

**LAPORAN HASIL PENELITIAN
IPTEK DAN SENI**



**IMPLEMENTASI PROGRAM PENGEMBANGAN PARIWISATA
DI KOTA TOMOHON**

OLEH :

**DRS. WELSON Y. ROMPAS, M.SI
DRA. JOYCE J. RARES, M.SI**

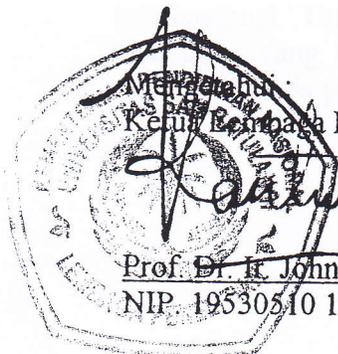
**UNIVERSITAS SAM RATULANGI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
M A N A D O
2011**

Dibiayai Dari Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Nomor : 0748/023-04.2.01/27/2011
Tanggal 29 November 2011 Satuan Kerja Universitas Sam Ratulangi
Kementerian Pendidikan Nasional

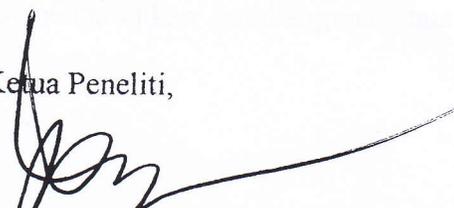
**HALAMAN PENGESAHAN
LAPORAN HASIL PENELITIAN IPTEK DAN SENI**

1. Judul Penelitian	IMPLEMENTASI PROGRAM PENGEMBANGAN PARIWISATA DI KOTA TOMOHON
2. Bidang Ilmu	Administrasi Negara (Kebijakan Publik)
3. Ketua Peneliti : a. Nama Lengkap dan Gelar b. NIP c. Pangkat/Golongan d. Disiplin Ilmu e. Jabatan Fungsional f. Jabatan Struktural g. Alamat kantor h. Telp / Fax i. Alamat Rumah j. Telpn / Fax	Drs. Welson Y. Rompas, M.Si 19610924 198903 1 010 Pembina Tkt I / IVb Administrasi Publik Lektor Kepala - FISIP Unsrat Jl. Kampus Bahu, Manado 0431-862586 / 0431-862586 Jl. A. Mononutu No. 191 Pakowa, Manado 0431-876277
4. Jumlah Anggota Peneliti: Anggota Peneliti I	1 (satu) orang Dosen Dra. Joyce J. Rares, M.Si
5. Lokasi Penelitian	Kota Tomohon, Sulawesi Utara
6. Lamanya Penelitian	4 (empat) bulan
7. Jumlah Biaya yang diusulkan	Rp. 15.000.000.- (Lima Belas Juta Rupiah)

Manado, Desember 2011


 Kepala Lembaga Penelitian Unsrat

Prof. Dr. H. John Rantuna, MS
 NIP. 19530510 198303 1 003

Ketua Peneliti,

Drs. Welson Y. Rompas, M.Si
 NIP. 19610924 198903 1 010

RINGKASAN

Penelitian ini adalah tentang implementasi program di bidang kepariwisataan. Adapun program yang dimaksud adalah program Sadar Wisata yang dilaksanakan di kota Tomohon Provinsi Sulawesi Sulawesi Utara. Tujuannya adalah untuk mengidentifikasi bagaimana 7 (tujuh) aspek (Aspek Keamanan, ketertiban, kebersihan, kesejukan, keindahan, keramah-tamahan dan kenangan) dalam program Sadar Wisata itu dilaksanakan. Dari hasil indentifikasi terhadap pelaksanaan 7 aspek ini diharapkan dapat ditemukan penyebab belum efektifnya pelaksanaan dari program ini.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Penggunaan metode kualitatif adalah untuk mendapatkan informasi data yang mendalam tentang permasalahan yang diteliti.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa dari ke 7 (tujuh) aspek ini, aspek kebersihan, aspek kesejukan, aspek keindahan, keramah-tamahan dan kenangan, belumlah terlaksana secara optimal. Masih banyak kekurangan dan kelemahan pada aspek-aspek yang disebutkan di atas ini. Penyebabnya utamanya adalah pada belum seriusnya pemerintah kota Tomohon menangani masalah kepariwisataan di kota Tomohon. Indikator dari hal ini adalah pada lemahnya infrastruktur kepariwisataan di kota ini. Adapun yang dimaksudkan dengan infrastruktur kepariwisataan adalah ; sistem metode dan perangkat yang dibutuhkan yaitu : ketiadaan Pusat Informasi Pariwisata, ketiadaan tenaga kepariwisataan yang profesional. Ketiadaan sarana dan prasaran kepariwisataan yang berstandar internasional, Penataan kota yang tidak difokuskan untuk kepentingan kepariwisataan, kebudayaan yang tidak mendukung industri kepariwisataan.

Oleh karenanya saran utama dari penelitian ini adalah pemerintah kota Tomohon harus segera membangun infrastruktur kepariwisataan yang berstandar internasional. Tetap mempertahankan ciri tradisionalnya, tetapi dengan sistem pelayanan yang berstandar internasional, serta mengarahkan pembangunan tata ruang kota pada pola ciri daerah tujuan wisata.

SUMMARY

This research is about tourism program implementation. the program was named as Gerakan Sadar Wisata (the Tourism awarness movement) and in this research this program was implemented by the government of Tomohon city – North Sulawesi province. The purpose of this research is to identify 7 (seven) aspect of the program (security, order, cleanliness, coolness, beauty, hospitality and memories). From the identification of seven aspects of the implementation is expected to be found the cause of uneffective implementation of this program.

This research uses descriptive qualitative method. The use of qualitative methods is to obtain in-depth data information about the problem under study. The results showed that of the 7 (seven) of these aspects, aspects of cleanliness, coolness aspect, the aspect of beauty, hospitality and memories, has not been implemented optimally. There are still many shortcomings and weaknesses in aspects mentioned above. The reason is primarily on the city government has not seriously address the issue Tomohon Tomohon tourism in the city. Indicator of this is the weak infrastructure of tourism in this city. As intended by the tourism infrastructure is; system of methods and devices are required, namely: the absence of Tourist Information Centre, the absence of professional tourism personnel. Lack of tourism facilities and infrastructure of international standard, Structuring the city that are not focused on the interests of tourism, culture that does not support the tourism industry.

Therefore the main suggestion of this research is, Tomohon city government should immediately establish an international standard tourism infrastructure. Retaining the traditional characteristics, but with a standard internasinal service system, as well as directing the development of the urban spatial pattern characteristic tourist destination.

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan Puji Syukur Kehadirat Tuhan Yang Maha Kuasa karena berkat petunjukNya sehingga penelitian ini dapat terlaksana dan laporan hasil penelitian ini dapat terselesaikan. Permasalahan dalam penelitian ini adalah berkaitan dengan implementasi kebijakan atau program tentang kepariwisataan di Kota Tomohon.

Penyelesaian laporan penelitian ini dapat terlaksana atas bantuan dari berbagai pihak. Untuk itu melalui kesempatan ini kami menyampaikan banyak terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang berkaitan dengan penelitian ini.

Hasil laporan penelitian ini kami sadari betul bahwa masih jauh dari sempurna, oleh sebab itu kritik dan saran yang membangun sangat kami harapkan untuk kesempurnaan laporan penelitian ini.

Semoga laporan penelitian ini dapat bermanfaat bagi dunia kepariwisataan, khususnya perkembangan dan kemajuan kepariwisataan di Kota Tomohon.

Manado, Desember 2011

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN PENGESAHAN	i
RINGKASAN DAN SUMMARY	ii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GAMBAR	viii
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Penelitian	1
B. Rumusan Masalah	3
C. Tujuan Penelitian	3
D. Manfaat Penelitian	3
1. Manfaat Teoritik	3
2. Manfaat Praktis	4
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	5
A. Konsep Implementasi Kebijakan	5
B. Model-model Implementasi Kebijakan	5
1. Model Van Meter dan Van Horn	9
2. Model Hoogwod dan Gunn	12
3. model Lane	14
4. Model Edward III	16
5. Model Grindle	24
6. Model William N. Dunn	25
7. Model Paul Sabatier dan Daniel Mazmanian	26
C. Konsep Pariwisata dan Wisatawan	27
D. Konsep Industri Pariwisata	28
E. Konsep Sadar Wisata	29
BAB III. METODE PENELITIAN	30
A. Desain Penelitian	30
B. Tempat dan Waktu Penelitian	30
C. Fokus Penelitian	30
D. Informan Penelitian	31
E. Teknik Pengumpulan Data	32
F. Teknik Analisa Data	32

BAB IV.	HASIL DAN PEMBAHASAN	34
	A. Aspek Keamanan	36
	B. Aspek Ketertiban	36
	C. Aspek Kebersihan	38
	D. Aspek Kesejukan	39
	E. Aspek Keindahan	40
	F. Aspek Keramah-tamahan	40
	G. Aspek Kenangan	41
BAB V.	KESIMPULAN DAN SARAN	42
	A. KESIMPULAN	42
	B. SARAN	43
DAFTAR PUSTAKA		47

DAFTAR TABEL

	halaman
Tabel 1. Tingkat Kunjungan Wisatawan ke Provinsi Sulawesi Utara	34

DAFTAR GAMBAR

	halaman
Gambar 1. Model Proses Implementasi Kebijakan dari Van Meter dan Van Horn	9
Gambar 2. Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung Terhadap Implementasi Menurut Edward III	23
Gambar 3. Implementasi Sebagai Proses Politik dan Administrasi Menurut Grindle (1990)	24
Gambar 4. <i>Regulative and Allocative Actions and their Implementation through agencies, programs, and projects</i> menurut Dunn, 1981	25
Gambar 5. Proses Implementasi Kebijakan menurut Mazmanian dan Daniel Sabatier (1983:22)	27

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian.

Pembangunan nasional yang dinilai berhasil pada hakikatnya adalah yang dilakukan oleh dan untuk seluruh rakyat. Dengan demikian, dalam upaya untuk mencapai sasaran-sasaran pembangunan yang dituju haruslah melibatkan masyarakat dan pada gilirannya dapat dinikmati oleh segenap lapisan masyarakat. Pembangunan melahirkan kemajuan diberbagai segi kehidupan, tetapi jika tidak ditangani secara komprehensif integral akan melahirkan kemelataran.

Dalam arti yang fundamental ekonomi yang dibangun selama ini dan yang dibanggakan ternyata rapuh dan memberikan kesengsaraan baru bagi masyarakat Indonesia.

Suatu kegiatan pembangunan yang dilakukan secara sistematis harus melibatkan semua elemen masyarakat dan dilaksanakan secara terpadu untuk mencapai tujuan dalam rangka kemakmuran masyarakat.

Suatu pembangunan dalam bidang apapun pasti tidak akan terlepas dari unsur kualitas, kuantitas dan kesiapan dari sumber daya manusia yang ada. Demikian halnya dalam bidang pariwisata akan dihadapkan kepada dua sisi pendekatan program (kebijakan) yaitu, program pembangunan pariwisata yang ditujukan langsung kepada sumberdaya manusia yang menjadi *stakeholder*, dan program pembangunan pariwisata yang ditujukan langsung kepada sumberdaya manusia secara luas atau masyarakat umum.

Kedua program ini tentunya memiliki pengelolaan dan strategi yang berbeda, dimana pembangunan pariwisata yang ditujukan kepada *stakeholder* sangat menuntut kompetensi secara akademik, sedangkan yang ditujukan kepada masyarakat memiliki nuansa persuasive (mengajak) dalam bentuk kegiatan-kegiatan langsung secara bersama-sama antara pemerintah maupun masyarakat.

Langkah persuasif yang diambil pemerintah itu ialah dengan mensosialisasikan kembali gerakan sadar wisata yang pernah dikampanyekan pada tahun 1989 melalui slogan Sapta Pesona Pariwisata di era Menteri Soesilo

Soedarman. Slogan ini kemudian hilang ketika periode kementerian ini berakhir, dan baru muncul 19 tahun kemudian yakni pada tahun 2008 melalui Peraturan Menteri Kebudayaan Dan Pariwisata Nomor : PM.04/UM.001/MKP.2008 Tentang Sadar Wisata (Anonimous, 2008).

Kampanye Nasional Gerakan Sadar Wisata yang diselenggarakan oleh pemerintah Indonesia ini mempunyai tujuan untuk mengembangkan kesadaran masyarakat di berbagai sector kehidupan, yang begitu eratnya keterkaitan antara sector-sector tertentu dalam kehidupan masyarakat dengan kemajuan pariwisata di Indonesia yang sedang digalakkan saat ini. Ada 7 (tujuh) hal yang perlu dikembangkan yakni : 1) keamanan bagi diri dan barang-barangnya, 2) ketertiban masyarakat yang dikunjungi, 3) kebersihan lingkungan dari tempat-tempat yang dikunjungi, 4) kesejukan lingkungan, 5) keindahan alam, 6) keramah tamahan penduduk dan 7) kenangan manis dari kunjungan tersebut. Ketujuh hal ini lebih populer dikenal dengan slogan Sapta Pesona (Damardjati, 1997).

Kebijakan atau program pemerintah dalam rangka pengembangan di bidang pariwisata ini diupayakan juga oleh pemerintah kota Tomohon. Banyaknya potensi pariwisata yang ada di kota Tomohon tidak akan berarti apa-apa jika tidak ada dukungan dari *stakeholder* serta masyarakat setempat sekaligus mengharuskan pemerintah untuk menjadi penginisiatif.

Hal ini juga membutuhkan suatu kesadaran baik pemerintah maupun masyarakat untuk mendukung potensi wisata yang ada untuk mendatangkan wisatawan yang lebih banyak sehingga akan meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat di kota Tomohon.

Tanpa adanya kesadaran dari para *stakeholder* dan masyarakat yang ada, tentu hal ini akan menjadi masalah bagi pemerintah dan masyarakat kota Tomohon sendiri dimana akan berkurangnya kunjungan wisatawan yang berkunjung yang berdampak pada pendapatan ekonomi masyarakat.

Kurangnya kesadaran masyarakat akan pariwisata di kota Tomohon, terlihat dari masih adanya masyarakat yang sering melakukan pesta minum-minuman keras di sekitar obyek wisata, kurangnya menjaga kebersihan di sekitar obyek wisata, memberikan informasi yang membingungkan kepada para wisatawan yang

berkunjung dengan cara yang tidak sopan dan tidak menunjukkan keakraban sehingga bisa menimbulkan *image* yang buruk bagi industri pariwisata yang ada di kota Tomohon. Hal ini akan berpotensi masalah dikemudian hari dan akan membawa kerugian bukan hanya bagi pemerintah saja akan tetapi juga bagi masyarakat kota Tomohon sendiri.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka peneliti akan melihat bagaimana implementasi dari program Gerakan Sadar Wisata ini dalam rangka pengembangan pariwisata yang ada di kota Tomohon, untuk itu perlu dilakukan penelitian.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah atau fokus penelitiannya adalah sebagai berikut :

“Bagaimana implementasi program gerakan sadar wisata dalam pengembangan pariwisata di kota Tomohon?”

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada uraian latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian dapat dikemukakan yaitu : untuk mengevaluasi implementasi gerakan sadar wisata dalam pengembangan pariwisata di kota Tomohon.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritik :

Hasil penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan kontribusi bagi dunia ilmu pengetahuan khususnya di bidang sosial dalam pembangunan atau pengembangan kepariwisataan. Selain itu, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan referensi bagi pengembangan konsep-konsep baru dibidang kepariwisataan dan nilai-nilai budaya.

2. Manfaat Praktis :

Hasil penelitian ini diharapkan akan menjadi bahan masukan (*input*) bagi pemerintah kota Tomohon dalam menentukan strategi pengembangan pariwisata kedepan, sehingga kota Tomohon bisa menjadi kota wisata.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Implementasi Kebijakan.

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan sekaligus studi yang sangat krusial. Dikatakan krusial (bersifat krusial) karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan dari kebijakan tersebut tidak akan bisa diwujudkan. Demikian pula sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau tidak dirumuskan dengan baik maka tujuan kebijakan juga tidak akan bisa diwujudkan. Dengan demikian kalau menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.

Kamus Webster dalam Wahab (1991), implementasi diartikan sebagai "*to provide the means for carrying out*" (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); "*to give practical effect to*" (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Jones (1996) mengartikan implementasi sebagai "*getting the job done and doing it*". Pengertian tersebut merupakan pengertian yang sangat sederhana, akan tetapi dengan kesederhanaan rumusan seperti itu tidak berarti implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Menurut Jones, pelaksanaannya menuntut adanya beberapa syarat, antara lain adanya orang atau pelaksana, uang, dan kemampuan operasional, yang dalam hal ini sering disebut *resources*. Sementara itu jika ditinjau dari istilah bahasa Inggris, Implementasi sesungguhnya berasal dari istilah "*to implement*", yang artinya pelaksanaan dan penerapan (Adiwisatra dalam Aripin, 2009). Sebagaimana yang dijelaskan pula oleh Hill dan Hupe (2002) yaitu :

"Implementation, to us, means just what Webster and Roger say it does: to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete".

Hogwood dan Gunn (1984) menjelaskan, implementasi sudah lama diakui (terutama oleh para ilmuwan politik) sebagai bagian dari proses pembuatan kebijakan yang luas. Studi di bidang ini, awalnya lebih terfokus pada keputusan-keputusan ketimbang kebijakan. Studi lainnya terfokus pada momentum menentukan pilihan pada saat kebijakan dirumuskan. Menurut Hogwood dan Gunn kemudian, semenjak diterbitkannya tulisan dari Pressman and Wildavsky's yang berjudul *Implementation* (1984), implementasi kemudian diakui sebagai elemen kunci dari studi tentang kebijakan.

Studi implementasi distimulasi oleh berbagai kegagalan dari berbagai kebijakan. Terutama di Amerika Serikat dan di Inggris. Kegagalan kebijakan dapat disebabkan oleh inefisiensi atau kebijakan yang dibuat secara optimal tidak mampu mencapai outcome yang diharapkan. Dalam beberapa kasus tertentu, kebijakan mengalami kegagalan dalam semua tingkatan (dimensi). Kegagalan kebijakan dapat disebabkan oleh situasi eksternal yang tidak kompatibel dengan kebijakan itu sendiri. Setiap kebijakan biasanya selalu berhadapan dengan resiko kegagalan karena dapat disebabkan oleh 3 hal yaitu: pertama, pelaksanaan yang buruk, kebijakan yang buruk atau memang karena bernasib buruk. Pada alasan yang pertama, para penggagas dan implementor kebijakan memandang bahwa pelaksanaan kebijakan yang buruklah yang menyebabkan kebijakan tidak mencapai hasil yang diharapkan. Ke dua, perumus kebijakan dan implementor memandang bahwa kegagalan kebijakan disebabkan oleh karena lingkungan eksternal yang tidak kompatibel dengan kebijakan yang dibuat. Alasan akhir dari kegagalan kebijakan, yaitu kegagalan sebuah kebijakan oleh karena kebijakan itu sendirilah yang memang buruk (jelek). Yaitu, kebijakan dibuat berdasarkan informasi yang minim, kurang rasional, serta tidak realistik.

Hogwood dan Gunn selanjutnya menjelaskan bahwa tahap Implementasi adalah bagian yang menentukan kualitas output kebijakan. Sebaliknya output kebijakan kemungkinan akan menjadi lebih baik, jika pada tahap perumusan kebijakan, para perumus kebijakan mampu mengantisipasi dengan baik, potensi permasalahan yang akan terjadi pada tahap implementasi. Pengalaman atas Kebijakan yang dibuat secara *top down*, cenderung mengalami kegagalan.

Kata implementasi sendiri selalu berkaitan dengan kebijakan, oleh karenanya menurut Hill dan Hupe kemudian, implementasi harus menjelaskan tentang sesuatu yang diimplementasikan, sebagaimana penjelasannya selanjutnya *“But what is it being implemented? A policy, naturally. There must be something out there prior to implementation; otherwise there would be nothing to move toward in the process of implementation”*. Penjelasan dari Hill dan Hupe ini kemudian diperkuat oleh Pressman dan Wildavsky (1984) yaitu :

“we can work neither with a definition of policy excludes any implementation nor one that includes all implementation. There must be a starting point. If no action is begun, implementation can not take place. There must be also an end point. Implementaion can not succeed or fail without a goal against which to judge it”.

Selanjutnya Mazmanian and Sabatier (1983) memberikan penjelasan yang lebih operasional tentang hal ini yaitu ;

Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and in a variety of ways, ‘structures’ the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts – both intended and unintended – of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute”.

Penjelasan Mazmanian dan Sabatier ini diperkuat oleh O’Tole (2000) yang menjelaskan bahwa :

“policy implementation as “what develops between the establishment of an apparent intention on the part of government to do something, or stop doing something, and the ultimate impact in the world of action”.

Dengan demikian maka implementasi dalam konteks administrasi publik adalah menyangkut tentang bagaimana kebijakan itu diimplementasikan. Sebagaimana Tachjan (2006:24) selanjutnya menjelaskan bahwa: “... maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan

penggunaan sarana (*tools*) untuk mencapai tujuan kebijakan". Apa yang dikemukakan oleh Tachjan ini mengandung pengertian bahwa setiap implementasi kebijakan memerlukan daya dukung sarana (*tools*) dalam pencapaian tujuan kebijakan.

Dari penjelasan di atas, dapat dijelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu Kompleksitas. Ini terindikasi dari berbagai unsur berada di dalam proses implementasi itu sendiri. Tentang hal ini Edward III (1980:1) selanjutnya menjelaskan,

"The study of public policy implementation is crucial for the study of public administration and public policy. Policy implementation, as we have seen, is the stage of policy making between the establishment of a policy - such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule - and the consequences of the policy of the people whom it affects".

Berdasarkan penjelasan Edward ini, maka studi implementasi kebijakan merupakan suatu yang krusial di dalam studi administrasi publik dan kebijakan publik. penjelasan selanjutnya dari Edward tentang implementasi kebijakan adalah seperti berikut di bawah ini :

"...implementing a public policy may include a wide variety of actions : issuing and enforcing directives, disbursing funds, making loans, awarding grants, signing contracts, collecting data, disseminating informations, analysing problems, assigning and hiring personal, creating organizational units, proposing alternatives, planning for the future, and negotiating with private citizens, business, interest groups, legislative committees, bureaucratic units, and even other countries".

Ini memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan merupakan sebuah aktivitas pemerintah yang *integrated* sifatnya, karena ternyata dalam prosesnya tidak hanya menyangkut mekanisme penggunaan daya dukung yang dimiliki oleh pemerintah, tetapi juga merupakan sebuah proses yang meliputi berbagai kegiatan, melibatkan berbagai komponen atau unsur baik di dalam maupun di luar lembaga pemerintahan, sehingga ini merupakan proses tentang bagaimana pemerintah mampu bertindak "kreatif" agar kebijakan yang diimplementasikan dapat menghasilkan *output* dan *outcome* sesuai dengan apa yang ingin dicapai. Kata

“kreatif” yang dimaksudkan disini adalah tentang bagaimana pemerintah melakukan berbagai hal, berkenaan dengan tujuan yang ingin dicapai, Tentang adanya keterlibatan unsur luar birokrasi dalam implementasi kebijakan, juga dipertegas oleh Saefullah (2007:39) yang menjelaskan bahwa ; “...pada tingkat pelaksanaan kebijakan menyangkut bagaimana atau sejauhmana suatu kebijakan bisa dilaksanakan dalam dunia nyata pemahaman tentang pelaksanaan kebijakan bukan hanya dimiliki oleh aparat lembaga dan aparat pelaksana, tetapi juga oleh masyarakat atau pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan”.

Uraian yang dikemukakan di atas ini adalah sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Grindle (1980) yaitu *“The task of implementation is to establish a link that allow the goals of public policies to be realize as outcome of governmental activity. It involves, therefore the creation of policy delivery system, in which specific means are designed and pursued in expectation of arriving at particular ends”*. Konsep yang dikemukakan oleh Grindle (1980 : 6) ini setidaknya dapat diterjemahkan secara bebas yaitu “tugas dari implementasi adalah untuk membangun link yang memungkinkan tujuan-tujuan dari kebijakan-kebijakan publik dapat menjadi terealisasi sebagai sebuah *outcome* dari aktivitas pemerintahan. Oleh karenanya proses ini melibatkan kreativitas dari sistem penyampaian kebijakan, yang mana berbagai komponen pendukung utama dirancang dalam rangka mencapai tujuan-tujuan utama yang diharapkan dapat tercapai.

B. Model-model Implementasi Kebijakan.

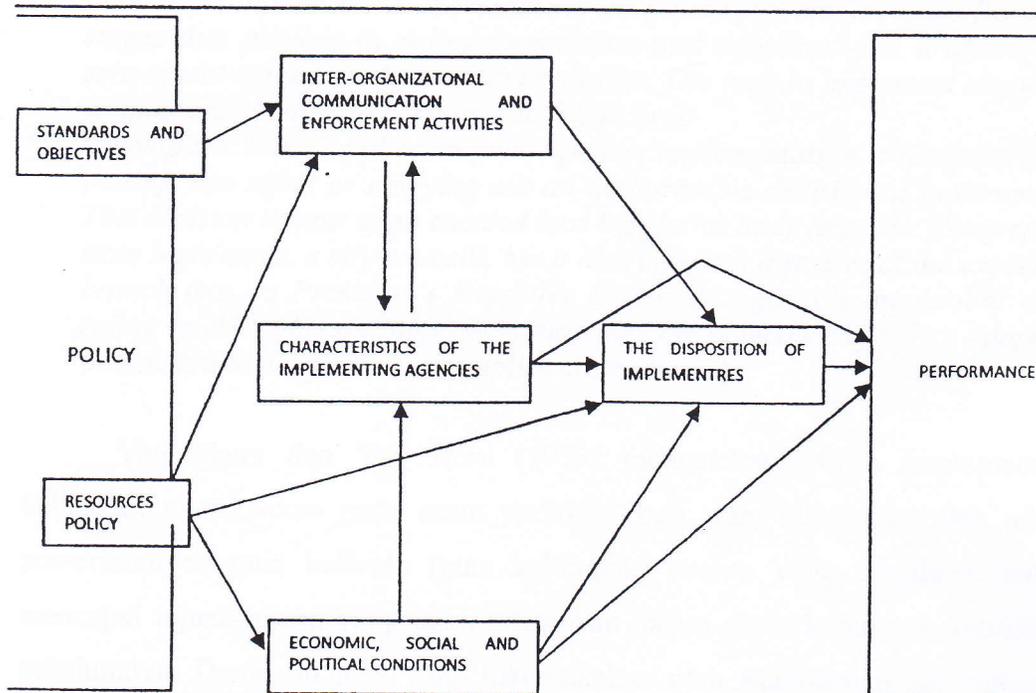
1. Model Van Meter dan Van Horn.

Di dalam mengembangkan kerangka teorinya, Van Meter dan Van Horn (1975) menjelaskan bahwa mereka merujuk pada 3 perspektif yaitu :

- a. Teori organisasi. Terutama berkaitan dengan perubahan organisasi. Yaitu kontrol terhadap organisasi (merujuk pada konsepnya Weber).
- b. Studi tentang dampak dari kebijakan publik. terutama tentang dampak dari keputusan-keputusan pengadilan.
- c. Studi tentang hubungan antar pemerintah.

Van Meter dan Van Horn menawarkan model dengan enam variabel yang saling berkaitan secara dinamis untuk menghasilkan “*performance*” outcome. Bagi mereka jelas bahwa implementasi dilihat sebagai proses yang dimulai dari keputusan kebijakan (*policy decision*); implementasi kebijakan mencakup baik itu tindakan publik maupun sektor privat (individu maupun kelompok) yang ditujukan untuk pencapaian tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Proses Implementasi berlangsung melalui serangkaian tingkatan (tahapan) sebagaimana arah panah yang terlihat pada gambar 1 di bawah ini. Panah terus bergerak ke arah depan, atau ke samping dan tidak mengarah kembali pada kebijakan.

Gambar 1.
Model Proses Implementasi Kebijakan dari Van Meter dan Van Horn



sumber : Hill dan Hupe (2002).

Terdapat enam variabel dalam model yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn yaitu :

- a. Standar kebijakan dan sasaran-sasaran yang ingin dicapai, yang saling berelaborasi ke arah keseluruhan tujuan yang dicapai dari keputusan kebijakan.

- b. Sumber daya.
- c. Kualitas dari hubungan timbal balik lintas organisasi.
- d. Karakteristik dari para agen (unit atau sub unit) yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Termasuk di dalamnya seperti isu-isu pengawasan organisasi.
- e. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.
- f. Disposisi atau respons dari para implementor, yang termasuk di dalamnya 3 elemen yaitu ; kognisi (pengertian dan pemahaman terhadap kebijakan), pola atau arah dari respons mereka (penerimaan, netralitas, maupun penolakan), dan intensitas dari respons itu sendiri.

Konsep ini sejalan dengan pemikiran Bowman (2005) yaitu :

Implementation occurs in the middle of the policy process. It results from the stages that precede it, policy formulation and adoption, and it affects the subsequent stages: evaluation and redesign. The verb to implement means in its most basic sense, to carry out, to fulfill, or to accomplish. When applied to public policy, implementation is the process of putting into effect or carrying out an authoritative decision of government. This decision is most often enacted by a legislative body (e.g., the Congress, a state legislature, a city council), but it also can be a directive of the executive branch (e.g., a President's Executive Order, an agency's regulation) or a ruling by the judiciary. Implementation puts the objectives of policy adopters into action in an effort to accomplish desired results.

Van Mater dan Van Horn (1975) mengatakan bahwa implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Demikian juga yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983) yang menjelaskan hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tadi mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Ditambahkan pula bahwa definisi diatas menekankan tidak hanya melibatkan perilaku badan-badan administratif yang bertanggung

jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan akhirnya berdampak pada yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended*) dari suatu program.

Berdasarkan pada beberapa pendapat di atas, maka dapat diambil suatu kesimpulan pengertian bahwa implementasi adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok). Dimana proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan, sementara itu pelaksanaan kebijakan merupakan suatu proses usaha untuk mewujudkan suatu kebijakan yang masih bersifat abstrak kedalam realita nyata. Pelaksanaan kebijakan merupakan suatu kegiatan untuk menimbulkan hasil (*outputs*), dampak (*outcomes*), dan manfaat (*benefit*) serta dampak (*impacts*) yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (*target groups*).

2. Model Hoggwod dan Gunn.

Pendekatan terhadap implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Hoggwod dan Gunn bersumber pada konsep yang dikembangkan oleh Gunn tentang pelayanan publik yang dipublikasikan pada tahun 1978. Hogwood dan Gunn berupaya mempertahankan gagasan mereka tentang perspektif *top-down*. Di bawah ini adalah beberapa variabel yang menurut Hogwood dan Gunn yang mempengaruhi dan akan menentukan kualitas Implementasi dan hasil yang akan dicapai dari sebuah kebijakan, yaitu :

- a. Kondisi eksternal yang tidak mendukung. Faktor lingkungan dimana suatu kebijakan dilaksanakan sangat perlu mendapat perhatian oleh para implementator. Beberapa faktor penghalang terhadap implementasi kebijakan, berada di luar kemampuan kontrol para implementor karena datangnya dari lingkungan eksternal kebijakan. Implementasi kebijakan dapat mengalami penolakan dari misalnya para politisi atau kelompok kepentingan

- lainnya, dikarenakan kebijakan tersebut tidak bersentuhan dengan kepentingan mereka.
- b. Ketersediaan Waktu dan Sumberdaya. Implementasi suatu kebijakan harus pada waktu yang tepat dan sumberdaya yang cukup.
 - c. Ketersediaan berbagai sumberdaya yang dibutuhkan. Ketersediaan waktu tidak akan bermanfaat tanpa ketersediaan sumber daya yang memadai. Menurut Hogwood dan Gunn, sumber daya haruslah tersedia pada setiap tahapan dari proses implementasi. Kombinasi Sumberdaya yang tepat haruslah tersedia secara optimal pada seluruh tahapan. Ini dicontohkan dengan sebuah kebijakan yang mengalami stagnan oleh karena berbagai sumber daya yang dibutuhkan, ternyata tidak tersedia pada saat dibutuhkan. Misalnya, anggaran(uang), tenaga kerja, lahan, peralatan, dan bahan-bahan bangunan yang dibutuhkan.
 - d. Impelementasi Kebijakan yang tidak berdasarkan pada teori yang tepat. Hogwood dan Gunn berpendapat bahwa berbagai kebijakan yang ada, acapkali menjadi tidak efektif bukan oleh karena kebijakan itu sendiri yang buruk, melainkan oleh karena implementasinya yang tidak baik. Yaitu, seharusnya sebuah kebijakan ditetapkan berdasarkan pada pengetahuan yang memadai atas bagaimana seharusnya "masalah" dipecahkan. Umumnya sebuah kebijakan mengalami kegagalan oleh karena ketidak tepatan dalam memilih teori sebagai landasan untuk merumuskan kebijakan tersebut. Argumentasi Hogwood dan Gunn ini adalah didasari pada pengalaman pengamatan Pressman and Wildavsky terhadap kegagalan kebijakan penciptaan lapangan kerja bagi kelompok minoritas (Kulit hitam dan orang Meksiko) di Oakland, California city . Atas hasil pengamatannya ini Pressman and Wildavsky berkesimpulan bahwa kegagalan kebijakan ini disebabkan oleh pemahaman yang tidak memadai atas teori penciptaan lapangan kerja. Kegagalan bukanlah disebabkan oleh implementasi yang buruk tetapi oleh karena perumusan teknis kebijakan itulah yang tidak tepat.
 - e. Analisis Hubungan Sebab Akibat yang tidak memadai. Bahwa dalam mengkonseptualisasi persoalan kebijakan tidaklah cukup hanya

berlandaskan pada rumus jika "X" maka akan terjadi "Y". Tetapi selain itu amat perlu untuk memahami akan adanya variabel lainnya yang dapat menjadi *intervening variable* atau variabel "Z".

- f. Hubungan ketergantungan yang bersifat minimal. Sebuah kebijakan untuk dapat mencapai output dan outcome yang optimal. Seharusnya ditangani oleh sebuah lembaga yang tidak memiliki ketergantungan pada lembaga lainnya. Keterlibatan lembaga lainnya haruslah bersifat minimum. Artinya sebuah kebijakan akan mencapai sasaran yang diinginkan jika hanya sedikit saja institusi yang terlibat atau menanganinya.
- g. Adanya kesepahaman dan kesepakatan (komitmen) terhadap hasil yang ingin dicapai. Salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk tercapainya implementasi kebijakan yang optimal adalah, Para Implementator harus memiliki kesepahaman dan kesepakatan (komitmen) terhadap tujuan-tujuan yang ingin dicapai. Semangat ini harus tetap dijaga dalam proses implementasi. Pahami dan mengetahui apa yang menjadi tujuan dari kebijakan yang dijalankan.
- h. Adanya uraian tugas-tugas yang lengkap dan mendetail serta disusun berdasarkan urutan yang benar.
- i. Adanya komunikasi dan koordinasi yang baik.
- j. Adanya kewenangan dalam melaksanakan tugas. Untuk mendapatkan implementasi yang baik, maka harus ada kewenangan yang kuat bagi para implementor dalam menjalankan tugas. Terutama sekali dalam pengambilan keputusan.

3. Model Lane.

Model yang dikemukakan oleh Lane (1993 : 94), merupakan hasil kajian dari beberapa studi implementasi kebijakan. Hasil kajian yang dimaksud adalah seperti apa yang diuraikan di bawah ini:

- a. *Implementation is perfect administration* (implementasi adalah administrasi yang sempurna), model ini adalah dikemukakan oleh Hogwood (1984), sebagai bentuk implementasi kebijakan yang sempurna (*perfect*

- implementation*) yaitu yang mensyaratkan adanya struktur otoritas: *hierarchy* (hirarki), *obidience* (kepatuhan), *control* (kendali), and *perfect coordination* (koordinasi yang sempurna). Model ini merupakan model ideal dan sifatnya *top-down*, kritiknya adanya kompleksitas intra atau intern organizational.
- b. *Implementation as policy management* (implementasi sebagai manajemen kebijakan). Model ini dikembangkan oleh Sabatier and Mazmanian (1983), bahwa kondisi-kondisi yang mempengaruhi implementator adalah: *technology*, tujuan-tujuan yang tidak *ambiguity* (pemaknaan ganda), keahlian (*skill*), dukungan (*support*) dan *concensus*.
 - c. *Implementation as Evolution* (Implementasi sebagai evolusi), Wildavsky (1979) memperkenalkan teori implementasi sebagai redefinisi dari objectives dan reinterpretasi dari *outcome*. Konsep evolusi merupakan konsep yang sistematis mulai dari tahap formulasi, *objectives* dan *outcome*, bahwa implementasi merupakan suatu proses yang terus berevolusi sebagai bentuk reformulasi terhadap suatu kebijakan.
 - d. *Implementation as learning* (implementasi sebagai pembelajaran), implementasi sebagai model pembelajaran tanpa akhir (*an endless learning process*)
 - e. *Implementation as structure* (implementasi sebagai struktur), kumpulan para aktor dalam pembuatan program.
 - f. *Implementation as outcome* (implementasi sebagai hasil), bahwa implementasi sebagai, "*putting policy into effect*", penerapan kebijakan akan berdampak terhadap hasilnya.
 - g. *Implementation as perspective* (implementasi sebagai suatu perspektif), Walter Williams dalam Lane (1993 : 95), bahwa perlunya pengambilan perspektif khusus sebagai titik awal untuk eksekusi kebijakan, yang disebut perspektif implementasi atau menurut Williams disebut perspektif para praktisi.
 - h. *Implementation as backward mapping* (implementasi sebagai pemetaan bagian belakang), proses implementasi memerlukan sejumlah partisipan. bahwa analisis implementasi sebenarnya membutuhkan pemokusn terhadap

pihak-pihak bertanggungjawab yang menghasilkan *outcomes* pada basis kegiatan hari per hari (*day-to-day basis*).

- i. *Implementation as Symbolism* (implementasi sebagai simbolisme), Fuge and Bareret dalam Lane (1993:95), bahwa proses implementasi kebijakan merupakan suatu simbolisme secara politik (*political symbolism*).
- j. *Implementation as Ambiguity* (implementasi sebagai bermakna dua), Implementasi kebijakan akan mengalami kegagalan (*implementation deficit*) bukan karena adanya gap antara pembuat kebijakan yang rasional dengan kebijakan yang tidak sempurna, tapi karena "*the loosences of policy*"
- k. *Implementation as implementation coalition as coalition* (implementasi sebagai kondisi), Sabatier dalam Lane (1993:95), proses implementasi kebijakan publik dan *private* yang *sharing* keyakinan dan yang berusaha untuk merealisasikan tujuan-tujuan mereka. Model ini sebagai proses jangka panjang dimana koalisi (*private* dan publik) berinteraksi dan belajar tentang teknologi dan *outcome* program.

Model yang dikemukakan oleh Lane ini cenderung merupakan bentuk komparasi studi dari beberapa pendapat pakar mengenai implementasi kebijakan, secara tidak langsung pemikirannya merupakan bentuk elaborasi pendapat.

4. Model Edward III.

Implementasi kebijakan pada era sebelum tahun 1970-an masih belum memperoleh perhatian yang serius dari para administrator publik, walaupun studi mengenai kebijakan publik sudah mulai berkembang pada dasawarsa 1950-an, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III melalui kajian pada pemerintahan Amerika Serikat. Pada tahun 1970-an, barulah muncul permasalahan berkaitan dengan pelaksanaan dan penerapan kebijakan, sebagaimana dikemukakan Edwards III (1980 :9-10), sebagai berikut: "*.... four critical factors or variabels in implementing public policy: communication, resourcess, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure*". Keempat faktor atau variabel tersebut merupakan gejala mengapa suatu kebijakan yang telah dirumuskan tidak tercapai sesuai dengan tujuan dalam implementasinya? Keempat faktor atau variabel penyebab

tidak terimplementasikannya kebijakan atau program tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Komunikasi (*communication*), merupakan dimensi penting bagi administrator publik dalam mengimplementasikan kebijakan, khususnya untuk pencapaian efektivitas program melalui transmisi personel yang tepat, jelasnya perintah yang diinstruksikan oleh atasan dalam pelaksanaan dilapangan, dan kekonsistenan pelaksana keputusan atau program oleh semua pelaksana maupun atasan pemberi instruksi.

Ada 3 aspek penting dalam dimensi komunikasi ini, yaitu menyangkut indikator:

- a. Transmisi (*transmission*), administrator publik harus sudah paham, mengerti dengan jelas keputusannya, dan kesiapan menjalankan perintah yang telah diputuskan dalam setiap kebijakan atau program yang akan dilaksanakan, yang tidak akan terlepas dari hambatan dalam mentransmisikan perintah tersebut, hal ini berkaitan dengan:
 - 1) Adanya kontradiksi pendapat oleh para pelaksana dilapangan terhadap perintah yang dikeluarkan oleh pejabat yang menginstruksikan maupun pengambil kebijakan (*disagreement of implementers*);
 - 2) Adanya distorsi informasi melalui jenjang hirarki birokrasi pemberi perintah yang berlapis-lapis (*distortion may arise as information passes through multiple layers of the bureaucratic hierarchy*);
 - 3) Adanya penafsiran perintah yang diterima pelaksana terhambat oleh persepsi selektif dan ketidaktahuan pelaksana untuk persyaratan-persyaratan kebijakan yang telah ditentukan (*implementers selective perception and disinclination to know about a policy's requirements*)
- b. Kejelasan (*clarity*), implementasi kebijakan yang akan diimplementasikan oleh para implementator harus jelas maksud dan tujuannya melalui petunjuk pelaksana maupun petunjuk teknis yang seksama dan dipahami secara mendalam. Ada 6 faktor yang menjadikan ketidak jelasan komunikasi

dalam implementasi kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980:26), yaitu:

- 1) Kompleksitas kebijakan publik (*complexity of public policies*);
 - 2) Keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat (*the desire not to irritate segments of the public*);
 - 3) Kurang konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan (*lack of consensus on the goals of a policy*);
 - 4) Masalah-masalah dalam pemberian suatu kebijakan baru (*the problems in starting up a new policy*);
 - 5) Menghindari pertanggungjawaban kebijakan (*avoiding accountability for policies*);
 - 6) Sifat pembuat keputusan pengadilan (*the nature of judicial decision making*)
- c. Konsisten (*consistency*), efektivitas pelaksanaan kebijakan akan berjalan jika tujuan yang jelas dapat dilaksanakan secara konsisten oleh para pelaksana dilapangan dengan didasari kekonsistenan para pengambil kebijakan dalam memprediksi probabilitas-probabilitas pada saat implementasi. Inkonsistensi implementor dalam mengimplementasikan kebijakan dari tingkat atas sampai pelaksana dilapangan sangat dimungkinkan terjadinya distorsi dalam pencapaian program.
- d. Implementasi kebijakan akan berjalan efektif melalui pengkomunikasian instruksi-instruksi yang diperintahkan secara jelas dan konsisten dalam pelaksanaannya. Ketidakjelasan komunikasi akan menyebabkan ketidak konsistenan para pelaksana dilapangan, sebagaimana dikemukakan Edwards III (1980:42), sebagai berikut:
- 1) kompleksitas kebijakan publik (*complexity of public policies*);
 - 2) kesulitan-kesulitan untuk memulai program baru (*the problems in starting up a new policy*); dan
 - 3) banyaknya tujuan dari berbagai kebijakan (*multiple objective of many policies*)

2. Sumber-sumber (*resources*), implementasi kebijakan tidak akan berjalan efektif dalam pelaksanaannya bila daya dukung sumber daya lemah atau kurang, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980), bahwa:

"Implementation orders may be accurately transmitted, clear and consistent, but if implementation is likely to be ineffective."

Ada beberapa aspek penting yang perlu diperhatikan pada dimensi sumber daya dalam implementasi kebijakan yaitu :

- a. Jumlah staf yang memadai baik cukup secara :
 - 1) kuantitas maupun cakap secara kualitas ketrampilannya (*skill*) dalam melaksanakan instruksi-instruksi kebijakan dilapangan melalui keahlian dan latihan;
 - 2) motivasi; dan
 - 3) informasi (*information*), yang tercakup dalam dua bentuk:
 - a) informasi tentang tatacara melaksanakan suatu kebijakan oleh para implementator, yaitu bagaimana, apa yang harus dan perlu dilaksanakan, dan
 - b) data tentang ketaatan para pelaksana terhadap instruksi, peraturan atau UU yang dilaksanakannya ditaati atau tidak.
 - b. Wewenang (*authority*), kewenangan dalam implementasikan kebijakan atau program akan berbeda satu sama lainnya, hal ini tergantung pada deskripsi jabatannya (*job description*), yaitu melalui :
 - 1) metode kontrol : persuasif dan ancaman ; dan
 - 2) ketaatan terhadap aturan yang ada.
 - c. Fasilitas-fasilitas (*facilities*), sebagai daya dukung dalam implementasi kebijakan, yang meliputi tersedianya bangunan-bangunan (*buildings*), perlengkapan (*equipment*), dan perbekalan (*supplies*).
3. Kecenderungan-kecenderungan (*disposition*), yaitu terjadinya kecenderungan sebagai berikut:
- a. Dampak disposisi, yaitu:
 - 1) adanya homogenitas administrator, dan

- 2) berkembangnya pandangan parokial, yaitu terjadinya hubungan senior yunior dan pengaruh lingkungan.
- b. Birokrasi staf, yaitu terjadinya pengangkatan birokrat.
- c. Manipulasi insentif-insentif.

Setiap implementasi kebijakan yang diinstruksikan atasan melalui perintah yang komunikatif, persuasif dan perilaku administrator menerima secara baik implementasi kebijakan atau program akan berjalan baik. Tetapi bila sebaliknya yang terjadi, implementasi akan mengalami kesulitan bahkan kegagalan dalam pelaksanaannya, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980 : 89), sebagai berikut:

"If implementers are well-disposed toward a particular policy, their are more likely to carry out as the original decision maker intended. But when the implementors attitudes or perpestif defferent from the decision makers, the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated".

Beberapa kebijakan yang masuk kedalam zona yang kurang perhatian (*zone indifference*) oleh para administrator. Kebijakan-kebijakan dapat menimbulkan konflik dalam implementasi dengan berbagai pandangan atau tujuan dari kepentingan organisasinya. Hal ini tentunya akan menjadikan hambatan dalam pelaksanaan kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980:114), berikut ini:

"Some policies fall within the 'Zone Indiference' of administrator. Others elicit strong feelings. These policies may conflict with implementator' subtantive policy view or the proposal or the organizational interest. It is here that disposition pose obstacles to implementation".

Sangat memungkinkan adanya disposisi dari pelaksana merintang pelaksanaan kebijakan bila implementator tidak setuju dengan subtansi kebijakan yang harus mereka jalankan. Seperti beberapa pimpinan kegiatan menjaga atau mengantisipasi establis kebijakan tersebut untuk mengantisipasi terhadap oposisinya. Kadang-kadang implementasi dirintangi oleh situasi-situasi yang kompleks, seperti para implementator menanguhkan implementasi suatu kebijakan

yang mereka setuju untuk mengalihkan pada pencapaian tujuan yang lain, sebagaimana di kemukakan oleh Edwards III (1980:115), di bawah ini:

“Disposition may hinder implementation when implementor simply disagree with the substance of a policy and their disagreement leads them not to carry it out. In some instances top officials may refrain from establishing policies because they anticipate opposition. Sometimes implementation is impeded by more complex situations, such as when implementors delay in implementing a policy which they may approve in the abstract in order to increase the chances of achieving another, competing policy goal”.

Pada sisi lain pandangan-pandangan dalam suatu badan, bagian, bahkan sub-bagian mempunyai perbedaan dalam penafsiran terhadap pengimplementasian suatu kebijakan. Ketidak sepakatan diantara pelaksana akan menghambat kerjasama dan implementasi suatu kebijakan. Setiap wilayah yang menjadi kebijakannya akan menyesuaikan dengan prioritas kebijakan yang berbeda-beda. Baik menyangkut perbedaan komitmen, dan cara-cara yang berbeda dalam menanggulangi permasalahannya, sebagaimana di kemukakan oleh Edwards III (1980:116), di bawah ini:

“Different bureaucratic units are likely to have different views on policies. Intra and interagency disagreements inhibit cooperation and hinder implementation. Within a single policy area, each relevant agency probably has different priorities, different commitments, and different methods of handling problems”.

Perubahan pegawai birokrasi pemerintahan merupakan hal sulit, dan hal ini tidak menjamin bahwa proses implementasi kebijakan akan berjalan dengan baik. Teknik yang potensial untuk merubah permasalahan implementator tetap dapat menjalankan kebijakan sesuai dengan tujuan yaitu merubah sikap para implementator melalui manipulasi insentif-insentif, sebagaimana di kemukakan oleh Edwards III (1980:116), di bawah ini:

“Changing the personnel in government bureaucracies is difficult, and it does not ensure that the implementation process will proceed smoothly. Another potential technique to deal with the problem of implementor's dispositions is to alter dispositions of existing implementors through the manipulation of incentives”.

Kecenderungan-kecenderungan dalam implementasi kebijakan menekankan bagaimana kesulitan suatu implementasi kebijakan atau program mendapatkan permasalahan yang dilakukan oleh para implementator birokrasi pemerintah sendiri dalam mengimplementasikan kebijakan dengan adanya penafsiran kebijakan dari unit atas sampai unit pelaksana.

4. Struktur Birokrasi (*bureuacratic structure*).

Birokrasi mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan walaupun merupakan organisasi yang besar dan kompleks, organisasi yang dominan dan mampu untuk melaksanakan setiap kebijakan atau program, serta tidak ada organisasi sekuat birokrasi yang mampu bertahan dalam keadaan situasi apapun (*survive*) bagaimanapun pengaruh eksternal mempengaruhinya, bahkan Edwards III menegaskan birokrasi jarang mati. Ada dua karakteristik dalam struktur birokrasi menurut pandangan Edwards III, yaitu:

a. *Standard Operating Procedures* (SOP), yaitu berkaitan dengan:

- 1) masalah-masalah sosial dan urusan publik;
- 2) instruksi yang dominan pada tahap-tahap yang berbeda; dan
- 3) tujuan yang berbeda berada pada lingkungan yang luas dan kompleks.

SOP pada dasarnya merupakan tatanan prosedur kerja birokrasi dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya, yang secara internal birokrasi dapat mengatur sumber-sumber yang dimilikinya, baik berkaitan dengan sumber daya manusia, waktu, sarana dan prasarana.

b. *Fragmentation* (fragmentasi), yaitu berkaitan dengan:

- 1) *survive* ialah kekuatan untuk tetap bertahan hidup; dan
- 2) bukan pilihan-pilihan netral dalam suatu kebijakan.

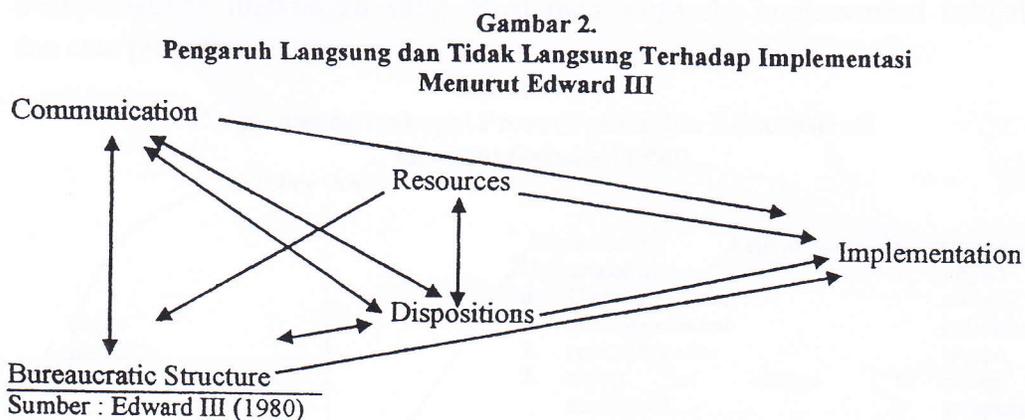
Fragmentasi merupakan kemampuan birokrasi dalam menghadapi faktor-faktor eksternal yang dapat mempengaruhi birokrasi, baik berupa infrastruktur (LSM, partai politik, maupun lembaga-lembaga profesi) dan supra struktur (legislatif, eksekutif, maupun lembaga kenegaraan lainnya)

Pada sisi lain Edwards III menegaskan juga bahwa dari empat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan terjadi adanya interaksi yang

langsung dan tidak langsung diantara beberapa faktor tersebut, sebagaimana di kemukakannya, bahwa:

"Interactions between factors: Aside from directly affecting implementation, however also indirectly affect it through their impact on each other. In other words, communications affect to resources, disposition, and bureaucratic structures, which in turn influence implementation"(Edwards III, 1980:147).

Pengaruh interaksi langsung dan tidak langsung dari keempat faktor tersebut terhadap implementasi kebijakan, sebagaimana terlihat pada gambar 2 di bawah ini :



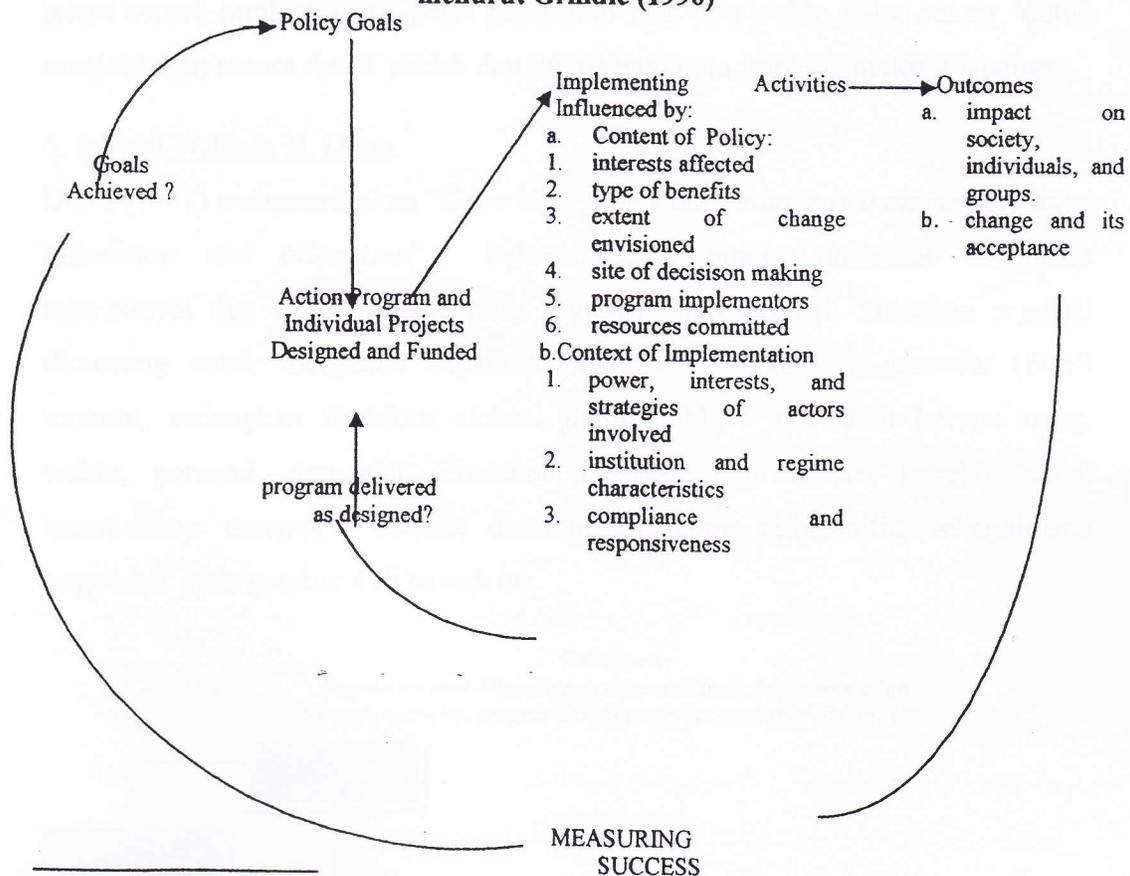
Model yang dikemukakan oleh Edwards III ini sifatnya *top down* dan cocok diimplementasikan pada level birokrasi yang terstruktur pada suatu lembaga pemerintahan, dalam hal ini setiap level hirarchi mempunyai peran sesuai dengan fungsi dalam penjabaran kebijakan yang akan dilaksanakan dan akan memudahkan terhadap implementasi suatu kebijakan pada masing-masing level birokrasi, yaitu mulai dari tingkat departemen (pemerintah pusat), pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota, sampai ketingkat pelaksana dilapangan. Model ini akan efektif bila perumusan kebijakan yang di buatnya memperhatikan dan memprediksikan implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan. Hal ini untuk menghindari terjadinya rintangan dan hambatan dalam implementasi yang disebabkan oleh karena kekurang jelasan kebijakan dan kurangnya representatif terhadap keinginan masyarakat atau para pihak yang akan terkena oleh kebijakan tersebut.

Model ini melihat bagaimana administrator menghadapi permasalahan implementasi kebijakan yang disebabkan oleh hambatan dari dalam birokrasi itu sendiri (*internal bureaucratic resistance*) dalam mengimplementasikan setiap kebijakan yang telah dirumuskan oleh para pengambil kebijakan sebagaimana hasil dikajian yang dilaksanakan oleh Edwards III tersebut.

5. Model Grindle.

Model ini menekankan pentingnya konten kebijakan dan program publik sebagai faktor diterminan *outcome* pada implementasi suatu kebijakan, yaitu bagaimana peran administrator publik sebagai aktor implementator dapat memperhatikan lingkungan yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan dan atau program.

Gambar 3 :
Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi
menurut Grindle (1990)



Sumber : Grindle (1990)

Sebagaimana terlihat pada gambar 3 bagaimana proses implementasi kebijakan dimulai ketika tujuan dan sasaran telah dispesifikasikan, program-program telah didesain, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan sebagai *basic conditions*. Pada gambar ini diperlihatkan bahwa suatu program kebijakan yang akan dilaksanakan harus lebih teraplikasi langsung dalam pelaksanaannya melalui program dan kegiatan yang terinci secara jelas, sebagaimana yang dipersyaratkan dalam model Gridle tersebut.

Secara singkat Grindle, (1980) mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

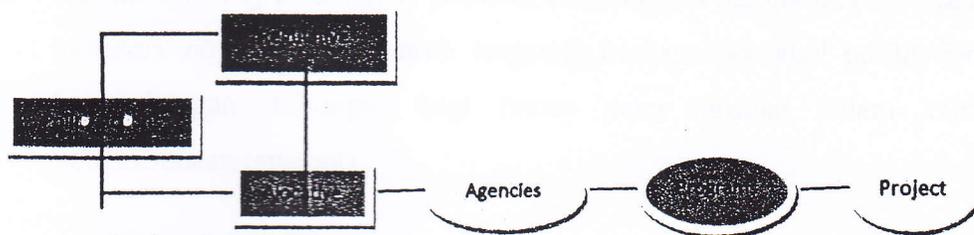
“A brief listing of those who might be involved in the implementation of any particular program would include national level planners; national, regional, and local politicians; economic elit groups, especially at the local level; reciepiant groups; and bureaucractic implementors at midle and lower levels”.

Model ini secara konseptual sangat mudah di pahami dan di mengerti, tetapi secara implementatif perlu pemikiran luas dan waktu yang cukup untuk menjabarkan secara detail juklak dan juknis bagi para implementator dilapangan.

6. Model William N. Dunn.

Dunn (1981) mengemukakan *“Generally, policy action have two major porpuses: regulation and allocation”*, bahwa secara umum tindakan kebijakan mempunyai dua tujuan utama yaitu regulasi dan alokasi. Tindakan regulasi dirancang untuk menjamin kepatuhan terhadap standar dan prosedur (SOP) tertentu, sedangkan tindakan alokasi membutuhkan masukkan berupa uang, waktu, personil, dan alat. Tindakan regulatif dan alokasi tersebut dapat memberikan dampak bersifat distributif maupun redistributif, sebagaimana tergambar pada gambar 4 di bawah ini:

Gambar 4.
Regulative and Allocative Actions and their Implementation through agencies, programs, and projects . menurut Dunn, 1981



Sumber : Dunn (1981).

Dalam model ini perlu dibedakan antara masukan dan proses di satu pihak, keluaran, dan dampak dipihak lain, jika tidak akan sukar untuk mengukurnya.

7. Model Paul Sabatier dan Daniel Mazmanian

Sabatier dan Mazmanian adalah para sarjana Amerika yang merupakan kontributor lainnya yang menjelaskan proses implementasi kebijakan dari perspektif *Top-down*. Titik awal dari kajian yang dikembangkan oleh keduanya adalah sebagaimana yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn yaitu ekspektasi dari analisa terhadap implementasi dari *top-level policy decision* dan diikuti dengan pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut :

- a. Seberapa jauh tindakan dan konsistensi dari para pejabat dan kelompok-kelompok target berkaitan dengan keputusan kebijakan.
- b. Seberapa jauh sasaran-sasaran kebijakan dapat dicapai.
- c. Faktor-faktor apakah yang yang mempengaruhi output dan dampak kebijakan.
- d. Bagaimanakah kebijakan direformulasikan kembali dalam satu waktu dengan berdasarkan pada pengalaman mereka.

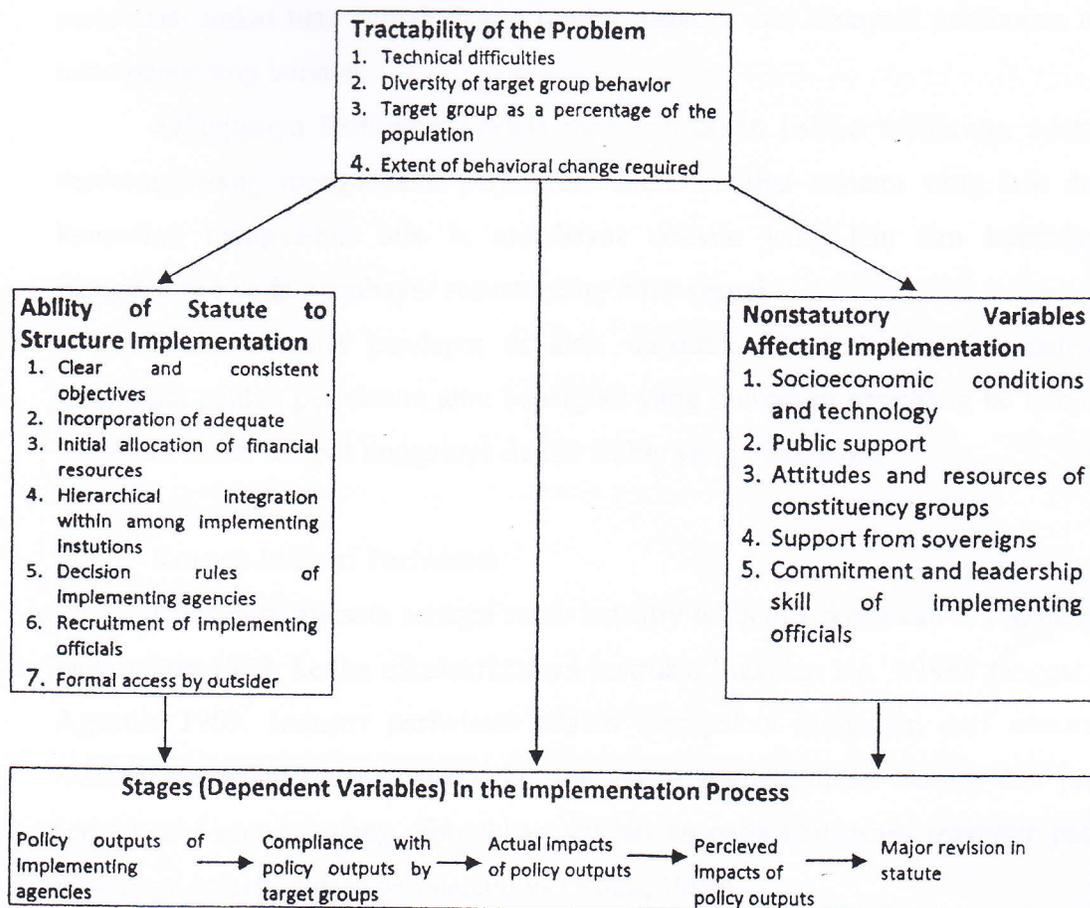
(Sabatier, 1986).

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam *A. Frame work for Implementation Analisis* (1983: 18-42): ada 3 katagori besar variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan formal pada proses implementasi kebijakan:

- a. *The tractability of the problem(s) being addressed* (mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan);
- b. *The ability of the statute to structure favorably the implementation process* (kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya); dan
- c. *The net effect of a variety of political variables on the balance of support for statutory objectives* (pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut).

Ketiga variabel tersebut merupakan variabel bebas (*independent variabel*), dibedakan dari tahap-tahap implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (*dependent variabel*), sebagaimana terlihat pada gambar 5 di bawah ini :

Gambar 5.
Proses Implementasi Kebijakan menurut Mazmanian dan Daniel Sabatier (1983:22)



Sumber : Mazmanian, D. A dan Sabatier, P. A (1983)

C. Konsep Pariwisata dan Wisatawan.

Istilah pariwisata berasal dari bahasa Sanskerta yang terdiri dari suku kata yaitu kata “pari” dan “wisata”, “pari” berarti berulang-ulang atau berkali-kali, sedangkan “wisata” berarti perjalanan dan bepergian. Jadi pariwisata berarti perjalanan yang dilakukan secara berulang-ulang atau berkali-kali (Yoeti, 1996). Sedangkan pariwisata menurut Pendit (1966) ialah bepergian orang-orang

sementara dalam jangka waktu pendek ketempat-tempat tujuan diluar tempat tinggal dan bekerja sehari-harinya serta kegiatan-kegiatan mereka selalu ada ditempat-tempat tujuan tersebut, ini mencakup kepergian untuk berbagai maksud, termasuk kunjungan seharian atau darmawisata (ekskursi).

Kemudian menurut McIntosh dan Gupta (1980) pariwisata ialah gabungan gejala dan hubungan yang timbul dari interaksi wisatawan, bisnis, pemerintah serta masyarakat tuan rumah dalam proses menarik dan melayani wisatawan ini serta penunjang lainnya.

Selanjutnya Holloway (1983) mengemukakan bahwa wisatawan adalah seseorang yang mengadakan perjalanan untuk melihat sesuatu yang lain dan kemudian mengetahui bila ia membayar sesuatu yang lain dan kemudian mengetahui bila ia membayar sesuatu yang tidak sesuai.

Dari beberapa pendapat di atas, dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pariwisata adalah perjalanan atau bepergian yang dilakukan seseorang ke tempat yang lain diluar tempat tinggalnya dalam waktu yang tidak lama.

D. Konsep Industri Pariwisata

Konsep pariwisata sebagai suatu industry telah diperkenalkan di Indonesia pada tahun 1969, ketika dikeluarkannya Instruksi Presiden No. 9/1969 tanggal 6 Agustus 1969. Industri pariwisata adalah merupakan kumpulan dari macam-macam perusahaan yang secara bersama-sama menghasilkan barang dan jasa (*goods and service*) yang dibutuhkan wisatawan pada khususnya *traveller* pada umumnya selama dalam perjalanannya (Yoeti, 1996).

Lebih lanjut Yoeti mengemukakan bahwa industry pariwisata dapat dikelompokkan dalam beberapa bagian antara lain: *travel agent* atau *tour operator*, perusahaan pengangkutan, akomodasi perhotelan, bar dan restoran *travel agent* atau *tour operator* lokal, *souvenir shop* dan *handycraft*, perusahaan-perusahaan yang berkaitan dengan aktivitas wisatawan.

Menurut Spillane (1994), ada 5 (lima) ciri khas industri pariwisata, yakni:

1. Produk pariwisata tidak dapat disimpan
2. Permintaan akan produk pariwisata sangat tergantung pada musim

3. Permintaan dipengaruhi oleh faktor luar dan pengaruh yang tidak dapat atau sulit diramalkan, misalnya perubahan dalam nilai kurs valuta, ketidaktentraman politik dan perubahan cuaca dapat mempengaruhi.
4. Permintaan tergantung pada banyaknya motivasi yang rumit. Jarang ada unsur loyalitas untuk sebagian para wisatawan, yaitu mereka lebih cenderung mengunjungi tempat yang berbeda tiap tahun dari pada kembali ketempat yang sama tiap masa liburan.
5. Pariwisata sangat elastic akan harga dan pendapatan. Permintaan sangat dipengaruhi oleh perubahan yang relatif kecil dalam harga dan pendapatan.

E. Konsep Sadar Wisata.

Program Gerakan Sadar Wisata merupakan gerakan untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat guna mewujudkan Sapta Pesona. Terwujudnya Sapta Pesona pada gilirannya dapat meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan yang nantinya akan bermuara pada upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal. Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor : PM.04/UM.001/MKP.2008 yang salah satu isinya yaitu dalam rangka meningkatkan kinerja pembangunan pariwisata nasional perlu mengoptimalkan dukungan, peran serta partisipasi masyarakat melalui kegiatan Sadar Wisata. Dan perlu diketahui bahwa kegiatan Sadar Wisata ditujukan untuk meningkatkan pemahaman segenap komponen masyarakat tentang pariwisata, dalam mewujudkan iklim yang kondusif bagi tumbuh dan berkembangnya kepariwisataan di suatu wilayah (Anonimous, 2009).

Dalam panduan Sadar Wisata (Anonimous, 2009) bahwa Sapta Pesona terdiri dari 7 (tujuh) unsur, yaitu : aman, tertib, bersih, sejuk, indah, ramah tamah dan kenangan.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Desain Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan terlebih dahulu dan sesuai dengan tujuan yang ingin di capai dalam penelitian ini maka metode yang digunakan ialah metode kualitatif. Moleong (2009) mengemukakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain secara holistik dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.

B. Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Tomohon. Relevansi metodologi dengan mengapa kota ini dipilih yaitu karena karakteristik daerah ini yang relatif masih baru dari hasil pemekaran, namun telah menjadikan kota ini sebagai daerah tujuan wisata sehingga cukup untuk menggali data yang akurat. Melihat tempat pariwisata yang ada di kota Tomohon yang begitu banyak, maka peneliti memilih 5 (lima) obyek wisata yang ada di kota Tomohon sebagai tempat penelitian yang diambil secara sengaja karena paling banyak dikunjungi oleh wisatawan, yaitu obyek wisata alam gunung Mahawu, obyek wisata alam Danau Linow, obyek wisata religi Jalan Salib Mahawu, obyek Agrowisata Temboan Rurukan serta obyek wisata Pasar Beriman Tomohon.

C. Fokus Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti memfokuskan pada gerakan sadar wisata yang akan dilihat dari perwujudan sapta pesona dari aspek-aspek sebagai berikut:

1. Rasa aman wisatawan yang berkaitan dengan terlindung dan bebas dari tindak kejahatan, kekerasan, ancaman, terserang penyakit menular atau penyakit berbahaya lainnya, serta bebas dari gangguan oleh masyarakat.
2. Kondisi yang tertib yang berhubungan dengan suasana yang teratur, suasananya lancar serta menunjukkan disiplin yang tinggi dalam segi kehidupan masyarakat dalam berlalu lintas, berbelanja dan penataan bangunan yang rapi.
3. Kebersihan yang dilihat dari lingkungan bebas sampah ditempat yang dikunjungi wisatawan, sajian makanan dan minuman serta perlengkapannya yang bersih dan sehat, serta pakaian dan penampilan petugas.
4. Kesejukan yang berhubungan dengan pemeliharaan kelestarian lingkungan dan hasil penghijauan yang dilakukan masyarakat maupun pemerintah.
5. Keindahan yang berkaitan dengan tata letak, tata ruang dan tata warna.
6. Ramah tamah yang dilihat dari sikap dan perilaku seseorang yang menunjukkan keakraban, sopan, suka membantu, dan suka tersenyum.
7. Kenangan yang menyenangkan maupun yang tidak menyenangkan, berkaitan dengan pengalaman wisatawan yang diperoleh selama kunjungannya.

D. Informan Penelitian.

Menurut Sugiyono (2008) dalam penelitian dalam pendekatan kualitatif penentuan besarnya jumlah informan tidak ada ukuran yang mutlak. Informan yang dipilih dengan tujuan untuk mendeskripsikan suatu gejala sosial atau masalah sosial tertentu berdasarkan pertimbangan tertentu disebut sebagai *sampling bertujuan (purposive sampling)*.

Dalam penelitian ini prosedur penentuan informan tersebut, ditetapkan bagi informan pengelola obyek wisata, tokoh masyarakat, pemerintah dan masyarakat yang berada disekitar obyek wisata, sedangkan informan wisatawan mancanegara dan domestik ditetapkan juga berdasarkan teknik *incidental*

sampling atau berdasarkan kebetulan yaitu siapa saja yang secara kebetulan bertemu dengan peneliti dapat digunakan sebagai sampel, dipandang orang yang kebetulan ditemui tersebut cocok sebagai sumber data.

Informan dalam penelitian ini berjumlah 25 orang yang terdiri dari :

1. Wisatawan Mancanegara = 3 (tiga) orang
2. Wisatawan Domestik = 5 (lima) orang
3. Pengelola Obyek Wisata = 5 (lima) orang
4. Tokoh Masyarakat = 4 (empat) orang
5. Pemerintah = 3 (tiga) orang
6. Masyarakat sekitar obyek wisata = 5 (lima) orang

E. Teknik Pengumpulan Data.

Menurut Sugiyono (2008), teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian ini adalah mendapatkan data. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan pengamatan (*observasi*) yaitu mendatangi langsung ke tempat penelitian di lokasi obyek wisata, dimana informan dapat ditemui untuk melihat secara langsung tempat dan kondisi informan, agar lebih memahami jawaban-jawaban yang diberikan.

Wawancara (*interview*) yaitu melakukan tanya jawab yang mendalam kepada informan sehingga dapat memperoleh data yang lebih akurat. Dokumentasi yaitu mendokumentasikan data tentang profil kota Tomohon dan dokumentasi lainnya yaitu dari literature, majalah, media massa, jurnal serta media internet yang mempunyai sangkut paut dengan tujuan dari penelitian ini.

F. Teknik Analisa Data.

Dalam penelitian ini, data yang telah dikumpulkan oleh peneliti, kemudian dianalisis melalui tahapan sebagai berikut:

1. Peneliti memulai mengorganisasikan semua data atau gambaran menyeluruh dan menelaah kembali data yang dikumpulkan dari berbagai

sumber, yaitu dari wawancara mendalam, pengamatan langsung yang sudah dituliskan dalam catatan lapangan.

2. Data yang terkumpul, dibaca kembali secara keseluruhan dan membuat catatan pinggir mengenai mana data yang dianggap penting dan sesuai dengan focus serta tujuan dari penelitian ini. Selanjutnya dilakukan pengkodean data agar data yang ada mudah untuk ditelusuri atau ditemukan ketika diperlukan dalam membuat kategorisasi.
3. Langkah selanjutnya dilakukan kategorisasi. Artinya data yang mempunyai makna yang sama akan dibuat kategorisasi tersendiri dengan nama/label tersendiri pula, dengan tujuan untuk menemukan pola maupun tema sebelum peneliti melakukan interpretasi data.
4. Tahap terakhir yang dilakukan peneliti yaitu menginterpretasikan data penelitian yang ada untuk melakukan penarikan kesimpulan setelah melakukan verifikasi terhadap semua data, yang akan menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam desain pengembangan kepariwisataan di provinsi Sulawesi Utara, kota Tomohon ditetapkan menjadi salah satu kota tujuan wisata. Topografis kota ini serta ketersediaan sumber daya alamnya, adalah andalan utama untuk menjadikan kota Tomohon sebagai kota tujuan wisata. Dalam statistik kunjungan wisata, angka kunjungan wisata ke provinsi Sulawesi Utara masih jauh tertinggal dibandingkan daerah tujuan wisata lainnya di Indonesia. Di bawah ini adalah tingkat angka kunjungan ke Sulawesi Utara.

Tabel 1
Tingkat Kunjungan Wisatawan ke Provinsi Sulawesi Utara

Tahun	Tingkat Kunjungan
2007	25.141 orang
2008	32.760 orang
2009	51.977 orang
2010	20.045 orang
2011	4000 orang

Sumber : www.swarakita.manado.com

Sementara total kunjungan wisatawan ke kota Tomohon di tahun 2009 adalah sebanyak 1.597 pengunjung (<http://www.wisatamelayu.com/id/news/9823-Tomohon-Kunjungan-Wisman-Meningkat>). Sebagai bandingannya adalah tingkat kunjungan ke daerah tetangga, yaitu Taman Wisata Alam Bantimurung di Kabupaten Maros, Sulawesi Selatan pada triwulan pertama 2011 mencapai 99 ribu kunjungan. Jumlah ini lebih tinggi dibandingkan dengan periode yang sama 2010 yang hanya sekitar 83 ribu orang. dari jumlah kunjungan pada triwulan pertama 2011, sebanyak 33.061 orang wisatawan nusantara dan 171 wisatawan asing (<http://www.antara-sulawesiselatan.com>). Tingkat kunjungan wisatawan ke Sulawesi Utara akan terlihat semakin kecil jika dibandingkan dengan angka kunjungan wisatawan pada dua daerah tujuan wisata utama di Indonesia yaitu Yogyakarta, 2.167 juta orang di tahun 2010 dan Bali, 2,17 juta orang di tahun 2010.

Dari data yang dikemukakan di atas, maka pengembangan kota Tomohon sebagai salah satu kota tujuan wisata oleh karenanya menjadi amat penting untuk direalisasikan. Dalam kajian praktis kepariwisataan upaya untuk mengembangkan sektor kepariwisataan membutuhkan strategi yang *integrated* sifatnya, harus lintas sektoral dan didukung oleh hubungan yang sinergis. Upaya pengembangan sektor kepariwisataan harus meliputi perencanaan strategis pemasaran, perumusan sasaran dan strategi daerah tujuan wisata, strategi penetapan target pasar dan posisi daerah tujuan wisata, strategi produk, strategi harga, strategi distribusi, strategi promosi, dan organisasi dan sistem pendukung manajemen pariwisata daerah (Yuti, 2002:i-v). Selanjutnya Yuti (1996:xxii) menjelaskan bahwa pengembangan bidang kepariwisataan juga harus memperhatikan aspek prasarana dan sarana, metode penghitungan, serta pengorganisasian kepariwisataan itu sendiri.

Pemerintah kota Tomohon menetapkan Program Sadar Wisata sebagai kebijakan untuk mencapai keinginannya menjadikan kota Tomohon sebagai kota atujuan wisata di provinsi Sulawesi Utara. Program Sadar Wisata ini adalah meliputi aspek :

1. Keamanan.
2. Ketertiban.
3. Kebersihan.
4. Kesejukan.
5. Keindahan.
6. Keramah-tamahan.
7. Kenangan.

Di bawah ini adalah hasil penelitian terhadap implementasi dari ke tujuh aspek yang dikemukakan di atas, sebagai program kepariwisataan yang dilaksanakan di kota Tomohon.

A. Aspek Keamanan.

Hasil penelitian terhadap aspek ini masih ditemukan hal-hal sebagai berikut :

1. Masih terdapat kekurangan dalam fasilitas objek wisata serta alat perlengkapan rekreasi dan olah raga yang ada di lokasi pariwisata. Untuk keamanan /keselamatan para wisatawan.
2. Masih amat kurangnya tenaga keamanan, terutama sekali pada lokasi pariwisata yang dikelola secara langsung oleh anggota masyarakat.
3. Jumlah petugas pelayanan wisata yang amat sedikit dan tidak sebanding dengan jumlah turis /wisatawan yang datang ke kota Tomohon.
4. Perilaku masyarakat lokal yang tidak mendukung kegiatan kepariwisataan di kota Tomohon. Yaitu kebiasaan minum minuman keras di daerah-daerah / lokasi pariwisata di kota Tomohon.
5. Masih buruknya infrastruktur kepariwisataan. Terutama sekali adalah menyangkut kondisi jalan menuju ke objek-objek wisata yang berada di kota Tomohon.

Dari hasil investagasi ini, dapat dikemukakan bahwa aspek Keamanan dan keselamatan bagi industri pariwisata di kota Tomohon belum optimal.

B. Aspek Ketertiban.

Dari hasil observasi mendalam tentang aspek ketertiban, diperoleh data sebagai berikut :

Sektor ketertiban di kota Tomohon relatif baik. Ini ditemukan berdasarkan penelusuran pada aspek lalu lintas di jalan, ketertiban di lokasi-lokasi pariwisata, di pasar tradisional kota Tomohon, serta kebiasaan masyarakat dalam berkegiatan sehari-hari. Di sektor lalu lintas, meskipun cukup padat di hari-hari biasa, namun tidak terjadi kesemrawutan oleh karena masyarakat bersedia untuk tertib dalam berkendara. Sementara itu juga di pasar tradisional kota Tomohon (yang juga merupakan salah satu tujuan favorit kunjungan wisatawan lokal dan mancanegara), meskipun ramai dengan kegiatan masyarakat, tetapi tidak terjadi keributan. Berdasarkan hasil wawancara dengan para informan. Diperoleh informasi bahwa ini juga karena merupakan kebiasaan warga masyarakat kota

Tomohon, bahwa kunjungan ke pasar tradisional Tomohon selain untuk memenuhi kebutuhan mereka, adalah juga untuk sebagai rekreasi mereka sendiri. Karena situasi di pasar tradisional kota Tomohon, adalah situasi bagaimana orang Minahasa saling berinteraksi antara satu dengan lainnya, dengan berdasar pada budaya orang Minahasa yaitu saling "baku bantu" (membantu), dan bakusedu (bercengkerama). Pasar tradisional kota Tomohon menjadi representasi kerinduan orang Minahasa dan masyarakat kota Tomohon khususnya dalam berinteraksi sosial antara satu dengan lainnya. Berikut di bawah ini adalah hasil wawancara terhadap salah satu warga masyarakat :

"memang betul so ada swalayan di Tomohon, mar kalu pi ba belanja di pasar Tomohon kwua' beda no depe suasana. Ada depe mo baku tawar, ada mo bakusedu deng depe penjual, ada tempat lei for mo bacirita akang, en ada lei mo lia itu cara dorang mo jual tu ikang for torang mo makan"

Kutipan wawancara di atas pada dasarnya memperlihatkan bahwa ketertiban itu memang diinginkan oleh masyarakat. hubungan yang harmonis adalah menjadi bagian dari budaya orang Minahasa dan khususnya adalah warga kota Tomohon. Dari hasil wawancara lainnya kepada wisatawan yang berkunjung ke kota Tomohon, diperoleh data sebagai berikut : pada dasarnya wisatawan cukup puas dengan ketertiban di kota Tomohon dan juga di lokasi wisata yang berada di kota ini. Menurut mereka keadaan di kota Tomohon cukup tertib jika dibandingkan dengan kota-kota kecil lainnya di Indonesia, terutama di pulau Jawa. Penduduk kota Tomohon komunikatif, kendaraan umum dalam kota masih lebih baik jika dibandingkan dengan angkutan kota di kota-kota lain di pulau Jawa. Terminal angkutan kota meskipun ramai, tetapi tidak sesemrawut di tempat lain. Keadaan di lokasi wisata juga relatif baik, bahkan cenderung sangat sepi. Tidak ada keributan, karena terlihat masyarakat cenderung lebih senang beraktivitas di pusat kota Tomohon. Di bawah ini adalah kutipan wawancara dengan salah satu wisatawan yang diwawancarai di salah satu lokasi wisata di kota Tomohon :

"saya datang dari Jakarta dan sudah mengunjungi berbagai tempat wisata di Indonesia. Buat saya kota Tomohon relatif lebih baik dibandingkan dengan kota-kota kecil lainnya di Indonesia, ya.., terutama dengan di Jawa lah. Disini masyarakatnya lebih tertib ya, tidak saling mengganggu, dan bahkan cenderung membantu jika ada pengunjung"

yang perlu petunjuk. Saya senang ke pasar tradisional Tomohon karena suasananya yang khas. Orang-orang di pasar terlihat cukup akrab dan komunikatif. Ada suasana yang sangat Minahasa sekali di sana. Di tempat wisatanya juga tidak rumit, bahkan seperti saya bilang tadi cenderung sepi. Cuma ada pengelola dan staff pegawainya. Seperti di danau Linau misalnya, sepi banget cuma ada pegawai dan juga orang-orang yang berkunjung kesana lah. Ya pokoknya relatif tertib lah di Tomohon ini”.

C. Aspek Kebersihan

Pengamatan terhadap aspek kebersihan dilakukan pada lokasi pusat kota, pusat perbelanjaan, daerah permukiman, dan lokasi wisata. Dari hasil observasi lapangan diperoleh data sebagai berikut :

1. Dari hasil pengamatan langsung tim peneliti di pusat kota dan pusat perbelanjaan ditemukan bahwa lokasi-lokasi ini belum benar-benar bebas dari sampah. Di pusat perbelanjaan masih ditemukan sampah menumpuk pada bak-bak sampah, serta juga ditemukan banyak sampah plastik kemasan air mineral berserakan di trotoar. Ini menunjukkan bahwa masyarakat kota Tomohon belum sepenuhnya sadar akan pentingnya kebersihan. Bahwa kualitas kebersihan sangat berpengaruh terhadap apresiasi dan kenyamanan para wisatawan. Sementara itu di pusat perbelanjaan, terutama di pasar tradisional masih terdapat bau menyengat yang amat mengganggu penciuman.
2. Dari hasil pengamatan lapangan terhadap lokasi-lokasi wisata seperti di danau Linau, gunung Mahawu, kaki gunung Lokon, ditemukan bahwa lokasi-lokasi wisata relatif cukup bersih. Para wisatawan cenderung merasa cukup nyaman dengan kualitas kebersihan di objek-objek wisata yang ada. Di bawah ini adalah kutipan hasil wawancara dengan turis lokal yang ditemui di lokasi wisata danau Linau :

“menurut saya lokasi danau Linau cukup bersih. Sangat hijau, sejuk dan nyaman. Kebersihan disini cukup baik, saya hampir tidak menemukan tumpukan sampah. kecuali sampah-sampah kecil yang sepertinya buangan dari para pengunjung di tempat ini. ini kan sampahnya kebanyakan bungkus makanan dan plastik kosong bekas air mineral. kalau sampah begini, ini menurut saya, adalah yang dibawa oleh para pengunjung. Tetapi tempatnya ini relatif bersih kok”

Wawancara dengan wisatawan di lokasi wisata lainnya yaitu di area pendakian gunung Mahawu, juga menghasilkan informasi penilaian dari wisatawan yang relatif sama. seperti hasil wawancara di bawah ini :

“ini lokasi pegunungan yang menyenangkan karena selain udaranya masih segar, juga bersih. buat saya yang hobi “hiking”, ini menyenangkan sekali”

3. Dari hasil pengamatan dan wawancara dengan para tamu (turis) yang sedang menginap di penginapan-penginapan yang berada di kota Tomohon, diperoleh temuan bahwa, sebagian besar tamu (wisatawan) puas dengan kebersihan dari tempat mereka menginap. di bawah ini adalah hasil rangkuman wawancara dengan para tamu di tempat-tempat penginapan yang berada di kota Tomohon :

“nyaman dan membuat rasa tenang bagi kami. penginapan disini rata2 asri, sejuk dan tenang. suasana pegunungan dan desa masih kuat terasa. meskipun penginapannya relatif sederhana, tetapi kebersihannya relatif baik. Kami tidak merasa risi dan juga merasa nyaman dengan kualitas kebersihan penginapan.

Dari keseluruhan hasil wawancara tentang aspek kebersihan, dapat dikemukakan bahwa aspek kebersihan kota Tomohon relatif baik.

D. Aspek Kesejukan.

Hasil wawancara dengan seluruh pengunjung, diperoleh data bahwa salah satu kenyamanan utama yang mereka rasakan di kota Tomohon adalah kesejukannya. Kesejukan kota Tomohon lah yang membuat mereka merasa nyaman berada di kota ini. di bawah ini adalah kutipan wawancara dengan salah seorang turis mancanegara yang ditemui di salah satu penginapan yang berada di kota Tomohon “

“kota ini sangat sejuk, terutama dibandingkan dengan kota Manado yang panas. kami kenal kota Tomohon melalui internet, dan maka selain ke Bunaken, kami kunjungi Tomohon. Udaranya nyaman, sejuk dan sangat cocok buat kami”.

E. Aspek Keindahan.

dari hasil wawancara dengan para pengunjung di kota ini, diperoleh jawaban bahwa pada dasarnya kota Tomohon adalah kota yang indah. Hanya saja keindahan kota Tomohon tidak didukung oleh penataan dan ketersediaan infrastruktur pariwisata yang memadai. Persoalan lainnya adalah bahwa kota ini tidak dikelola secara profesional untuk menjadi kota tujuan wisata. pengembangan kepariwisataan nampaknya lebih banyak digerakkan oleh sektor individu atau swasta. ini terlihat dari letak tata kotanya yang tidak terbagi-bagi secara sistematis. pembagian wilayah antara wilayah pemukiman, perkantoran dan pertanian, kepariwisataan masih nampak tumpang tindih. Padahal posisi geographis kota ini amat baik. terletak di daerah pegunungan dan punya pemandangan yang indah serta masih memiliki suasana perdesaan. inilah sebenarnya yang dicari oleh para turis mancanegara. berwisata adalah mencari suasana baru yang nyaman dan tenang. suasana pegunungan yang sejuk dan tenang dan melekat dengan suasana perdesaan adalah suasana yang diinginkan oleh para turis asing.

F. Aspek Keramah-tamahan.

Keramah-tamahan diukur dari penilaian dari para wisatawan terhadap perlakuan atau sikap dari para pelaku di industri pariwisata di kota Tomohon serta perlakuan yang diberikan oleh masyarakat biasa terhadap mereka. adapun yang dimaksudkan dengan pelaku pariwisata adalah para pengelola tempat-tempat wisata, pengelola hotel atau penginapan atau para pegawainya. Sedangkan yang dimaksudkan sebagai masyarakat biasa adalah orang-orang yang ditemui oleh para wisatawan di tempat-tempat umum, seperti pusat perbelanjaan, pusat pertokoan, pasar tradisional, dan pemukiman penduduk. Dari hasil wawancara dengan para wisatawan diperoleh data sebagai berikut :

“para pemilik penginapan umumnya berlaku cukup baik terhadap kami, hanya saja memang kami lebih sering berhubungan dengan para pegawainya. pelayanan di penginapan agak lambat ya, kalau mau pesan sesuatu agak lama juga. Sering juga keperluan sehari-hari agak susah di

... dapat di penginapan, harus cari sendiri ke luar. Tetapi mereka cukup ramah dalam melayani kami. Kalau di tempat-tempat wisata ya relatif biasa-biasa saja, sikapnya seadanya saja tetapi ya cukup ramah juga. Kalau di tempat-tempat umum, orang-orang disini baik juga. Mereka rata-rata mau membantu kalau ditanya. Di terminal angkotnya, rata-rata sopir-sopirnya mau menjelaskan kalau ditanya sesuatu. Orang-orang disini komunikatif juga”.

Hasil wawancara ini memperlihatkan bahwa dapat digeneralisir secara umum wisatawan menilai masyarakat di kota Tomohon memiliki sikap yang cukup ramah. Bahwa keramah-tamahan yang diperoleh oleh para wisatawan cukup baik. Ini terukur rasa puas wisatawan atas keramah-tamahan masyarakat di kota ini. namun demikian yang dirasakan oleh para wisatawan adalah masih lambatnya pelayanan yang diberikan di tempat-tempat penginapan yang berada di kota Tomohon.

G. Aspek Kenangan.

Yang dimaksudkan sebagai aspek kenangan adalah sesuatu yang dapat dibawa pulang oleh para turis atau wisatawan sebagai simbol atau pertanda bahwa mereka telah atau pernah datang ke Tomohon. Inilah nampaknya yang menjadi salah satu kekurangan dari industri pariwisata di kota Tomohon. Yaitu tidak ada produksi cinderamata yang dapat didapat oleh para wisatawan. sehingga tidak ada sesuatu yang dapat dijadikan bukti kunjungan mereka ke Tomohon selain photo-photo yang mereka buat.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN.

1. Dari penelitian yang dilakukan, dapat disimpulkan bahwa aspek keamanan di dalam program Gerakan Sadar Wisata ternyata tidak diimplementasikan dengan baik. sebagaimana temuan yang diperoleh pada waktu penelitian dilaksanakan, bahwa sangat kurang jumlah petugas keamanan pada seluruh lokasi wisata yang berada di kota Tomohon. Di lokasi wisata, petugas keamanan hanya menjalankan tugas pada waktu-waktu tertentu saja. lemahnya aspek keamanan ini ditandai dengan belum maksimalnya ketersediaan sarana dan prasarana, infrastruktur keamanan yang optimal, sehingga dapat memberikan jaminan keamanan bagi para wisatawan. indikator lainnya dari lemahnya aspek keamanan ini adalah dengan masih adanya sebagian kecil warga masyarakat yang suka melakukan pesta minuman keras di lokasi wisata yang ada.
2. Aspek ketertiban dari program Gerakan Sadar Wisata dapat disimpulkan cukup baik. Kesimpulan ini diperoleh dari hasil investasi atas penilaian dari para informan (wisatawan) tentang kondisi ketertiban di kota Tomohon.
3. Implementasi program Kebersihan dalam program Gerakan Sadar Wisata juga belum dilaksanakan sebagaimana mestinya. Indikator dari hal ini adalah masih sering ditemukannya limbah sisa makanan yang berserakan di jalan-jalan utama kota Tomohon. Sementara itu juga masih ditemukan limbah sisa-sisa makanan dan minuman di lokasi-lokasi wisata yang ada.
4. Aspek Kesejukan ternyata adalah modal dasar yang dimiliki oleh kota Tomohon. Temperatur sejuk udara kota Tomohon yang terletak di daerah pegunungan merupakan salah satu alasan mengapa wisatawan senang berada di kota ini. Upaya untuk mempertahankan keistimewaan kota Tomohon ini didukung oleh adanya partisipasi masyarakat, yang juga berupaya untuk tetap menjaga kelestarian lingkungan di kota ini. Namun

sayangnya masih juga ada beberapa warga masyarakat yang menebang pohon di lokasi wisata yang ada.

5. pada dasarnya keindahan juga merupakan modal dasar kota Tomohon. Kelemahannya adalah kota dan objek wisata yang ada, tidaklah ditata secara profesional. Tanaman dan tumbuhan yang ada, tidak ditata secara baik. sehingga tidaklah terlalu istimewa kelihatannya. Akibatnya, semuanya hanya nampak secara alamiah saja dan ini mengakibatkan wisatawan juga tidak terlalu terkesan dengan kualitas keindahan dari objek wisata yang ada.
6. Aspek Keramah-tamahan dalam program Gerakan sadar Wisata, belumlah berjalan dengan optimal. Meskipun dari hasil wawancara dengan para informan, ditemukan bahwa pada umumnya para informan menilai bahwa keramah-tamahan dari warga masyarakat kota Tomohon relatif cukup baik.
7. Dari penelitian ini ditemukan bahwa aspek kenangan dalam program Gerakan Sadar Wisata, ternyata tidak direalisasikan atau tidak diimplementasikan. Ini dibuktikan dari tidak adanya cinderamata yang khas kota Tomohon yang dapat dibeli oleh para wisatawan yang berkunjung ke kota ini.

B. Saran.

Berdasarkan penelitian yang dilaksanakan maka dapat diajukan saran sebagai berikut :

1. Pemerintah harus segera melaksanakan pengadaan infrastruktur kepariwisataan yang optimal. seperti contohnya :
 - a. Ketersediaan sarana transportasi yang berkualitas, untuk menuju lokasi-lokasi wisata yang berada di kota Tomohon.
 - b. Ketersediaan sarana kamar kecil yang baik di lokasi-lokasi wisata yang ada.
 - c. ketersediaan pusat informasi wisata yang mudah diakses serta dapat dihubungi dalam waktu 24 jam.
2. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata kota Tomohon harus segera berkoordinasi dengan instansi lainnya, untuk membangun sistem

keamanan yang berkualitas. Harus dilakukan kerjasama dengan kepolisian Resort Tomohon untuk membentuk polisi pariwisata. Selain itu harus pula dibangun kerjasama dengan Dinas Kehutanan dan Perkebunan serta juga melibatkan polisi Pamong Praja, pemerintah di tingkat Kelurahan. infrastruktur keamanan dan keselamatan jiwa di lokasi objek wisata harus dibangun. seperti misalnya pembuatan pagar pembatas di kawah gunung Mahawu, di danau Linow dan di bukit Temboan. Perlu juga dilakukan koordinasi dan melakukan pengawasan serta kontrol kepada pihak pengelola jalan salib Mahawu untuk memperhatikan keselamatan alat perlengkapan rekreasi *outbound* agar sesuai dengan standar keselamatan, dan harus ditangani oleh orang-orang yang profesional. Harus pula dilakukan bimbingan kepada seluruh masyarakat penjual di kawasan-kawasan wisata, agar dapat berperilaku yang etis terhadap para wisatawan.

3. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata kota Tomohon harus berkoordinasi dengan Dinas Perhubungan dan Telekomunikasi kota Tomohon untuk menyiapkan sarana transportasi menuju lokasi-lokasi objek wisata yang ada, serta mengadakan kelengkapan alat penunjuk arah ke lokasi wisata. Sangat perlu untuk segera diadakan *Tourism Information Center* atau Pusat Informasi Pariwisata yang beroperasi 24 jam, dilengkapi dengan infrastruktur kepariwisataan yang berstandar internasional, dan ditangani oleh orang-orang yang profesional di dunia kepariwisataan.
4. Pemerintah, para pengelola tempat-tempat wisata dan masyarakat yang bermukim di lingkungan daerah wisata, harus memberikan perhatian dan penanganan serius terhadap masalah kebersihan lingkungan. Ini juga harus dilakukan pada sentra kegiatan masyarakat lainnya seperti di pusat pemerintahan, pusat-pusat perbelanjaan, pusat pertokoan dan daerah pemukiman lainnya. harus ada regulasi tentang kebersihan yang memiliki sanksi yang tegas bagi para pelanggarnya. terutama bagi para kusir Bendi yang masih beroperasi di tengah-tengah kota Tomohon. Harus ada tindakan nyata tentang penanganan limbah di kota Tomohon. Pemerinah kota Tomohon sebaiknya melakukan kerjasama dengan

instansi lain untuk menangani pengelolaan limbah. Kerjasama ini harus dilakukan dengan LSM yang berkonsentrasi pada masalah pelestarian alam, serta juga harus bekerja sama dengan instansi akademik seperti Universitas Sam Ratulangi – Manado. Ini terutama sekali berkaitan dengan penanganan sampah basah sisa sayuran dari lokasi agrowisata desa Rurukan, yang berpotensi untuk dijadikan bahan baku yang siap diolah menjadi pupuk atau kompos organik yang dapat digunakan untuk menyuburkan tanaman. Sehingga pada gilirannya limbah sampah justru dapat menjadi sumber pendapatan tambahan bagi masyarakat di Tomohon.

5. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata kota Tomohon harus memperketat dan mempertegas persyaratan pengeluaran ijin pariwisata untuk restaurant dan hotel/penginapan. Harus dilakukan tindakan tegas pemberian sanksi serta pencabutan ijin usaha jika para pemilik ijin melakukan pelanggaran.
6. Pemerintah kota Tomohon harus melakukan program penanaman pohon-pohon dan tanaman yang melibatkan masyarakat (partisipatif) yang sifatnya kontinu atau terus menerus, untuk mempertahankan dan meningkatkan kesejukan. Pemerintah kota Tomohon harus mengeluarkan Peraturan larangan untuk menebang pohon secara sembarangan.
7. Program untuk menjadikan Tomohon sebagai “kota Bunga”, harus diseriusi dengan cara membuat desain “kota bunga” yang memperhatikan tata letak, tata ruang dan tata warna yang betul-betul merupakan model kota Bunga.
8. Program Sadar Wisata tidak dapat hanya dijalankan oleh pemerintah sendiri, ini hanya dapat berjalan jika terdapat keterlibatan masyarakat di dalamnya. Oleh karenanya perlu dilakukan pembentukan kelompok-kelompok Sadar Wisata di dalam masyarakat. Terutama sekali adalah para pelaku industri pariwisata di kota Tomohon.
9. harus dilakukan program-program pemberdayaan sumber daya manusia melalui kegiatan-kegiatan pelatihan kepariwisataan yang dipandu oleh

para profesional di bidang ini. Terutama sekali dalam hal teknik penanganan dan pendampingan yang profesional, untuk pelayanan wisatawan dari dalam maupun mancanegara.

10. Harus dilakukan koordinasi antar instansi yang sifatnya sinergis, untuk mengembangkan industri cinderamata tradisional kota Tomohon. Oleh karenanya Dinas Kebudayaan dan Pariwisata kota Tomohon harus bersinergi dengan instansi terkait lainnya seperti Dinas Perindustrian dan Perdagangan, dan Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM), untuk membentuk masyarakat Tomohon yang kreatif, berkeahlian, mampu secara profesional untuk membuat kerajinan souvenir yang menarik, yang dibuat dari bahan-bahan alam dan mempunyai nilai jual yang tinggi. Oleh karenanya ke tiga instansi yang disebutkan di atas, harus segera melacak potensi lokal daerah, melacak dan mendata sumber daya lokal yang dimiliki, melakukan program kampanye Sadar Wisata, mencari kelompok sasaran, membentuk kelompok sasaran, dan selanjutnya adalah menyusun program pelatihan industri lokal, melakukan pemberdayaan, memberikan pelatihan manajerial, dan pelatihan *marketing* kepada kelompok-kelompok sasaran yang berhasil dibentuk.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin., 1991., *Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara.*, Jakarta : Bumi Aksara.
- Anderson, James. E. 2003. *Public Policy Making, Fifth Edition.* USA: Houghton Mifflin Company.
- Anonimous., 2008., *Peraturan Menteri Kebudayaan Dan Pariwisata Nomor: PM.04/UM.001/MPK.2008 Tentang Sadar Wisata.*
- Aripin, Sofjan., 2009., *Pengaruh Implementasi Kebijakan Peningkatan Kualifikasi Akademik dan Sertifikasi Pendidik Untuk Guru Terhadap Kompetensi Guru Sekolah Dasar di Kabupaten Belitung . Provinsi Kepulauan Bangka Belitung*, Disertasi., Bandung : Universitas Padjadjaran.
- Bellinger, William. K., 2007., *The Economic Analysis of Public Policy : The goals of public policy.*, Routledge., London : the Taylor & Francis e-Library., 2 Park Square, Milton Park.
- Bowman, Ann O'M., 2005., *Policy Implementation.*, dalam Jack Rabin (edt)., *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy.*, page 209-212., New York : Tayor & Francis Group.
- Damardjati., 1997., *Istilah-Istilah Dunia Pariwisata.*, Jakarta : PT. Pradnya Paramitha.
- Dunn, William.1981. *Public Policy Analysis: An Introduction.* United States of America : Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc.
- Edward, C. George., 1980., *Implementing Public Policy.*, Washington D.C : Congressional Quarterly Press.
- Grindle, S, Merilee., 1980., *Politics and Policy Implementation.*, New Jersey : Princeton University Press.
- Henry, Nicolas., 1995., *Public Administration and Public Affair.*, New Jersey : Prentice-Hall Inc : Englewood Cliffs.

- Hill, Michael and Peter Hupe.,2002., *Implementing Public Policy.*, London., SAGE Publications.
- Hogwood, Brian W. dan Lewis A. Gunn., 1984., *Policy Analysis For The Real World.*, New York : Oxford University Press.
- Holloway, J.C., 1983., *The Bissiness of Tourism.* The M- and- B Becbook Series Mc.Donald and Evano Led. London.
- Howlett, Michael dan M. Ramesh., 2003., New York : *Studying Public Policy...*, Oxford Univesity Press.
- Jones, Charles, O, 1984., *An Introduction to The Study of Public Policy: Third Edition.*, California, Brooks/Cole Publishing Company.
- Jones, Charles O., 1996., *Pengantar Kebijakan Publik.*, Manajemen Cetakan ke 3., Jakarta : PT Raja Grafindo Persada,
- Lane, 1993. *The Public Sector, Concepts, Models, and Approach.* New Jersey : Princenton University Press.
- Mazmanian, D. A dan Sabatier, P. A., 1983., *Effective Policy Implementation.*, Lexington., Ky: Lexington Books.
- , 1983., *Implementation and Public Policy.*, New York: Harper Collins.
- McIntosh, S & Gupta, S., 1980., *Tourism, Principles, Practices, Philosophies.*, Third Edition, Ohio : Grid Publishing Inc.
- Meter, Donald Van, & Carl Van Horn., 1975., "ThePolicy Implementation Process: A Conceptual Framework", dalam *Administration and Society* 6, 1975, London: Sage.
- Moleong, L., 2009., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi., Bandung : Remaja Rosdakarya.
- Pendit, N.S., 1999., *Ilmu Pariwisata Sebuah Pengantar Perdana.*, PT. Pradnya Paramitha, Jakarta.

Pressman, J.L and Wildasvky, A., 1984., *Implementation* ; 3rd edn., Berkeley : University of California Press.

Rabin, Jack., 2005., *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*., 6000 Broken Sound Parkway NW, Suite 300., Boca Raton, FL 33487-2742. ,Taylor & Francis Group.,

Sabatier, P. A., 1986., *Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research., A Critical Analysis and Suggested Synthesis.*, Journal of Public Policy 6 (1) : 21-28

Saefullah, H.A.Djadja., 2007., *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik, Prespektif Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Era Desentralisasi.* Bandung : LP3AN FISIP UNPAD.

Spillane, J. J., 1991., *Kebijaksanaan Umum Pengembangan Industri Pariwisata serta Prospek dan Tantangannya.*, Widya Dharma.

Sugiyono., 2008., *Memahami Penelitian Kualitatif.*, Alfabeta., Bandung.

Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik.* Bandung: AIPI Bandung – Puslit KP2W Lemlit Unpad.

Yoeti Oka A., 2002., *Perencanaan Strategis Pemasaran Daerah Tujuan Wisata.*, Jakarta., Pradnya Paramita.

Yoeti, Oka A., 1996., *Pengantar Ilmu Pariwisata.*, Bandung., Angkasa.

Weimer, David L, & Aidan R, Vining, 1999., *Policy Analysis: Concepts and Practice*, New Jersey: Prentice Hall.

Sumber lainnya : <http://www.wisatamelayu.com/id/news/9823-Tomohon-Kunjungan-Wisman-Meningkat>