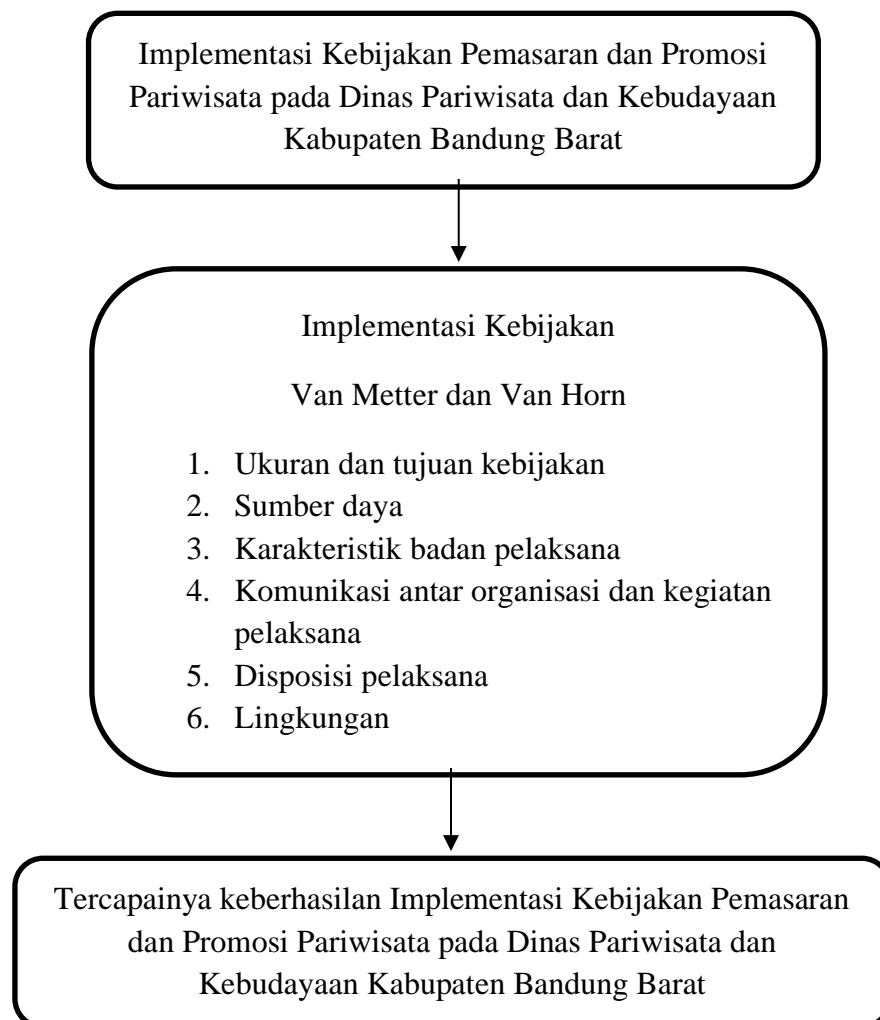
*Sumber : <https://123dok.com/document/zw5r020z-dinamika-implementasi-kebijakan-pendidikan-kesetaraan-kejar-paket-makmur.html>*

## **2.2 Kerangka Berpikir**

Pemerintah Kabupaten Bandung Barat mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Bandung Barat. Pemasaran dan promosi salah satu strategi terpenting dalam pembangunan pariwisata, yang tertuang pada Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 Pasal 21. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Bandung Barat melakukan upaya pemasaran dengan memperhatikan produk wisata, penentuan harga, saluran distribusi, dan promosi. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Bandung Barat sebagai pihak yang bertanggung jawab dalam pembangunan kepariwisataan, pembangunan kepariwisataan dan memberikan gambaran mengenai pengembangan potensi pariwisata daerah yang meliputi objek dan daya tarik wisata, usaha sarana wisata dan usaha jasa pariwisata. Dan juga untuk memberikan arah kebijakan dalam membangun kepariwisataan yang didasari oleh kebijakan perencanaan pembangunan daerah.

Penelitian implementasi kebijakan pemasaran dan promosi pariwisata pada Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Bandung Barat menggunakan teori implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn, dimana terdapat berbagai indikator untuk mempengaruhi sebuah kinerja suatu kebijakan. Enam indikator yang mempengaruhi kinerja implementasi yaitu, ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik badan pelaksana, komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksana, disposisi pelaksana dan lingkungan.

Berdasarkan indikator dari teori implementasi kebijakan Van Metter dan Van Horn, permasalahan terdapat pada indikator sumber daya dan lingkungan. Pada indikator sumber daya permasalahan terjadi karena sumber daya manusia yang tidak mencukupi serta tidak kompeten dan kurangnya anggaran untuk pemasaran dan promosi. Pada indikator kondisi lingkungan terjadi karena adanya Covid-19 yang menyebabkan kurang maksimalnya kegiatan pemasaran dan promosi sehingga terjadinya penurunan kunjungan wisata.



GAMBAR 2. 6 KERANGKA BERPIKIR

Penjelasan kerangka berpikir :

a. Ukuran dan tujuan kebijakan

Ukuran dan tujuan kebijakan dapat dilihat dari ukuran dasar dari di implementasi kebijakan pemasaran dan promosi pariwisata, tolak ukur keberhasilan di implementasikannya kebijakan pemasaran dan promosi pariwisata, tujuan diimplementasikannya kebijakan pemasaran dan promosi pariwisata dan faktor pendukung pencapaian tujuan kebijakan pemasaran dan promosi pariwisata.

b. Sumber daya

Sumber daya dapat dilihat dari tercukupinya pelaksana kebijakan pemasaran dan promosi pariwisata, pelaksana sudah ditempatkan sesuai dengan kompetensinya, tercukupinya anggaran dalam mengimplementasikan kebijakan pemasaran dan promosi pariwisata dan alokasi anggran yang tepat sesuai dengan kebutuhan.

c. Karakteristik badan pelaksana

Karakteristik badan pelaksana dapat dilihat dari kejelasan pembagian tugas, pelaksanaan sesuai SOP, dilakukannya pengawasan oleh pimpinan dan komunikasi antar unit dalam organisasi .



d. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksana

Komunikasi dan kegiatan pelaksana dapat dilihat dari penyampaian informasi yang jelas, konsistensi komunikasi yang dilakukan, apakah ada sosialisasi dan kegiatan pelatihan yang dilakukan mengenai kebijakan pemasaran dan promosi pariwisata.

e. Disposisi pelaksana

Menjelaskan apakah implementor memahami tentang kebijakan ini, tanggapan kebijakan dimana harus melihat apakah ada penolakan dalam melaksanakan kebijakan tersebut dan intensitas yang dilakukan pelaksana dalam menjalankan kebijakan ini.

f. Lingkungan

Menjelaskan bagaimana pengaruh kondisi lingkungan eksternal dalam mencapai keberhasilan implementasi kebijakan pemasaran dan promosi pariwisata.

### **2.3 Proposisi**

Berdasarkan rumusan masalah, berikut ini proposisi mengenai Implementasi Kebijakan Pemasaran dan Promosi Pariwisata pada Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Bandung Barat :

Implementasi Kebijakan Pemasaran dan Promosi Pariwisata pada Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Bandung Barat dilakukan

menggunakan teori Implementasi Kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn sehingga dapat tercapai keberhasilan Implementasi Kebijakan Pemasaran dan Promosi Pariwisata pada Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Bandung Barat.