

Persepsi, Modal Sosial, dan Kekuasaan Aktor dalam Perumusan dan Implementasi Kebijakan Pariwisata

Yerik Afrianto Singgalen

Article submitted

2016-04-27

Author revision submitted

2016-07-19

Mianto Nugroho Agung

Editor decision submitted

2016-07-12

Abstraksi

Mengkaji kebijakan pariwisata sama halnya dengan mengkaji kebijakan publik. Proses perumusan dan implementasi kebijakan pariwisata tidak terlepas dari perspektif para aktor yakni subyektifitas pembuat kebijakan pariwisata. Pembuat kebijakan memiliki kewenangan atau kekuasaan untuk memperjuangkan kepentingannya menjadi kebijakan pariwisata (RIPPARDA). Dalam proses memperjuangkan kepentingan tersebut, aktor dapat memanfaatkan modal sosial dan kekuasaannya. Persepsi aktor dapat berupa pengetahuan, sikap, dan tindakan aktor. Sedangkan modal sosial aktor dapat berupa jaringan, norma, dan kepercayaan. Di sisi lain, kekuasaan aktor dapat berupa kekuasaan normatif, kekuasaan renumeratif, dan kekuasaan koersif. Persepsi aktor pada tahap perumusan kebijakan pariwisata menjadi sangat esensial ketika aktor dituntut mampu menganalisis permasalahan pariwisata dan menetapkan strategi untuk menyelesaikan masalah dengan tepat. Sedangkan modal sosial, sering digunakan aktor untuk memperjuangkan pelbagai kepentingan menjadi kebijakan pariwisata. Selain itu, aktor juga dapat memanfaatkan kekuasaannya dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan pariwisata. Hasil tinjauan pustaka ini memperkuat argumen bahwa tidak hanya komunikasi, sumber daya, disposisi dan birokrasi yang sangat esensial dalam perumusan dan implementasi kebijakan pariwisata, akan tetapi persepsi, modal sosial, dan kekuasaan aktor juga menjadi aspek yang sangat esensial dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan pariwisata.

Abstract

Reviewing the tourism policy as well as by reviewing public policy. The formulation and implementation of tourism policy can not be separated from the perspective of the actors specifically subjectivity tourism policy makers. Policymakers have the authority or power to fight for their interests into tourism policy. Perception of actors can be the knowledge, attitudes and actions of actors

While social capital can be a network of actors, norms and beliefs. On the other hand, the power of actor can be normative power, power remuneration, and coercive power. Perception of the actors on the stage of formulation of tourism policy is essential when the actor supposedly able to analyze issues in tourism and establish a strategy to resolve the problem. Whereas social capitals, are often used actors to fight various interests into tourism policy. In addition, the actor also can take advantage of its power in the formulation and implementation of tourism policies. The results of this literature review strengthen the argument that not only communication, resources, disposition and bureaucracy which are essential in the formulation and implementation of tourism policies, but perceptions, social capital and power of the actor are also an aspect that is essential in the formulation and implementation of tourism policy.

Keywords: *Perception, Social Capital, Power, Public Policy.*

Pendahuluan

Penyelenggaraan Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia memberikan kebebasan terhadap pemerintah daerah dalam mengoptimalkan fungsi pemerintahan guna mencapai keberhasilan pembangunan (Suryanto, 2010). Berkenaan dengan terselenggaranya sistem desentralisasi, strategi maupun arah dan kebijakan pengembangan pariwisata di tingkat daerah menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengoptimalkan Sumber Daya (*Resources*) dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (Setyorini, 2004). Meskipun, pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam menetapkan strategi, arah, dan kebijakan serta indikasi program pengembangan pariwisata, terdapat Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional (RIPPARNAS) sebagai acuan perumusan Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPARDA).

Dalam konteks pembangunan kepariwisataan nasional terdapat empat bagian penting yang harus dikembangkan: pertama, pengembangan destinasi pariwisata yang aman, nyaman, menarik, mudah dicapai, berwawasan lingkungan, meningkatkan pendapatan nasional, daerah dan masyarakat; kedua, pengembangan pemasaran pariwisata yang sinergis, unggul, dan bertanggungjawab untuk meningkatkan kunjungan wisatawan nusantara dan mancanegara; ketiga, pengembangan

industri pariwisata yang berdaya saing, kredibel, menggerakkan kemitraan usaha, dan bertanggung jawab terhadap lingkungan alam dan sosial budaya; keempat, pengembangan organisasi pemerintah, Pemerintah Daerah, swasta dan masyarakat, sumber daya manusia, regulasi, dan mekanisme operasional yang efektif dan efisien dalam rangka mendorong terwujudnya pembangunan kepariwisataan yang berkelanjutan. Sebagai upaya mencapai tujuan pembangunan kepariwisataan nasional, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk merumuskan strategi, arah dan kebijakan serta indikasi program dalam bentuk RIPPARDA guna mengoptimalkan destinasi pariwisata, pemasaran pariwisata, industri pariwisata, dan kelembagaan pariwisata di tingkat daerah.

Kewenangan pemerintah daerah dalam merumuskan strategi, arah, dan kebijakan serta indikasi program pengembangan pariwisata pada tingkat daerah (regional) tidak terlepas dari pelbagai permasalahan. Sebagaimana penelitian Prayogi (2011) di Penglipuran, Kabupaten Bangli, Provinsi Bali yang menguraikan tentang kewenangan pemerintah daerah menetapkan strategi, arah, dan kebijakan serta indikasi program pengembangan pariwisata budaya yang dijiwai oleh Agama Hindu melalui Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 3 Tahun 1991 menunjukkan adanya dampak positif dan negatif terhadap lingkungan fisik, kehidupan sosial dan budaya, serta perekonomian masyarakat di Desa Adat Penglipuran. Dampak positif terhadap lingkungan fisik di Desa Adat Penglipuran ialah kelestarian lingkungan sekitar Desa Adat Penglipuran yang tetap terjaga, sedangkan dampak negatif terhadap lingkungan fisik di Desa Adat Penglipuran ialah banyaknya sampah plastik yang dibuang oleh wisatawan ketika berkunjung ke Desa Adat Penglipuran. Selain itu, dampak positif terhadap kehidupan sosial dan budaya masyarakat setempat ialah meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengembangan pariwisata lokal melalui kegiatan gotong royong melestarikan bangunan tradisional. Sedangkan, dampak negatif terhadap kehidupan sosial dan budaya masyarakat lokal ialah mulai meningkatnya intensitas kerja sehingga masyarakat mulai bersikap tertutup. Selanjutnya, dampak positif terhadap ekonomi masyarakat lokal ialah adanya kesempatan kerja bagi masyarakat yang ingin membuka usaha penunjang pariwisata lokal. Sedangkan, dampak negatif terhadap perekonomian masyarakat lokal ialah belum meratanya pendapatan masyarakat dari pengembangan pariwisata. Prayogi (2011) merekomendasikan beberapa tindakan yang perlu dilakukan untuk menanggulangi dampak negatif dari pengembangan pariwisata melalui meningkatkan pendidikan masyarakat lokal, meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya pelestarian alam dan budaya, melaksanakan pelatihan informal, dan meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan objek wisata. Berdasarkan hal tersebut diperlukan perencanaan pariwisata yang optimal dengan mempertimbangkan dampak positif dan negatif dari pengembangan pariwisata dalam strategi, arah, dan kebijakan serta indikasi program pengembangan pariwisata di tingkat daerah dalam RIPPARDA.

Banyak peneliti terdahulu fokus mengkaji aspek kebijakan pariwisata terkait dengan Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPARDA) di Indonesia tetapi tidak lagi relevan dengan Undang-Undang No 10 Tahun 2009 (Rettob, 2008; Basri, 2002; Habbibuw, 1997; Kadir, 1996; Yoanes, 1996). Selanjutnya, beberapa peneliti terdahulu fokus mengkaji komunikasi, sumber daya, sikap, dan disposisi pelaksana serta struktur birokrasi dari implementasi kebijakan pariwisata (Agistiani, 2014; Mouw, 2012; Veriani, 2009; Fianda, 2008; Dewi, 2005; Hutapea, 2001; Pakpahan,

1999). Selain itu, penelitian tentang kebijakan pariwisata terkait dengan ekonomi pariwisata (Haydock, 2014; Hall, 2009; Yang, 2009; Brida dkk, 2010), terkait dengan kegiatan pariwisata (O'Sullivan, 2009; Getz, 2009; Preuss, 2009; Robertson, dkk 2009), terkait dengan kolaborasi antar organisasi dalam penyelenggaraan kegiatan pariwisata (Yagmour dkk, 2009; Theodoraki, 2009; Smith, 2010), konsep Pariwisata Berbasis Masyarakat serta kaitannya dengan kebijakan (Roberts, 2010 ; Doherti, 2010; Saymaan, 2010; Curry, 2010; Nunkoo dkk, 2010), konsep pariwisata berkelanjutan dalam kaitannya dengan kebijakan (Hall, 2011; Dredge, 2010;), serta konsep perencanaan pengembangan pariwisata berkelanjutan dan berbasis masyarakat (Wray, 2011). Berdasarkan hasil tinjauan teoretis, penting untuk menguraikan secara mendalam hal-hal yang esensial dalam kebijakan pariwisata seperti aktor, modal sosial, dan kekuasaan. Memahami kebijakan pariwisata sama halnya dengan memahami kebijakan publik, yang berarti mengetahui sejarah, makna, model, dan pendekatan dalam menganalisis kebijakan publik. Berikut ini adalah pandangan para ahli tentang kebijakan publik yang diuraikan sebagai pengantar tentang kebijakan publik.

Menurut Dunn (2004), analisis kebijakan bermula ketika politik praktis harus dilengkapi dengan pengetahuan agar dapat memecahkan masalah publik, India barangkali merupakan asal muasal tradisi ini, ketika Kautilya sebagai penasihat kerajaan Mauryan di India Utara, menulis Arthashastra sekitar tahun 300 SM yang antara lain berisi tuntunan pembuatan kebijakan. Sedangkan di Eropa, Plato (427-327 SM) menjadi penasihat penguasa Sisilia, Aristoteles (384-322 SM) mengajar Alexander Agung hingga Nichollo Machiavelli (1469-1527) yang menjadi konsultan pribadi sejumlah bangsawan di Italia kuno. Analisis kebijakan mulai memperoleh tempat yang terhormat di abad pertengahan ketika muncul profesi spesialis kebijakan. Ketika birokrasi muncul, profesi mereka dikenal sebagai pegawai negeri. Seiring perkembangannya, munculnya statistik membuat analisis kebijakan berkembang ketika advis dapat dikuantifikasi. Di Inggris-London Manchester-muncul *the statistical society*. Pada tahun 1910, A. Lawrence Lowell dalam pidatonya mengemukakan perlunya pendekatan empiris dalam studi politik. Pada tahun 1930 di Inggris, presiden Roosevelt mendorong perkembangan ilmu kebijakan termasuk di dalamnya analisis kebijakan. Pada abad ke-20, Amerika mempunyai sebuah lembaga riset kebijakan *Rand Corporation*. Pada masa kini, analisis kebijakan menempati posisi khas dalam administrasi negara.

Seiring perkembangannya, kebijakan publik dibedakan menjadi dua aliran yaitu aliran kontinentalis dan anglo-saxonis (Nugroho, 2008). Aliran kontinentalis berpandangan bahwa kebijakan publik adalah turunan dari hukum¹ sedangkan aliran anglo-saxon merupakan turunan dari politik-demokrasi². Dalam konteks negara Indonesia, Nugroho (2008) berpendapat bahwa kebijakan publik identik dengan hukum karena tidak terpisahkan dari perjalanan historis negara Indonesia yang mewarisi sistem administrasi publik Belanda. Meskipun demikian, perkembangan terkini menunjukkan adanya konvergensi antara kontinentalis dan anglo-saxonis dalam sistem politik dan sistem pemerintahan di Indonesia.³ konvergensi tersebut dapat dilihat dari proses perumusan kebijakan oleh para aktor selaku pengambil kebijakan, ketika produk atau wujud kebijakan berupa hukum dan posisi rakyat atau publik lebih sebagai penerima produk atau penerima akibat maka proses perumusan kebijakan ini disebut sebagai bagian dari aliran kontinentalis. Berbeda halnya dengan

proses perumusan kebijakan yang melibatkan masyarakat secara langsung dengan mempertimbangkan aspirasi rakyat (Musrenbangdes), proses perumusan kebijakan semacam ini merupakan bagian dari aliran anglo-saxonis. Dalam konteks Indonesia, dikatakan terjadi konvergensi antara kedua aliran tersebut karena masyarakat terlibat dalam proses perumusan kebijakan (konteks pembangunan desa) sekaligus sebagai penerima produk kebijakan publik (hukum). Proses pengambilan kebijakan tersebut memengaruhi definisi kebijakan publik.

Aktor dalam Perumusan dan Implementasi Kebijakan Pariwisata

Penelitian tentang kebijakan pariwisata telah banyak dilakukan sebelumnya (Goncalves, 2012; Piccolo dkk, 2012; Glandstone, 2012; Chettiparamb dkk, 2012; Mendoza dkk, 2012). Dalam proses pengambilan kebijakan pariwisata tidak terlepas dari berbagai permasalahan yang potensial menghambat pertumbuhan sektor pariwisata (Denkler, 2011). Permasalahan tersebut dapat berupa masalah ekonomi (Wu dkk, 2011), masalah sosial dan budaya (Quinn, 2010; Bavinton 2010) bahkan lingkungan (Frances dan Ming, 2013; Rafenscorft, 2010), masalah kesehatan (Vanblarcom, 2013; Harrington dan Fullagar, 2013). Akan tetapi, permasalahan yang timbul dapat diantisipasi oleh aktor sebagai pengambil kebijakan pariwisata. Aktor yang memahami konsep pembangunan pariwisata dengan baik, mampu menerjemahkan konsep menjadi kebijakan kemudian mengimplementasikannya. Kebijakan pariwisata merupakan bagian dari kebijakan publik, oleh sebab itu perlu dipahami konteks kebijakan sebagai gambaran kebijakan pariwisata.

Para ahli mendefinisikan kebijakan publik sebagai bagian dari aktivitas pemerintah yakni program yang dirumuskan oleh para aktor selaku pengambil keputusan untuk menyelesaikan masalah publik. Menurut Laswell dan Kaplan (1970) kebijakan publik merupakan program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu. Sedangkan Easton (1965) mendefinisikan kebijakan publik sebagai akibat aktivitas pemerintah. Di sisi lain, Anderson (2000) berpandangan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan para aktor dalam menangani suatu masalah. Lester dan Steward (2000) mendefinisikan kebijakan publik sebagai proses atau pola aktivitas pemerintah maupun keputusan yang dirancang untuk menangani masalah publik. Selanjutnya, Peters (1993) mendefinisikan kebijakan publik sebagai sejumlah aktivitas pemerintah yang secara langsung maupun melalui perantara memiliki pengaruh terhadap kehidupan masyarakat luas. Jenkins (1990) mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian keputusan yang diambil oleh aktor politik atau sekumpulan aktor dalam menentukan tujuan dan cara mencapai tujuan tersebut dalam berbagai situasi, secara prinsip memiliki kaitan dengan kekuasaan dan kekuatan para aktor dalam mencapai tujuan tersebut. Kebijakan publik merupakan bagian dari pemerintah, dan merupakan keputusan yang dirumuskan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan. Howlett dan M. Ramesh (1995) mendefinisikan kebijakan publik sebagai fenomena yang kompleks mencakup pelbagai keputusan oleh beberapa individu dan organisasi. Dye (1995) mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda. Pelbagai definisi tentang kebijakan publik yang telah diuraikan menunjukkan bahwa aktor menjadi kunci utama dalam kebijakan publik karena kewenangannya dalam merumuskan, mengimplementasi, dan mengevaluasi

kebijakan publik.

Para ahli dalam definisi kebijakan publik yang telah diuraikan sebelumnya, menekankan pada aktor sebagai pengambil kebijakan. Hal ini menunjukkan bahwa dalam setiap proses kebijakan publik baik perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan, posisi aktor menjadi kunci utama dalam mencapai keberhasilan menjalankan pelbagai tahapan dalam kebijakan publik. Considine (2005: 8) yang membahas tentang aktor dalam kebijakan publik, memberikan petunjuk untuk menganalisis aktor berdasarkan pemetaan profesi, diskursus, institusi, dan sistem sehingga dapat diukur batasan-batasan dalam ruang gerak sesuai dengan latar belakang aktor ketika menganalisis sebuah kebijakan publik. Considine (2005:12) memberikan gambaran tentang tiga aktor yang memiliki latar belakang sebagai pengacara, nelayan, dan ilmuwan, di mana ketika dilakukan pemetaan berdasarkan diskursus, institusi, dan sistem dapat diketahui bahwa masing-masing aktor memiliki ruang lingkup atau kepentingan yang berbeda-beda dalam menyelesaikan permasalahan. Sebagai upaya untuk menyelesaikan permasalahan tersebut, diperlukan negosiasi serta strategi yang mampu menyelesaikan masalah melalui kebijakan. Alasan utama negosiasi antaraktor diperlukan karena tidak semua masalah yang terjadi dapat diangkat pada level sistem politik kemudian menjadi agenda kebijakan dalam proses perumusan kebijakan publik (Considine, 2005: 14).⁴ Pandangan Considine (2005) menunjukkan adanya dinamika dalam proses perumusan kebijakan yaitu negosiasi antar aktor untuk memperjuangkan pelbagai kepentingan.

Kebijakan publik memiliki beberapa tahapan, di antaranya tahap isu kebijakan, perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan (Nugroho, 2005:114). Selanjutnya, Nugroho (2005:115-116) berpendapat bahwa isu kebijakan terdiri atas masalah dan tujuan, yang berarti kebijakan publik dapat berorientasi pada kehidupan publik, dan dapat pula berorientasi pada tujuan yang hendak dicapai pada kehidupan publik. Isu kebijakan menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah. Setelah dirumuskan, kebijakan publik tersebut dilaksanakan baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Setelah itu, proses perumusan, dan pelaksanaan dievaluasi untuk menilai apakah telah dirumuskan dan diimplementasikan dengan baik sesuai dengan tujuan yang ditentukan sebagai pertimbangan dilakukannya revisi kebijakan atau dihentikan. Pandangan Nugroho (2005) memberikan gambaran tentang kompleksitas dalam setiap proses yang mana membutuhkan kerjasama pelbagai aktor dalam setiap tahapan baik perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan untuk menyelesaikan masalah publik melalui kebijakan yang tepat. Dengan demikian, pelbagai pendekatan dan metode analisis kebijakan diperlukan untuk mengukur efektivitas suatu kebijakan yang dihasilkan mampu menyelesaikan masalah publik.

Analisis kebijakan oleh Schermerhorn (1993) ialah *lay-theory* karena dikembangkan dari pengalaman. Pandangan tersebut juga didukung oleh pendapat Nugroho (2005:128) bahwa teori analisis kebijakan, seperti sebagian besar teori-teori manajemen, baik sektor publik maupun bisnis, dikembangkan dari *best practices*, yang kemudian diverifikasi, divalidasi, dan kemudian dikodifikasikan. Berbeda dengan teori-teori dalam ilmu alam atau non-sosial yang dikembangkan dari penelitian ilmiah, kemudian dikembangkan menjadi praktik. Menurut Dunn (2004) analisis kebijakan adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan

tentang dan dalam proses kebijakan. Dunn (2004) meletakkan analisis kebijakan pada konteks sistem kebijakan (pelaku kebijakan, kebijakan publik, dan lingkungan kebijakan) dengan menguraikan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam memecahkan masalah yaitu: definisi, menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan; prediksi, menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu; preskripsi, menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan di masa mendatang; deskripsi, menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan; evaluasi, dan kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah. Selanjutnya Dunn (2004) juga mengemukakan tahapan-tahapan dalam proses pembuatan kebijakan menjadi delapan langkah yaitu: *agenda setting, policy formation, policy adoption, policy implementation, policy assessment, policy adaptation, policy succession, policy termination*. Tahapan-tahapan dalam pembuatan kebijakan publik menurut Dunn (2004) tidak membahas tentang aktor meskipun dalam proses analisis kebijakan, namun Dunn (2004) mengakui adanya subjektivitas pandangan aktor selaku pengambil keputusan dalam fase pencarian masalah, pendefinisian masalah, spesifikasi masalah dan pengenalan masalah. Dunn (2004) lebih menekankan pada upaya untuk menganalisis kebijakan dengan memperhatikan nilai yang pencapaiannya merupakan tolok ukur utama untuk menilai apakah suatu masalah sudah teratasi, fakta yang keberadaannya membatasi atau meningkatkan pencapaian nilai-nilai, dan tindakan yang penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai.

Analisis kebijakan menurut Weimer & Vinning (1999) ialah kegiatan yang mengandung tiga nilai, pragmatis (client-oriented), mengacu pada keputusan kebijakan publik, dan tujuannya melebihi kepentingan atau nilai-nilai klien, melainkan kepentingan atau nilai-nilai sosial. Menurut Weimer & Vinning (1999) analisis kebijakan perlu melaksanakan beberapa langkah sebagai berikut: pertama, melakukan asesmen fisibilitas politik dan sekaligus memengaruhi fisibilitas politik sehingga perlu mengidentifikasi aktor politik yang relevan, memahami motivasi dan keyakinan-keyakinan aktor-aktor tersebut, melakukan asesmen sumber daya dari para aktor politik tersebut, menutup arena agar advis menjadi *feasibel* secara politik. Kedua, mengantisipasi masalah-masalah yang mungkin muncul pada saat implementasi melalui *scenario-writing*, yaitu menulis skenario yang mengacu pada *policy outcomes* (bukan *output*), memberikan kritisi terhadap skenario dari berbagai perspektif kepentingan dan karakter perilaku, melakukan revisi skenario sehingga menjadi lebih masuk akal (*plausible*). Weimer & Vinning (1999) lebih menekankan pada analisis masalah, cara memperoleh solusi melalui pengumpulan informasi dan mengkomunikasikan advis kepada klien. Pandangan Weimer & Vinning (1999) sangat rasional oleh sebab itu proses analisis dilakukan dengan pengumpulan informasi yang relevan dan mengorganisasikan data, teori, dan fakta untuk dilakukan penilaian dan memprediksi konsekuensi serta mempersiapkan alternatif kebijakan. Meskipun demikian, Weimer & Vinning (1999) menunjukkan bahwa aktor menjadi bagian yang sangat esensial dalam proses pengumpulan informasi untuk dilakukan penilaian dan prediksi.

Proses analisis kebijakan menurut Patton & Savicky (1993) dimulai dari tahap mendefinisikan masalah, memilih dan mengevaluasi kriteria, mengidentifikasi alternatif kebijakan, mengevaluasi alternatif kebijakan, memilih kebijakan, dan mengimplementasikan kebijakan yang telah dipilih. Menurut Patton & Savicky (1993)

bahwa isu kebijakan tidak dapat dengan mudah didefinisikan dengan baik dan sering kali cenderung merupakan isu politis murni ataupun isu teknis murni. Solusi kebijakan tidak pernah dibuktikan sebelumnya, tidak ada jaminan bagi keberhasilannya. Tingkat kecukupan kebijakan sulit disetarakan dengan pemahaman tentang *public goods*, dan unsur *fairness* solusi kebijakan sering kali sulit atau tidak mungkin diukur secara objektif. Pada saat yang sama, muncul “pesaing-pesaing” penasihat kebijakan atau analis kebijakan dalam kaitan dengan keputusan kebijakan yang diambil oleh para *decision maker*, yaitu *lobbyist* dan konstituen dari *decision maker*. Oleh karena itu, metode yang diperlukan sekarang adalah metode yang cepat sekaligus dapat dipertanggungjawabkan secara teori. Patton & Savicky (1993) berpandangan bahwa analisis kebijakan adalah evaluasi sistematis yang berkenaan dengan fisibilitas teknis dan ekonomi serta viabilitas politis alternatif kebijakan, strategi implementasi kebijakan, dan adopsi kebijakan. Analisis kebijakan yang baik mengintegrasikan informasi kualitatif dengan kuantitatif, mendekati permasalahan dari berbagai perspektif, dan menggunakan metode yang sesuai untuk menguji fisibilitas dari opsi-opsi yang ditawarkan. Analisis kebijakan lebih dari sekadar teknis-kuantitatif karena bersifat politis. Oleh karena itu, penguasaan kecakapan analisis kebijakan klasik, yaitu menguasai masalah teknis-kuantitatif, tidak memadai lagi karena analisis kebijakan juga harus mampu mengedepankan pilihan kebijakan yang dapat dilaksanakan dalam situasi politis dan mampu meyakinkan bahwa opsinya patut diterima. Dengan demikian, analisis kebijakan juga harus menguasai kecakapan retorik. Menurut Patton & Savicky (1993) analisis kebijakan harus selalu mempertanyakan apakah permasalahannya bersifat teknis, politis, ataukah teknis dan politis. Untuk mengklasifikasi permasalahan politik, perlu diketahui siapa aktornya (*actors*), apa motivasi (*motivation*) dan keyakinan (*beliefs*) aktor terhadap permasalahan, sumber daya (*resources*) yang dikuasai aktor, dan di mana lokasi (*site*) pembuat keputusan. Sementara itu, Patton dan Savicky (1993) menawarkan cara yang sistematis untuk mengenali subjektivitas alami dari *value judgement* dan opsi kebijakan dalam pembuatan kebijakan sebelum, pada saat, dan sesudah kebijakan diimplementasikan, melalui pertanyaan: Apa yang diperoleh oleh aktor kebijakan? Apakah diperoleh dengan efektif? Berapa biayanya? Apakah kebijakan akan diterima dan dapat diimplementasikan dengan efektif? Selanjutnya terdapat pertanyaan-pertanyaan lain yang dikembangkan: Siapa saja aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan? Siapa saja aktor yang paling agresif memperjuangkan kepentingan? Melalui organisasi atau lembaga apakah keputusan tersebut dibuat?

Dalam konteks kebijakan publik, aktor memiliki peran yang penting pada setiap tahapan pembuatan kebijakan publik. Pandangan Patton & Savicky (1993) menunjukkan bahwa penting untuk diketahui motivasi, keyakinan, sumber daya, dan lokasi pengambilan keputusan oleh aktor. Di sisi lain, Weimer & Vinning (1999) menunjukkan pentingnya mengetahui motivasi dan keyakinan aktor yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan. Demikian halnya, Dunn (2004) yang mengakui adanya subjektivitas aktor dalam fase pencarian masalah, pendefinisian masalah, spesifikasi masalah, dan pengenalan masalah. Pandangan para ahli tentang aktor menunjukkan bahwa persepsi yang terdiri dari pengetahuan, sikap, dan praktik aktor selaku pengambil keputusan. Selanjutnya, aktor-aktor yang memperjuangkan masalah menjadi kebijakan publik maupun kebijakan pariwisata juga didukung oleh modal sosial yakni jaringan, norma, dan kepercayaan antar aktor.

Modal Sosial Aktor dalam Perumusan dan Implementasi Kebijakan Pariwisata

Dalam tahap implementasi kebijakan publik atau kebijakan pariwisata, aktor masih memiliki peran yang sangat esensial. Menurut Winarno (2012) implementasi kebijakan merupakan fenomena yang kompleks, konsep ini bisa dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran, dan suatu dampak. Implementasi kebijakan melibatkan sejumlah aktor, organisasi, dan teknik pengadilan. Ripley & Franklin (1982:4) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjukkan pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program yang berkelanjutan. Di sisi lain, Grindle (1980: 6) berpendapat bahwa tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Dengan demikian, berbagai program bisa dikembangkan untuk tujuan-tujuan kebijakan yang sama. Selain itu, Van Meter & Van Horn (1975: 447) berpendapat bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa dalam proses implementasi kebijakan, modal sosial diperlukan oleh aktor untuk mencapai tujuan dari kebijakan yang telah dirumuskan. Dengan demikian modal sosial yang terdiri dari jaringan, norma, dan kepercayaan dibutuhkan aktor dalam proses implementasi kebijakan.

Modal sosial menurut Putnam (1993: 35) ialah relasi antar individu yang konsisten. Modal sosial menunjuk pada jaringan, norma, dan kepercayaan yang berpotensi pada produktivitas, namun demikian modal sosial berbeda dengan modal finansial karena modal sosial bersifat kumulatif dan bertambah dengan sendirinya (*self-reinforcing*). Menurut Coleman (1988: 97) modal sosial tidak akan habis jika dipergunakan melainkan semakin meningkat. Apabila terjadi distorsi pada modal sosial, hal tersebut berarti ia tidak dipergunakan. Modal sosial menunjuk pada kemampuan orang untuk berasosiasi dengan orang lain. Lebih jauh, Fukuyama (1995) berpendapat bahwa kepercayaan merupakan harapan dalam sebuah masyarakat yang ditunjukkan oleh adanya perilaku jujur, teratur, dan kerjasama berdasarkan norma-norma yang dianut bersama. Lebih jauh, Fukuyama (1995) berpendapat bahwa apabila individu bersandar pada norma-norma dan nilai-nilai bersama maka akan menghasilkan kepercayaan yang pada gilirannya memiliki nilai ekonomi yang besar dan terukur. Selanjutnya, norma yang merupakan pemahaman-pemahaman, nilai-nilai, harapan-harapan dan tujuan-tujuan yang diyakini dan dijalankan bersama juga menjadi bagian yang sangat esensial. Putnam (1995) mengatakan bahwa norma-norma dapat bersumber dari agama, panduan moral, maupun standar-standar sekuler seperti halnya kode etik profesional. Norma-norma dapat merupakan prakondisi maupun produk dari kepercayaan sosial. Selanjutnya, Putnam (1993) juga menekankan pada wujud modal sosial yakni jaringan-jaringan kerjasama antar manusia. Jaringan tersebut memfasilitasi terjadinya komunikasi dan interaksi, memungkinkan tumbuhnya kepercayaan dan memperkuat kerjasama.

Dalam konteks kebijakan publik, seorang aktor dapat menggunakan modal sosial untuk memperjuangkan masalah publik menjadi kebijakan publik. Sebagaimana, yang disampaikan oleh Coleman (1988) modal sosial tidak akan mengalami penurunan melainkan bertambah, semakin luas jejaring yang dibangun antar aktor serta norma dan kepercayaan dalam berasosiasi, semakin besar kemungkinan bagi aktor memperoleh kemudahan dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan. Lebih jauh Spellerber (2001) menguraikan parameter yang dapat dijadikan ukuran modal sosial yaitu: perasaan identitas; perasaan memiliki atau sebaliknya, perasaan alienasi; sistem kepercayaan dan ideologi; nilai-nilai dan tujuan-tujuan; ketakutan-ketakutan; sikap-sikap terhadap anggota lain dalam masyarakat; persepsi mengenai akses terhadap pelayanan, sumber dan fasilitas (misalnya pekerjaan, pendapatan, pendidikan, perumahan, kesehatan, transportasi, jaminan sosial); opini mengenai kinerja pemerintah yang telah dilakukan terdahulu; keyakinan dalam lembaga-lembaga masyarakat dan orang-orang pada umumnya; tingkat kepercayaan; kepuasan dalam hidup dan bidang-bidang kemasyarakatan lainnya; harapan-harapan yang ingin dicapai di masa depan. Pandangan Spellerber (2001) tidak sepenuhnya dapat dijadikan indikator kunci karena harus disesuaikan dengan konteks penelitian. Meskipun demikian, melalui indikator-indikator yang telah diuraikan oleh Spellerber (2001) dapat diketahui hal-hal yang penting untuk diuraikan dari modal sosial dalam konteks kebijakan publik.

Kekuasaan Aktor dalam Perumusan dan Implementasi Kebijakan Pariwisata

Aktor-aktor yang berperan sebagai perancang agenda memiliki persepsi (pengetahuan, sikap, dan praktik) yang berbeda, demikian halnya dengan pemanfaatan modal sosial dalam memperjuangkan masalah menjadi kebijakan publik dalam proses perumusan. Hal tersebut tidak terlepas dari kekuasaan, sebagaimana uraian Lester & Steward (2000) tentang kekuasaan dalam perspektif elitis, pluralis, dan *subgovernment*. Argumentasi perspektif elitis didasarkan pada asumsi tentang keberadaan elit kekuasaan yang mendominasi pembuatan keputusan publik. Elit merupakan lapisan yang "padat" kekuasaan, maka secara otomatis dominan dalam merancang agenda. Dalam perspektif elitis, kebijakan publik diarahkan dari elit ke massa. Kekuasaan mengalir dari massa ke elit, sedangkan keputusan mengalir dari elit ke massa. Di sisi lain, perspektif pluralis berpandangan bahwa kelompok kepentingan di masyarakat yang mendominasi *agenda setting*. Kelompok kepentingan itu mengidentifikasi masalah kemudian ditekankan pada pemerintah agar menjadi agenda.

Menurut Kusumanegara (2010:83) perspektif pluralis sering digunakan untuk menganalisis kebijakan di negara demokrasi. Hal ini sesuai dengan beberapa proposisi dalam perspektif pluralis yang menunjukkan "oposisi" terhadap perspektif elitis sebagai berikut: kekuasaan sesungguhnya merupakan atribut individu dalam interaksinya dengan individu lain dalam proses pembuatan keputusan; hubungan kekuasaan dalam membentuk keputusan tidak selalu tetap, setelah keputusan dibuat akan segera menghilang (karena diimplementasikan), dan kemudian digantikan oleh perangkat hubungan kekuasaan baru untuk pembuatan keputusan baru; tidak ada perbedaan permanen antara elit dan massa, para individu yang berpartisipasi dalam pembuatan keputusan pada suatu saat bukanlah individu yang berpartisipasi pada saat lainnya; kepemimpinan selalu berubah-ubah dan mobilisasinya tinggi; di dalam

masyarakat terdapat banyak pusat dan basis kekuasaan, tidak ada satupun kelompok yang mendominasi pembuatan keputusan dalam semua area isu kebijakan; ada pertimbangan atas kompetisi yang terjadi di kalangan pemimpin, sehingga kebijakan publik mencerminkan hasil tawar menawar dan kompromi dari para pemimpin yang berkompetisi. Selanjutnya, perspektif subpemerintah (*subgovernment*) berpandangan adanya tiga poros yang berperan penting dalam perancangan agenda, yaitu : orang-orang kunci dalam kongres yang posisinya relevan dengan isu kebijakan; agen birokrasi yang bertanggung jawab atas kebijakan yang relevan; dan kelompok klien yang sedang mempertaruhkan isu tertentu. Hal ini menunjukkan bahwa kekuasaan aktor memengaruhi proses perumusan dan implementasi kebijakan.

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran dan tujuan dapat dipahami oleh individu yang memiliki tanggung jawab dalam kinerja kebijakan (Winarno, 2012:161). Ukuran dan tujuan dapat dipahami dengan baik apabila ada komunikasi di dalam dan antara organisasi-organisasi yang terlibat sebagai pelaksana. Menurut Van Meter & Van Horn (1975), implementasi yang berhasil seringkali membutuhkan mekanisme-mekanisme dan prosedur-prosedur lembaga. Winarno (2012 : 162) sepakat dengan pandangan tersebut, dan berpendapat bahwa hal tersebut akan mendorong kemungkinan yang lebih besar bagi pejabat-pejabat tinggi (atasan) untuk mendorong pelaksana (pejabat-pejabat bawahan) bertindak dalam suatu cara yang konsisten dengan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan. Lebih jauh, para pejabat dalam organisasi mempunyai pengaruh oleh karena posisi hierarkis mereka, para pejabat dalam struktur organisasi mempunyai kekuasaan personil yang diukur dari: pertama, rekrutmen dan seleksi; kedua, penugasan dan relokasi; ketiga, kenaikan pangkat, dan, keempat akhirnya pemecatan. Selain itu, pejabat memiliki kendali terhadap alokasi anggaran belanja pada biro-biro pemerintah dan kantor daerah yang dapat ditingkatkan atau dikurangi. Pejabat memiliki kewenangan untuk menanggapi pencapaian kebijakan yang memuaskan atau tidak memuaskan, selain itu juga pejabat mempunyai kekuasaan untuk memengaruhi perilaku bawahan. Pandangan Winarno (2012) menunjukkan adanya penggunaan kekuasaan normatif, renumeratif, dan koersif dalam proses implementasi kebijakan publik.

Menurut Winarno (2012:163) dalam hubungan-hubungan antar-organisasi maupun pemerintah, dua tipe kegiatan pelaksanaan merupakan hal yang paling penting. Pertama, nasihat dan bantuan teknis yang dapat diberikan. Pejabat-pejabat tingkat tinggi seringkali dapat melakukan banyak hal untuk memperlancar implementasi kebijakan dengan jalan membantu pejabat bawahan menginterpretasikan peraturan dan garis pedoman pemerintah, menstrukturkan tanggapan terhadap inisiatif dan memperoleh sumber-sumber fisik dan teknis yang diperlukan dalam implementasi kebijakan. Kedua, atasan dapat menyadarkan berbagai sanksi, baik positif maupun negatif terhadap bawahan. Hal ini menunjukkan adanya kekuasaan (normatif, renumeratif, koersif) dalam struktur birokrasi yang dapat digunakan oleh aktor sebagai penanggung jawab program atau kegiatan untuk mengimplementasikan kebijakan yang telah dirumuskan. Pandangan Winarno (2012) tentang kekuasaan yang dimiliki oleh aktor dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan sejalan dengan pandangan Kusumanegara (2010), keduanya menguraikan aktor-aktor yang terlibat sebagai pembuat kebijakan serta kekuasaan (normatif, renumeratif, koersif) antar pejabat dalam struktur birokrasi pemerintahan selaku pelaksana kebijakan yang telah dirumuskan. Adapun, uraian tentang kekuasaan masih bersifat makro dan

tidak ditempatkan pada konteks isu kebijakan dengan menguraikan secara mendalam pengaruh kekuasaan normatif, renumeratif atau koersif pejabat atau aktor dalam proses perumusan maupun proses implementasi kebijakan.

Persepsi, Modal Sosial, dan Kekuasaan Aktor dalam Konteks Pembangunan Pariwisata

Kunci keberhasilan mencapai tujuan perencanaan pariwisata yang terjewantahkan dalam proses perumusan dan implementasi ditentukan oleh aktor. Oleh sebab itu, persepsi, modal sosial, dan kekuasaan aktor menjadi penting untuk diteliti. Aktor sebagai pembuat kebijakan pariwisata yang memiliki pemahaman tentang konsep perencanaan pariwisata (*tourism planning*) dapat menerjemahkan konsep-konsep pariwisata menjadi program pengembangan pariwisata, seperti konsep berkelanjutan (*sustainable tourism*), pariwisata berbasis komunitas (*community based tourism*), maupun pariwisata yang berpihak terhadap masyarakat miskin (*pro-poor*), lingkungan (*pro-environment*), dan pertumbuhan ekonomi (*pro-growth*). Selain itu, aktor juga dapat menetapkan prioritas program dengan mempertimbangkan akomodasi, aksesibilitas, amenitas, dan atraksi Kawasan Pengembangan Pariwisata (KPP).

Peran aktor tidak terlepas dari modal sosial yakni jaringan, norma, dan kepercayaan. modal sosial yang dimanfaatkan oleh aktor dalam sektor pariwisata, menunjukkan adanya kolaborasi antara pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan (*stakeholders*). Kolaborasi sangat dibutuhkan dalam perencanaan dan implementasi kebijakan pariwisata (Schilbach, 2010; Wynsberghe, 2012; McGillivray, 2012) yakni proses merumuskan strategi, arah, dan kebijakan pengembangan pariwisata (Devine, 2010; Larson, 2012). Kolaborasi dapat berupa kerjasama antara pemerintah dan masyarakat serta pemangku kepentingan di bidang pariwisata yang disebut *stakeholders* (Walton dkk, 2012; Veal 2012; Truong, 2013; Secall dkk, 2011) yang dibuat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat (Glover dan Steward, 2013; Hao dkk, 2013; Rinne dkk, 2014) sehingga perekonomian masyarakat lokal mengalami peningkatan dari sektor pariwisata (Hasimoto, 2010). Selain itu, kolaborasi juga diperlukan aktor untuk mengoptimalkan kelembagaan pariwisata (Kusworo dan Damanik, 2002) dan mencapai keberlanjutan (Gunsoy dkk, 2013; Griffin, 2013; Sharpe, 2013). Dalam membangun hubungan kerjasama yang baik lintas sektor, aktor sebagai pembuat kebijakan dapat memanfaatkan modal sosial untuk memperjuangkan kepentingannya menjadi kebijakan. Di sisi lain, kolaborasi memiliki manfaat sebagai berikut: mengoptimalkan proses pengembangan pariwisata (Tanaka, 2010; Zapata, 2011; O'Brian, 2010); menguntungkan semua pihak yang terlibat dalam pengembangan pariwisata (Ziakas, 2010; Hollows dkk, 2013; Lashua, 2013); mempermudah proses penyelenggaraan kegiatan besar (Malhado dan Rothfuss, 2013; Smith, 2013; Dunn, 2014; Gee, 2014; Spracklen, 2014; Menaker dan Chaney, 2014); mempermudah proses mencapai konsensus (Coles dkk, 2012); mengintegrasikan konsep pengembangan nasional dan regional (Shinde, 2012); dan mencapai pariwisata berkelanjutan (Champion dan Stephenson, 2013; Marques dan Cunha, 2013).

Jordan (2013) melakukan penelitian tentang perencanaan pariwisata dan mengeksplorasi hubungan antara tata kelola, kekuasaan, dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan. Penelitian tersebut dilakukan pada komunitas Sitka, Alaska yang mencakup dua proses perencanaan pengembangan pariwisata yang

berbeda. Pertama, perencanaan yang didasari oleh hasil penjangkaran aspirasi semua pihak (*participant-led governance structure*); kedua, perencanaan yang didasari oleh keputusan para aktor selaku pengambil kebijakan yang memiliki otoritas (*council-led governance structure*). Perencanaan yang pertama menunjukkan adanya proses perumusan arah dan kebijakan pengembangan melalui proses kolaborasi yang mendorong partisipasi masyarakat dan berupaya membatasi pertumbuhan yang tidak terkendali. Sedangkan perencanaan yang kedua memanfaatkan konsultan eksternal dan memproduksi perencanaan yang tidak melibatkan semua pihak. Hal ini menunjukkan adanya subyektifitas aktor dalam membuat kebijakan serta modal sosial yang dimanfaatkan aktor ketika berkolaborasi dengan masyarakat untuk membuat kebijakan.

Di sisi lain, penelitian Yelvington (2014) mengkaji tentang perencanaan serta dinamika perumusan arah dan kebijakan pengembangan di Southern California. Uraianya menjelaskan bahwa pada 11 Maret tahun 2014, *Board of Supervisors of Riverside County in Southern California USA* menyetujui rencana komunitas *Wine Country* untuk memperluas kebun anggur di Bukit Temecula dan mencanangkannya sebagai objek wisata. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah belum tentu diterima sepenuhnya oleh masyarakat, aktor dalam hal ini pembuat kebijakan harus membangun kerjasama dengan pemilik kebun dan usaha anggur, serta komunitas lokal yang memiliki peran penting dalam pengembangan objek wisata tersebut. Di sisi lain, penelitian yang dilakukan oleh McCole & Joppe (2014) menunjukkan bahwa proses pengambilan kebijakan dalam perencanaan pengembangan pariwisata didasarkan pada data yang terukur. Pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan pengambil kebijakan dari berbagai disiplin keilmuan dilibatkan untuk menyusun sintesa dalam proses perumusan arah dan kebijakan pengembangan pariwisata. Penelitian tersebut dilakukan di *Upper Great Lakes* yang bertujuan untuk merumuskan kebijakan yang mengatur tentang tingkat air di Amerika Utara dengan melibatkan enam pemangku kepentingan termasuk industri pariwisata. Hal ini menunjukkan bahwa, pengetahuan aktor tentang konsep pengembangan pariwisata juga menjadi bagian yang sangat penting.

Dalam konteks perencanaan pariwisata, Gunn (2002) telah menjelaskan bahwa konsep perencanaan pariwisata (*tourism planning*) dapat dilakukan melalui beberapa tahap, sebagai berikut: pertama, memahami tahapan penyusunan konsep, arah dan tujuan pengembangan serta skala pengembangan untuk mengembangkan pariwisata; kedua, mengidentifikasi sistem pariwisata yang mencakup permintaan dan penawaran (*supply and demand*) serta komponen-komponen di dalamnya (*attractions, services, transportation, information, promotion, external factors*) antara wisatawan dengan penyedia jasa wisata atau pengelola destinasi wisata; ketiga, memahami secara mendalam konsep pengembangan yang mendukung pertumbuhan, keberlanjutan, dan ramah lingkungan (*growth, sustainability, ecotourism*); keempat, menyusun arah dan kebijakan pengembangan pariwisata (*public policy and private sector policy*). Penguasaan setiap tahapan perencanaan yang telah diuraikan sebelumnya, memiliki implikasi pada pelaksanaan program pengembangan pariwisata pada tingkat destinasi, kawasan, dan tapak. Oleh sebab itu, aktor dalam membuat kebijakan pengembangan, setidaknya dapat memperhatikan keempat hal tersebut. Berdasarkan pandangan tersebut, aktor tidak hanya dituntut memiliki persepsi dan modal sosial ketika merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan pariwisata tetapi juga

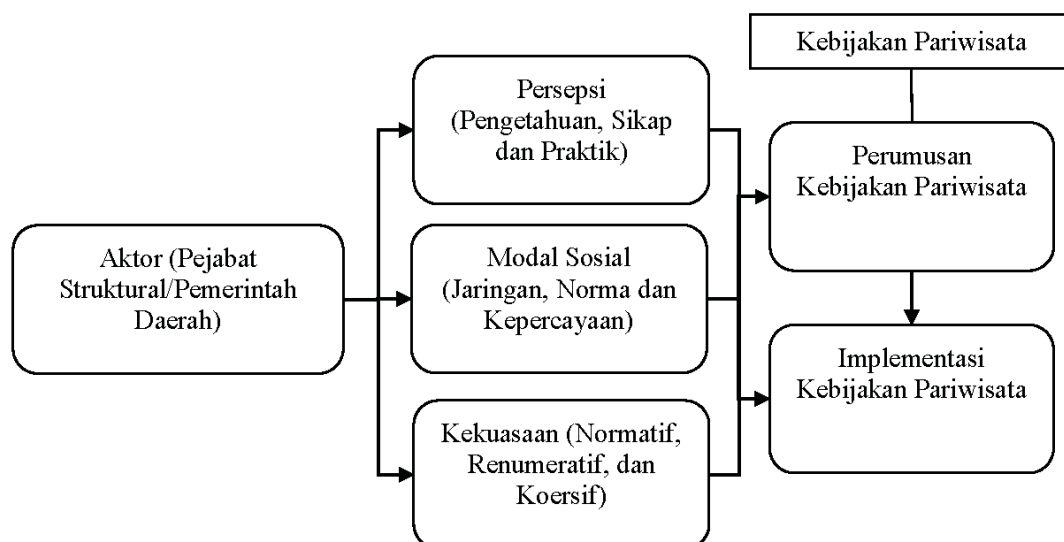
kekuasaan. Kekuasaan menjadi penting untuk mewujudkan tujuan pembangunan.

Kekuasaan diperlukan dalam pembangunan pariwisata daerah. Pada konsep perencanaan pengembangan pariwisata daerah, Gunn (2002) menggunakan beberapa konsep pengembangan pariwisata seperti hierarki pembangunan daerah (*Regional Development Hierrarchy*). Konsep ini berusaha untuk meningkatkan kemandirian suatu daerah dengan memperhatikan akses dan sumber daya daerah lain yang dapat dihubungkan menjadi suatu paket wisata. Secara teknis, konsep ini terintegrasi dengan konsep pengembangan pariwisata daerah (*Regional Tourism Planning Concept*) yang mencakup analisis pola dan pasar pariwisata (*spacial patterns and market-plant match*) bahkan penggunaan model analisis produk wisata rekreasi (*Product's Analisis and Sequence for Outdoor Leisure Planning*). Penggunaan konsep pengembangan wisata daerah tidak terlepas dari proses identifikasi potensi wisata, strategi bersaing (*competitive position concept*), integrasi kebijakan perencanaan nasional, bahkan pedoman perencanaan dari organisasi pariwisata global (*World Tourism Organisation*). Hal ini menunjukkan bahwa, aktor harus memiliki kekuasaan yang berarti kewenangan dalam menentukan model analisis hingga kewenangan mengintegrasikan kebijakan perencanaan nasional dengan daerah. Dengan demikian, proses perumusan hingga implementasi kebijakan dapat terlaksana dengan baik.

Rekomendasi Penelitian Lanjutan

Berdasarkan hasil tinjauan pustaka yang telah diuraikan sebelumnya dapat diketahui bahwa peluang penelitian lanjutan ialah uraian yang mendeskripsikan persepsi, modal sosial, dan kekuasaan aktor ketika merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan pariwisata.

Gambar 1
Persepsi, Modal Sosial dan Kekuasaan Aktor dalam Perumusan dan Implementasi Kebijakan Pariwisata



Gambar 1 menunjukkan bahwa dalam konteks kebijakan publik dapat diidentifikasi aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan. Selanjutnya, dapat ditelusuri lebih lanjut pengetahuan, sikap dan praktik (persepsi) aktor. Setelah itu, dapat ditelusuri lebih dalam tentang jaringan, norma dan kepercayaan (modal

sosial) yang digunakan aktor dalam memperjuangkan kepentingan publik ketika merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan. Adapun aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan ialah pejabat struktural yakni pimpinan yang memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan. Dengan demikian, dapat dianalisis pengaruh kekuasaan normatif, renumeratif, dan koersif pejabat publik dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan.

Rekomendasi, penelitian ini dapat ditindaklanjuti dengan memperhatikan proses perencanaan di Indonesia. Menurut Kuncoro (2004) prosedur perencanaan di era otonomi ialah *top-down* dan *bottom-up*. Prosedur perencanaan *top-down* dimulai dari pembahasan Garis Besar Haluan Negara (GBHN) oleh Majelis Perwakilan Rakyat (MPR) diikuti dengan penyusunan Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) oleh pemerintah pusat untuk memberikan arahan mengenai tujuan, kebijakan, dan program pembangunan nasional. Rencana strategis pembangunan (RENSTRA) disusun berdasarkan PROPENAS dan diikuti dengan penyusunan Rencana Pembangunan Nasional Tahunan (REPETA) yang menetapkan prioritas anggaran pembangunan nasional. RENSTRA menekankan program-program dan kegiatan yang lebih terperinci untuk menghubungkan rencana pembangunan pemerintah daerah dengan anggaran pembangunan pusat untuk tahun yang akan datang. Semua pemerintah daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) diharuskan menyusun Pola Dasar Pembangunan (POLDAS), yang di tingkat nasional disebut dengan GBHN, sebagai rencana induk yang menggabungkan visi, misi, arah, dan strategi pembangunan daerah dalam jangka menengah dan panjang. Berdasarkan POLDAS, pemerintah daerah juga menyiapkan Program Pembangunan Daerah (PROPERDA) untuk lima tahun ke depan, Rencana Pembangunan Strategik Daerah (RENSTRADA), dan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (REPETADA), yang sesuai dengan PROPENAS, RENSTRA, dan REPETA di tingkat nasional. Secara prinsip, koordinasi antar tingkatan pemerintah yang berbeda dilakukan melalui konsultasi dalam pertemuan koordinasi perencanaan pembangunan. Proses *top-down* perencanaan pembangunan tahunan dimulai ketika setiap tingkat pemerintahan memberikan acuan dan keputusan anggaran tahunan kepada tingkat pemerintahan di bawahnya. Pada tahap ini, dapat dikaji lebih dalam terkait persepsi aktor sebagai pejabat struktural pemerintah daerah dalam proses perumusan kebijakan pariwisata.

Selanjutnya, dapat diperhatikan proses *bottom-up*, seperti yang dikemukakan oleh Kunarjo (2002) bahwa perencanaan *bottom-up* sebagai berikut: Musyawarah Pembangunan (MUSBANG) tingkat Desa/Kelurahan. MUSBANG Desa dipimpin oleh Kepala Desa atau Lurah yang dibimbing oleh Camat dan dibantu oleh Kepala Urusan Pembangunan Desa. Musyawarah Desa ini menginventarisasi potensi Desa, permasalahan-permasalahan Desa, menyusun usulan program dan proyek yang dibiayai dari swadaya desa, bantuan Pembangunan Desa, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten, APBD Provinsi, dan Anggaran Pendapatan Belanja Nasional; temu karya pembangunan tingkat Kecamatan, temu karya dipimpin oleh Camat dan dibimbing oleh Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten/Kota dan dibantu oleh Kepala Kantor Pembangunan Desa Kabupaten atau Kota yang bersangkutan. Tujuannya, membahas kembali rencana program yang telah dihasilkan MUSBANG Desa; rapat koordinasi pembangunan (Rakorbang) Kabupaten, rapat koordinasi ini membahas hasil temu karya pembangunan tingkat Kecamatan yang dipimpin oleh ketua BAPPEDA Kabupaten. Dalam rapat ini, usulan-usulan program dan

proyek dilengkapi dengan sumber-sumber dana yang berasal dari APBD Kabupaten, APBD Provinsi, APBN, program bantuan pembangunan, maupun program bantuan luar negeri dan sumber dana dari perbankan. Usulan dari BAPPEDA Kabupaten/Kota disampaikan kepada Gubernur, Ketua Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dan Menteri Dalam Negeri (MENDAGRI); Rapat Koordinasi Pembangunan (RAKORBANG) Provinsi, hasil rumusan dari RAKORBANG Kabupaten/Kota dan usulan proyek-proyek pembangunan dibahas bersama-sama dengan biro pembangunan dan biro bina keuangan, sekretariat wilayah atau Provinsi, serta direktorat pembangunan desa provinsi. Ketua BAPPEDA Provinsi mengkoordinasikan usulan rencana program dan proyek untuk dibahas dalam rakorbang Provinsi yang dihadiri lembaga vertikal dan BAPPEDA Kabupaten/Kota; konsultasi nasional pembangunan, hasil rakorbang Provinsi diusulkan ke pemerintah pusat melalui forum konsultasi nasional wakil Departemen Dalam Negeri (DEPDAGRI) dan departemen teknis tertentu. Hasil dari forum ini dibahas BAPPENAS sebagai masukan untuk penyusunan proyek-proyek yang dibiayai APBN. Daftar proyek yang telah dipadukan antara kebijakan sektoral dan keinginan daerah disusun dalam buku satuan tiga untuk disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lampiran nota keuangan. Proses *Bottom-up* dalam implementasinya dimulai dari proses menjaring aspirasi masyarakat. Dengan demikian, dapat diteliti modal sosial dan kekuasaan aktor untuk memperjuangkan pelbagai kepentingan menjadi kebijakan pariwisata.

Kesimpulan

Hasil tinjauan pustaka ini menunjukkan bahwa persepsi, modal sosial dan kekuasaan aktor merupakan bagian yang sangat esensial dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan pariwisata. Oleh sebab itu, perlu dilakukan penelitian lanjutan yang menguraikan secara mendalam pengetahuan, sikap, dan praktik aktor sebagai pembuat kebijakan. Selain itu, perlu dilakukan penelitian lanjutan terkait dengan jaringan, norma, dan kepercayaan yang dibangun oleh aktor dalam memperjuangkan pelbagai kepentingan menjadi kebijakan pariwisata. Di sisi lain, kekuasaan normatif, renumeratif, dan koersif juga menjadi penting ketika menguraikan dinamika pengambilan kebijakan para aktor selaku pejabat struktural di pemerintahan. Dengan demikian, tidak hanya masalah komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi yang menjadi esensial dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan melainkan juga persepsi, modal sosial, dan kekuasaan aktor sebagai pembuat dan pelaksana kebijakan pariwisata.

Daftar Pustaka

- Agistiani, N. (2014). Pengukuran Kinerja Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Studi Kasus: Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mnadiri Pariwisata di Desa Wisata Brayut. Tesis Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada
- Anderson, James. 2000. Public Policy Making, Boston: Houghton Mifflin.
- Basri. (2012). Kajian Empiris Implementasi Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) Kalimantan Barat. Tesis Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada.
- Bavinton, Nathanael. (2010). Putting Leisure to Work: City Image and Representations of Nightlife. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 2(3),

- 236-250.
- Brida, Juan Gabriel, & Risso, Wiston Adrian. (2010). Tourism as a Determinant of Long-run Economic Growth. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 2(1), 14-28.
- Champion, Richard, & Stephenson Janet. (2013). Recreation on Private Property: Allemansratt. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 6(1), 52-65.
- Chettiparamb, Angelique, & Kokkranikal, Jithendran.(2012). Responnsible Tourism and Sustainability: The Case of Kumarakom in Kerala, India. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 4(3), 302-326.
- Coleman. James. 1988. Social Capital in the Creation of Human Capital. *The American Journal of Sociology*. Vol. 94. Hal. 97-100
- Coles, Tim., et al. (2012). Climate change mitigation policy and the tourism sector : perspectives from the South West of England. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 5(1), 1-27.
- Considine, Mark. 2005. Making Public Policy. Polity Press: Polity Press. Hal.8-12
- Curry, Nigel, & Brown, Katrina. (2010). Differentiating outdoor recreation : Evidence Drawn From National Surveys in Scotland. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 2 (1), 29-50.
- Denkler, Ann. (2011). ‘... The Colored Folks From The Most Interesting Spectacle in The South’: Conceptualizing Race, Labor, and Travel in PostBellum America. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 3(2), 170-186.
- Devine, Adrian., et al.(2010). Unravelling the complexities of inter-organisational relationships within the sports tourism policy arena. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 2(1), 93-112.
- Dewi, G. (2005). Analisis Efektivitas Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata di Kota Palembang. Tesis Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada.
- Doherty, Alison. (2010). The Volunteer Legacy of A major Sport Event. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 1(3), 185-207.
- Dredge, Dianne. (2010). Policy for Sustainable and Responsible Festivals and Even: Institutionalisation of a new Paradigm a Response. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 2(1), 1-13.
- Dunn, Susan. (2014). No Beer, No Way! Football fan Identity Enactment Won’t Mix With Muslim Beliefs in the Qatar 2022 World Cup. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 6(2), 186-199.
- Dunn, William. 2004 (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*, New Jersey: Pearson Education. Edisi bahasa Indonesia diterjemahkan dari edisi kedua (1994) diterbitkan sejak 1999 dengan judul Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Dye, Thomas. 1995. *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall.
- Easton, David. 1965. *A System Analysis of Political Life*, New York: Willey.
- Fianda, W. (2008). Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata di Kota Bukittinggi. Tesis Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada.
- Frances, E., & Ming Kuo. (2013). Nature-deficit disorder: evidence, dosage, and treatment. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 5(2), 172-186.

- Fukuyama, Francis.1995. *Trust : The Social Virtues and The Creation of Prosperity*, New York: The Free Press.
- Gee, Sarah. (2014). Sport and Alcohol Consumption as a Neoteric Moral Panic in New Zealand: Context, Voices and Control. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 6(2), 153-171.
- Getz, Donald. (2009). Policy for Sustainable and Responsible Festivals and Events: Institutionalization of a New Paradigm. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 1(1), 61-78.
- Glandstone, L, David.(2012). Event-Based Urbanization and the New Orleans Tourist Regime: a Conceptual Framework for Understanding Structural Change in US Tourist Cities. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 4(3), 221-248.
- Glover D, Troy., & Stewart P, William. (2013). Advancing Healthy Communities Policy Through Tourism, Leisure, and Events Research. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 5(2), 109-122.
- Goncalves, Ana., & Thomas, Huw. (2012). Waterfront Tourism and Public Art in Cardiff Bay and Lisbon's Park of Nations. *Journal of Policy Research in Tourism Leisure and Events*, 4(3), 327-352.
- Griffin, Tom. (2013). Visiting Friends and Relatives Tourism and Implications for Community Capital. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 5(3), 233-251.
- Gunn, Clare A. (2002). *Tourism Planning : Basic, Concept, Cases*. 4rd. Ed. New York : Taylor & Francis.
- Gunsoy, Esra.,&Hannam, Kevin. (2013). Festivals, Community Development and Sustainable Tourism in The Karpaz Region of Northern Cyprus. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 5(1), 81-94.
- Habibuw, Y. (1997). Implementasi Kebijakan Program Pengembangan Pariwisata Daerah: Studi Kasus RIPP di Kabupaten Mojokerto. Tesis Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada.
- Hall, C. Michael. (2011). Policy learning and policy failure in sustainable tourism governance: from first- and second-order to third-order change?. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5) 649-671.
- Hall, Michael C. (2009). Innovation and Tourism Policy in Australia and New Zealand: Never the Twain Shall Meet ?. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 1(1), 2-8.
- Hao, Huili., Long Patrick., & Hoggard Wilson. (2013). Comparing Property Owners' Perceptions of Sustainable Tourism in a Coastal Resort County. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 6(1), 31-51.
- Harrington, Maureen., & Fullagar, Simone. (2013). Challenges for Active Living Provision in an Era of Healthism. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 5(2), 139-157.
- Hasimoto Atsuko. (2010). Developing Sustainable Partnerships in Rural Tourism: The Case of Oita, Japan. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 2(2), 165-183.
- Haydock, William. (2014). The 'Civilising' Effect of a 'Balanced' night-time economy for 'better people': Class and The Cosmopolitan Limit in The Consumption and Regulation of Alcohol in Bournemouth. *Journal of Policy Research in Tourism,*

- Leisure and Events, 6(2), 172-185.
- Hollows, Joanne., et. al. (2013). Making Sense of Urban Food Festivals: Cultural Regeneration, Disorder and Hospitable Cities. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 6(1), 1-14.
- Howlett, Michael, dan M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford: Oxford University Press.
- Hutapea, T. (2001). *Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Pariwisata: Studi Kasus Kawasan Wisata Teluk Yotefa Kota Jayapura*. Tesis Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada.
- Jenkins-Smith. 1990. *Democratic Politics and Policy Analysis*. California: Wadsworth, Inc. Hal.
- Jordan, E.J., et.al. (2013). The Interplay of Governance, Power and Citizen Participation in Community Tourism Planning. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 5(3), 270-288.
- Kadir, A. (1996). *Analisis Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Daerah*. Tesis Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada.
- Kundcoro, M. (2004). *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*. Penerbit Erlangga: Jakarta.
- Kusumanegara, Solahuddin. 2010. *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*. Gava Media: Yogyakarta. Hal.81-84
- Kusworo., A, H., & Damanik, J. 2002. Pengembangan SDM Pariwisata Daerah: Agenda Kebijakan untuk Pembuat Kebijakan. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* Vol 6 No 1 Hal 105-120.
- Larzon, Mia., & Gyimothy, Szilvia. (2012). Collaboration deficiencies in meeting networks: case studies of two peri-urban destinations. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 5(1), 62-80.
- Lashua, D Brett. (2013). Pop-up Cinema and Place-Shaping : Urban Cultural Heritage at Marshall's Mill. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 5(2), 123-138.
- Laswell, Harold, dan Abraham Kaplan. 1970. *Power and Society*, New Heaven: Yale University Press.
- Lester, James P, dan Joseph Steward Jr. 2000. *Public Policy : An Evolutionary Approach*, Belmonth : Wadsworth.
- Malhado Mendes Cristina, Acacia., & Rothfuss, Rainer. (2013). Transporting 2014 FIFA World Cup to Sustainability: Exploring Resident's and Tourist's Attitudes and Behaviours. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 5(3), 252-269.
- Marques, Lenia., & Cunha Conceicao. (2013). Literary rural tourism entrepreneurship: case study evidence form Northern Portugal. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 5(3), 289-303.
- McCole, Daniel., & Joppe, Marion. (2014). The Search for Meaningful Tourism Indicators: The Case of the International Upper Great Lakes Study. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 6(3), 248-263.
- McGillivray, David., & McPherson, Gayle.(2012). 'Surfing a Wave of Change': a Critical Appraisal of the London 2012 Cultural Programme. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Event*, 4(2), 123-137.
- Menaker E, Brian., & Chaney H, Beth. (2014). *College Football Game Day Stadium*

- Incidents : Policy and Environmental Effects on Alcohol-Related Ejections and Crime. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 6(2), 119-134.
- Mendoza Andreas, Cesar, Brida Gabriel, Juan., & Garrido, Nicolas.(2012). The Impact of Earthquakes on Chile's International Tourism Demand. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Event*, 4(1), 48-60.
- Merilee S. Grindle. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. Hal. 6
- Mouw, E. (2012). *Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Bahari di Kabupaten Halmahera Barat*. Tesis Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada.
- Nugroho. Rian. 2008. *Public Policy*. PT.Gramedia : Jakarta. Hal. 11-16
- Nunkoo, Robin., & Ramkissoon, Haywantee. (2010). Community Perceptions of Tourism in Small Island States: A Conceptual Framework. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 2(1), 51-65.
- O'Brien, Dave. (2010). 'No Cultural Policy to Speak Of'-Liverpool 2008'. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 2(2), 113-128.
- O'Sullivan, Diane., Pickernell, David., & Senyard, Julianne. (2009). Public Sector Evaluation of Festivals and Special Events. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 1(1), 19-36.
- Pakpahan, E. (1999). *Implementasi Kebijakan Pengembangan Kelembagaan di Dinas Pariwisata Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*. Tesis Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada.
- Patton, Carl & David. Savicky. 1993. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, London: Prentice Hall.
- Peters, Guy. 1993. *American Public Policy*, 3th Ed. New Jersey: Chatam House. Hal. 4.
- Piccolo, L, Francesco., Leone Davide., & Pizzuto, Piergiorgio.(2012).The (Controversial) Role of the UNESCO WHL Management Plans in Promoting Sustainable Tourism Development. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Event*, 4(3), 249-276.
- Prayogi (2011). Dampak Perkembangan Pariwisata di Objek Wisata Penglipuran. *Jurnal Perhotelan dan Pariwisata*. Vol 1 No 1 Hal 64-79.
- Preuss, Holger. (2009). Opportunity Costs and Efficiency of Investments in Mega Sport Events. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 1(2), 131-140.
- Putnam, RD.1993. *The Prosperous Community: Social Capital and Public Life*, The American Prospect, Vol.13. Hal. 35-42.
- Putnam, RD.1995.*Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, *Journal of Democracy*, Vol.6. Hal.65-78.
- Quinn, Bernadette. (2010). Arts Festivals, Urban Tourism and Cultural Policy. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 2(3), 264-279.
- Randall, Ripley & Grace, Frankin. 1982. *Bureucracy and Policy Implementation*. Homewood, Illiois: The Dorsey Press.
- Raventscorft, Neil. (2010). The Mythologies of Environmental Economics. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 2(2), 129-143.
- Rettob, I, F. (2008). *Implementasi Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) Provinsi Papua (Irian Jaya)*. Tesis Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada.

- Rinne, Janne., et.al. (2014). Participation of Second-Home Users in Local Planning and Decision Making-a Study of Three Cottage-Rich Locations in Finland. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 7(1), 98-114.
- Roberts, Ken. (2010). Can Employment Policies Improve a Society's Leisure?. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 2(1), 82-87.
- Robertson, Martin., Rogers Phil., & Leask, Anna. (2009). Progressing Socio-Cultural Impact Evaluation for Festivals. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 1(2), 156-169.
- Saayman, Melville. (2010). The Socio-Economic Impact of an Urban Park: The Case of Wilderness National Park. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 1(3), 247-264.
- Schermerhorn. 1993. *Management for productivity*. New York : John Willey & Sons.
- Schilbach, Tina. (2010). Cultural Policy in Shanghai: The Politics of Caution in the Global City. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 2(3), 221-235.
- Secall, Beas, Lorena. (2011). Effects of The Implementation of Tourism Excellence Plans (1992-2006) in Spain. The Case of The Catalan Coast. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Event*, 4(1), 84-104.
- Setyorini, T. (2004). *Kebijakan Pariwisata Dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Ekonomi Masyarakat Kabupaten Semarang*. Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro: Semarang.
- Sharpe K, Erin. (2013). Targeted Neighbourhood Social Policy : a Critical Analysis. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 5(2), 158-171.
- Shinde, Kiran.(2012). Policy, Planning, and Management for Religious Tourism in Indian Pilgrimage Sites. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 4(3), 277-301.
- Smith, Andrew. (2010). Spreading The Positive Effects of Major Events to Peripheral Areas. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 1(3), 231-246.
- Smith, Andrew. (2013). Leveraging Sport Mega-Events : New Model or Convenient Justification ?. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 6(1), 15-30.
- Spellerber, Anne. 2001. *Towards a Framework for the Measurement of Social Capital*. Statistics : New Zeland.
- Spracklen, Karl. (2014). Bottling Scotland, Drinking Scotland: Scotland's Future, The Whisky Industry and Leisure, Tourism and Public-Health Policy. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 6(2), 135-152.
- Suryanto. (2010). Strategi Peningkatan Kapasitas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. *Journal Desentralisasi Vol. 9 No. 6* hal 59-73.
- Tanaka, Maki. (2010). Dressed Up and Sipping Rum: Local Activities Within the Touristic Space of Trinidad, Cuba. *Journal of Policy in Tourism, Leisure and Events*, 2(3), 2251-263.
- Theodoraki, Eleni. (2009). Organisational Communication on the Impacts of the Athens 2004 Olympic Games. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 1(2), 141-155.
- Truong, Dao. (2013). Tourism Policy Development in Vietnam: A Pro-Poor Perspective. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 5(1), 28-45.

- Van Meter, Donal & Carl Van Horn. 1975. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*. Vol 6 No. 4. Hal.447.
- Van Blarcom, Brian., & Janmaat, John. (2013). Comparing the Costs and Health Benefits of a Proposed Rail Trail. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 5(2), 187-206.
- Veal, J, A.(2012). FIT for The Purpose? Open Space Planning Standards in Britain. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 4(3), 375-379.
- Veriani, R. (2009). Implementasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Wisata Kabupaten Kebumen. Tesis Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada.
- Walton, K, John.(2012). 'Social Tourism' in Britain: History and Prospects. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 5(1), 46-61.
- Weimer, David & Aidan, Vining. (1999). *Policy Analysis: Concepts and Practice*, New Jersey : Prencice Hall.
- Wray, Meredith. (2011). Adopting and implementing a transactive approach to sustainable tourism planning: translating theory into practice. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5) 605-627.
- Wu, Yuefang., XuHonggang., &Eaglen, Andrew. (2011). Tourism-Dependent Development : The Case of Lijiang, Yunnan Province, China. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 3(1), 63-86.
- Wynsberghe., V, Rob., Derom, Inge., & Maurer, Elizabeth.(2012). Social Leveraging of the 2010 Olympic Games: 'Sustainability' in a City of Vancouver Initiative. *Journal of Policy Research in Tourism and Events*, 4(2), 185-205.
- Yaghmour, Samer., & Scott, Noel. (2009). Inter-Organizational Collaboration Characteristics and Outcomes: A Case Study of The Jeddah Festival. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 1(2), 115-130.
- Yang, Hao-Yen., & Chen, Ku-Hsieh. (2009). A General Equilibrium Analysis of the Economic Impact of a Tourism Crisis: a Case Study of the SARS Epidemic in Taiwan. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 1(1), 37-60.
- Yelvington A, Kevin. (2014). Pleasure Policies: Debating Development Plans in Southern California's Wine Country. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Event*, 6(2), 95-118.
- Yoanes, S, O. (1996). Faktor-Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Kepariwisata Di Kabupaten Daerah Tingkat II Manggarai. Tesis Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada.
- Zapata Joze, Maria.,& Hall Michael, C.(2011). Public-Private Collaboration in The Tourism Sector: Balancing Legitimacy and Effectiveness in Local Tourism Partnerships. The Spanish Case. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Event*, 4(1), 61-83.
- Ziakas, Vassilios. (2010). Understanding an Event Portofolio: The Uncovering of Interrelationships, Synergies, and Leveraging opportunities. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 2(2), 144-164.

Endnotes

1. Pemahaman kontinentalis melihat bahwa kebijakan publik adalah turunan dari hukum, bahkan kadang mempersamakan antara kebijakan publik dan hukum, utamanya hukum publik ataupun hukum tatanegara, sehingga kita melihatnya sebagai proses interaksi di antara institusi-institusi negara. (Nugroho, Rian. 2008. Public Policy. PT. Gramedia: Jakarta. Hal. 11)
2. Pemahaman anglo-saxon memahami bahwa kebijakan publik adalah turunan dari politik-demokrasi sehingga melihatnya sebagai sebuah produk interaksi antara negara dan publik. (Nugroho, Rian. 2008. Public Policy. PT.Gramedia: Jakarta. Hal. 13)
3. Pada perkembangan terkini, di Indonesia mulai berkembang wacana kebijakan publik dalam aras pemikiran yang anglo-saxonist, yang dikembangkan oleh ilmuwan administrasi publik yang berlatar belakang Amerika, seperti profesor Sofian Efendi, Profesor Miftah Thoha, Profesor Mustopadijaja. Meskipun demikian, pemikir kontinentalis masih berkembang seperti pemikiran Profesor Azhar Kasim dan Profesor Eko Prasajo. (Nugroho, Rian. 2008. Public Policy. PT.Gramedia: Jakarta. Hal. 15-16)
4. *Not all systems are political systems. Not every collective issue in a community or society is destined to be resolved at the level of the political systems.*

Yerik Afrianto Singgalen S.Kom., M.Si merupakan staff pengajar pada program studi Diploma empat Destinasi Pariwisata Fakultas Teknologi Informasi Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga. Email: singgalen.yerik@gmail.com