

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK
(Studi Kasus Tentang Kebijakan Pramuwisata Berdasarkan
Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016)**

TESIS

**Untuk Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Magister**



**Oleh
Kadek Rianita Indah Pratiwi
NIM. 176030100111011**

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
KEKHUSUSAN KEBIJAKAN PUBLIK
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2019**

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK
(Studi Kasus Tentang Kebijakan Pramuwisata Berdasarkan
Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016)

TESIS

Untuk Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Magister



Oleh
Kadek Rianita Indah Pratiwi
NIM. 176030100111011

PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
KEKHUSUSAN KEBIJAKAN PUBLIK
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2019

Lembar Pengesahan

TESIS

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK
(Studi Kasus Tentang Kebijakan Pramuwisata Berdasarkan Peraturan
Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016)**

Oleh :

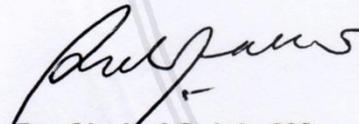
**KADEK RIANITA INDAH PRATIWI
NIM. 176030100111011**

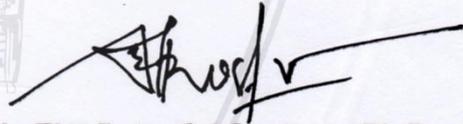
Telah dipertahankan di depan penguji
Pada tanggal 04 Juli 2019
dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui,
Komisi Pembimbing

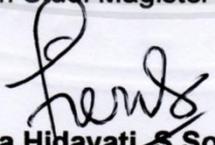
Ketua

Anggota

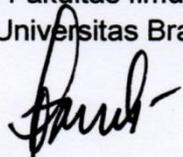

Dr. Choirul Saleh, MS
NIP. 19600112 198701 1 001


I Gede Eko Putra Sri Sentanu, Ph.D
NIP. 2011078312041001

Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik


Firda Hidayati, S.Sos, M.PA, DPA
NIP. 19711013 200003 2 001

Mengetahui,
Dekan Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya


Prof. Dr. Bambang Supriyono, M.S
NIP. 19610905 198601 1 002



IDENTITAS TIM PENGUJI

JUDUL TESIS:

Implementasi Kebijakan Publik (Studi Kasus Tentang Kebijakan Pramuwisata Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016)

Nama Mahasiswa : Kadek Rianita Indah Pratiwi

NIM : 176030100111011

Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik

Minat : Kebijakan Publik

KOMISI PEMBIMBING:

Ketua : Dr. Choirul Saleh, M.Si

Anggota : I Gede Eko Putra Sri Sentanu, S.AP., M.AP., Ph.D

TIM DOSEN PENGUJI:

Dosen Penguji 1 : Dr. M. Rozikin, M.AP

Dosen Penguji 2 : Dr. Siti Rochmah, M.Si

Tanggal Ujian : 04 Juli 2019

PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah TESIS ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah TESIS ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia TESIS ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (MAGISTER) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (UU No. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Malang, 4 Juli 2019

Mahasiswa,



Nama : Kadek Rianita Indah Pratiwi
NIM : 176030100111011
PS : Magister Ilmu Administrasi Publik
PPSUB

plagiarism-detector
Cutting-edge class tool for plagiarism detection and prevention

19 0672 T

 **KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI**
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
PASCASARJANA

SERTIFIKAT BEBAS PLAGIASI
Nomor: 1111/UN10.F40/PN/2019
Sertifikat ini diberikan kepada:

Nama : Kadek Rianita Indah Pratiwi
NIM : 176030100111011
Program Studi : Program Magister Ilmu Administrasi Publik
Fakultas : Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas : Universitas Brawijaya

Dengan Judul Tesis
Implementasi Kebijakan Publik (Studi Kasus Tentang Kebijakan Pramuwisata Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016)

Telah dideteksi tingkat plagiasinya secara online pada tanggal **23 Mei 2019**
dan dinyatakan **bebas plagiasi** dengan kriteria toleransi $\leq 5\%$.

Malang, 23 Mei 2019
Ketua Badan Penerbitan Jurnal

Prof. Dr. Marjono, M.Phil
NIP. 196211161988031004

Indah Yanti, S.Si., M.Si.
NIP. 19791129 200501 2 002

RIWAYAT HIDUP

Penulis memiliki nama lengkap Kadek Rianita Indah Pratiwi. Lahir di Kota Denpasar, Bali pada tanggal 23 Pebruari 1994. Penulis merupakan anak kedua dari dua bersaudara dari pasangan Bapak I Made Sunada, SH dan Ibu Ni Ketut Tunjung Sriningsih, SE. Penulis mengawali pendidikan pada Taman Kanak-Kanak Dharma Putra hingga tahun 2000, kemudian melanjutkan di SDN 9 Sumerta lulus pada tahun 2006, yang kemudian melanjutkan pendidikan menengah pertama di SMP PGRI 2 Denpasar lulus pada tahun 2009, dan menyelesaikan pendidikan menengah atas di SMAN 3 Denpasar lulus pada tahun 2012. Pada tahun 2012 mulai menempuh jenjang pendidikan S1 pada Program Studi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Udayana, lulus tahun 2016. Kemudian pada tahun 2017 penulis terdaftar sebagai mahasiswi di Program Magister Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang untuk memperoleh gelas magister di bidang Administrasi Publik dengan kekhusuan minat Kebijakan Publik.

Malang, 4 Juli 2019

Penulis

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan kehadapan Tuhan Yang Maha Esa, karena atas rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul **“Implementasi Kebijakan Publik (Studi Kasus Tentang Kebijakan Pramuwisata Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016)”**. Tesis ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Magister Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini terwujud dengan adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Nuhfil Hanani AR., MS selaku Rektor Universitas Brawijaya Malang.
2. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, M.S selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.
3. Ibu Firda Hidayati, S.Sos, MPA, DPA selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.
4. Bapak Dr. Choirul Saleh, MS selaku Ketua Komisi Pembimbing tesis yang telah dengan sabar memberikan bimbingan, saran-saran dan waktu berdiskusi dalam membangun agar tesis ini dapat terselesaikan dengan baik.
5. Bapak I Gede Eko Putra Sri Sentanu, S.AP.,M.AP.,Ph.D selaku Anggota Komisi Pembimbing tesis yang telah dengan sabar memberikan saran-saran,

bimbingan dan waktu berdiskusi dalam membangun agar tesis ini dapat terselesaikan dengan baik.

6. Bapak Dr. M. Rozikin, M.AP dan Ibu Dr. Siti Rochmah, M.Si selaku tim penguji yang telah memberikan masukan demi kesempurnaan tesis ini.
7. Seluruh Bapak dan Ibu dosen Magister Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat semasa masa perkuliahan.
8. Seluruh Staf dan Karyawan Magister Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya atas bantuan dan kerjasama yang telah diberikan.
9. Seluruh Staf Dinas Pariwisata Provinsi Bali yang telah membantu memberikan informasi dan melancarkan peneliti untuk mencari serta mengumpulkan data penelitian.
10. Seluruh Staf Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali yang telah membantu memberikan informasi dan melancarkan peneliti untuk mencari serta mengumpulkan data penelitian.
11. Seluruh Staf Dewan Pimpinan Daerah Himpunan Pramuwisata Indonesia Bali yang telah membantu memberikan informasi dan melancarkan peneliti untuk mencari serta mengumpulkan data penelitian.
12. Seluruh Staf ASITA Bali yang telah membantu memberikan informasi dan melancarkan peneliti untuk mencari serta mengumpulkan data penelitian.
13. Pelaku Pramuwisata yang telah membantu memberikan informasi dan melancarkan peneliti dalam mengumpulkan data penelitian.

14. Orang Tua Bapak I Made Sunada, SH dan Ibu Ni Ketut Tunjung Sriningsih, SE, dan kakak Putu Adit, Ade Irwandi serta keluarga besar atas doa dan dukungan material sehingga tesis ini dapat terselesaikan.
15. Sahabat seperjuangan Nia, Ria, Anisa, Firda, Cika, Fillya, Vea, Aprian, Lutfi dan sahabat-sahabat di Magister Administrasi Publik 2017 yang tak hentinya memberikan semangat, masukan, koreksi, dan tentunya dukungan dalam menyelesaikan tugas akhir ini.
16. Seluruh sahabat-sahabat penulis lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu, terima kasih atas dukungan bantuan dan perhatiannya sehingga tesis ini dapat diselesaikan.

Atas segala bantuan dan bimbingan tersebut, penulis hanya bisa mengucapkan syukur dan terima kasih, semoga Tuhan Yang Maha Esa dapat membalas budi baik Bapak/Ibu/Saudara sekalian. Sebagai akhir kata dengan penuh kerendahan hati diharapkan bimbingan dan saran yang sifatnya membangun demi penyempurnaan Tesis ini, semoga bermanfaat bagi semua pihak.

Malang, 4 Juli 2019

Penulis

RINGKASAN

Kadek Rianita Indah Pratiwi, Program Magister Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang, “Implementasi Kebijakan Publik (Studi Kasus Tentang Kebijakan Pramuwisata Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016)”. Komisi Pembimbing: Ketua Dr. Choirul Saleh, MS., Anggota I Gede Eko Putra Sri Sentanu, Ph.D.

Pemerintah Provinsi Bali mengatur dan mengontrol sejumlah pramuwisata di Bali menggunakan instrumen kebijakan publik berupa Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata. Kebijakan ini dikaitkan dengan fenomena potensi pariwisata Bali yang masih terganjal persoalan-persoalan mengenai pramuwisata. Maka, penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis: (1) implementasi kebijakan pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata di Provinsi Bali; (2) hasil yang diperoleh dari pengimplementasian Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata di Provinsi Bali; (3) faktor pendukung dan faktor penghambat dalam Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata di Provinsi Bali.

Secara teoritis, penelitian ini dianalisis dengan teori implementasi kebijakan oleh Van Meter dan Van Horn. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan analisis studi kasus Robert K.Yin. Wawasan data penelitian diperoleh melalui teknik wawancara semi terstruktur, observasi non partisipan, dan studi dokumentasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) implementasi kebijakan pramuwisata berdasarkan Perda No. 5 Tahun 2016 belum berjalan optimal, karena kurangnya: (a) pemahaman standar kebijakan; (b) sumberdaya anggaran; (c) struktur birokrasi; (d) komunikasi antarorganisasi ;(e) disposisi pramuwisata; (f) tantangan lingkungan sosial dan politik. (2) Hasil dari pengimplementasian perda tersebut menunjukkan bahwa target jumlah penerbitan KTPP dan penegakkan hukum yang meningkat setiap tahunnya tidak dibarengi dengan kepatuhan pramuwisata dalam memandu wisatawan. (3) Faktor pendukung dalam implementasi perda tersebut: secara internal; masuknya pramuwisata dalam keanggotaan DPD HPI Bali, dan eksternal; karakter pemimpin yang berkuasa. Sedangkan faktor penghambat adalah secara internal; kurang maksimalnya manfaat kebijakan, kurangnya informasi kepada kelompok sasaran, kurangnya sanksi hukum pelanggaran perda dan eksternal; kurangnya penegakkan hukum terhadap Usaha Jasa Perjalanan Wisata yang ilegal. Pada penelitian ini telah dilengkapi dengan saran-saran yang dapat diterapkan oleh pihak-pihak terkait menuju tujuan implementasi kebijakan pramuwisata di Bali.

Kata Kunci: implementasi kebijakan, pramuwisata, studi kasus

SUMMARY

Kadek Rianita Indah Pratiwi, Masters Program in Science of Public Administration, Faculty of Administration Sciences, Brawijaya University, Malang, "Public Policy Implementation (Case Study of Tourist Guide Policy Based on Regional Regulation of Bali Province Number 5 of 2016)". Supervisor: Ketua Dr. Choirul Saleh, MS., Co-Supervisor: I Gede Eko Putra Sri Sentanu, Ph.D.

The Provincial Government of Bali has regulated and controlled a number of tourist guides in Bali Province using the instrument of public policy in the form of the Regional Regulation of Bali Province Number 5 of 2016 concerning Tourist Guide. This policy is associated with the phenomenon of Bali's tourism potential which is still hampered by problems regarding tourist guides. So, this study aims to describe and analyze: (1) implementation of tourist guide policy based on Regional Regulation Number 5 of 2016 concerning tourist guide in Bali Province; (2) results obtained from implementing Regional Regulation Number 5 of 2016 concerning tourist guide in Bali Province; (3) supporting factors and inhibiting factors in the implementation of Regional Regulation Number 5 of 2016 concerning tourist guide in Bali Province.

Theoretically, this study was analyzed by the theory of policy implementation by Van Meter and Van Horn. This study uses a qualitative approach with a Robert K. Yin case study analysis. Insights into research data were obtained through semi-structured interview techniques, non-participant observation, and documentation studies.

The results of the study show that: (1) the implementation of tourist guide policy based on Perda No. 5 of 2016 has not run optimally, due to lack of: (a) understanding of policy standards; (b) budget resources; (c) bureaucratic structure; (d) inter-organizational communication; (e) disposition of tourist guides; (f) challenges in the social and political environment. (2) The results of implementing the regulation indicate that the target for the number of KTPP issuance and law enforcement that increases every year is not accompanied by the compliance of tourist guides in guiding tourists. (3) Supporting factors in the implementation of the regulation: internal; the entry of tourist guides in the DPD HPI Bali membership, and external; the character of the leader. While the inhibiting factor is internal; the lack of maximum policy benefits, lack of information to the target group, lack of local and external violation legal sanctions; lack of law enforcement for illegal travel agent (UJPW). This study has been supplemented with suggestions that can be applied by related parties towards the goals of implementation of tourist guides policy in Bali Province.

Keywords: policy implementation, tourist guide, case studies

KATA PENGANTAR

Puji dan Syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, yang oleh karena rahmat dan karunia-Nya, penulis dapat menyajikan tulisan hasil penelitian TESIS dengan judul **“Implementasi Kebijakan Publik (Studi Kasus Tentang Kebijakan Pramuwisata Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016)”**.

Dalam tulisan ini disajikan pokok-pokok bahasan yang meliputi implementasi kebijakan pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata, hasil yang diperoleh dari pengimplementasian kebijakan pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata, faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata.

Penulis menyadari keterbatasan kemampuan yang dimiliki penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini, walaupun telah dikerahkan segala kemampuan untuk lebih teliti. Oleh karena itu, penulis mengharapkan saran yang membangun agar tulisan ini bermanfaat bagi yang membutuhkan serta menjadi masukan bagi peneliti lain yang tertarik untuk melakukan penelitian dengan topik yang serupa.

Malang, 4 Juli 2019

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
IDENTITAS TIM PENGUJI	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS	iv
RIWAYAT HIDUP	vi
UCAPAN TERIMA KASIH.....	vii
RINGKASAN.....	x
<i>SUMMARY</i>	xi
KATA PENGANTAR	xii
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	xvi
DAFTAR GAMBAR	xvii
DAFTAR LAMPIRAN	xviii
DAFTAR SINGKATAN.....	xix
BAB I PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	13
1.3 Tujuan Penelitian	13
1.4 Manfaat Penelitian	14
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Penelitian Terdahulu	16
2.2 Administrasi Publik.....	27
2.2.1 Pengertian Administrasi Publik.....	27
2.2.2 Paradigma Administrasi Publik.....	28
2.2.3 Administrasi Publik dan Kebijakan Publik	30
2.3 Kebijakan Publik	31
2.3.1 Pengertian Kebijakan	31
2.3.2 Pengertian Kebijakan Publik	33
2.3.3 Tahap-tahap Kebijakan Publik	34
2.3.4 Bentuk Kebijakan Publik.....	37
2.4 Implementasi Kebijakan Publik	38
2.4.1 Pengertian Implementasi Kebijakan Publik	38
2.4.2 Tahapan Implementasi Kebijakan	40
2.4.3 Faktor Penghambat dan Pendukung Implementasi Kebijakan	42
2.4.4 Model-model Implementasi	44
2.5 Konsep Pariwisata	53
2.6 Konsep Pramuwisata.....	56
2.7 Kerangka Alur Pemikiran	60

BAB III ANALISA LATAR SOSIAL PENELITIAN	
3.1	Gambaran Umum Provinsi Bali 64
3.1.1	Kondisi Geografis Provinsi Bali 64
3.1.2	Penduduk Provinsi Bali..... 66
3.2	Pariwisata Provinsi Bali 68
3.3	Dinas Pariwisata Provinsi Bali 71
BAB IV METODE PENELITIAN	
4.1	Jenis Penelitian 75
4.2	Fokus Penelitian 76
4.3	Lokasi dan Situs Penelitian..... 77
4.4	Jenis dan Sumber Data 78
4.4.1	Jenis Data 78
4.4.2	Sumber Data..... 79
4.5	Teknik Pengumpulan Data 81
4.6	Instrumen Penelitian 84
4.7	Teknik Analisis Data 85
4.8	Keabsahan Data 90
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
5.1	Hasil Penelitian 92
5.1.1	Implementasi Kebijakan Pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016..... 92
5.1.1.1	Pelaksana Kebijakan 95
5.1.1.2	Standar dan Tujuan Kebijakan 101
5.1.1.3	Sumberdaya Kebijakan 106
5.1.1.4	Komunikasi Antarorganisasi dalam Kegiatan Pelaksanaan 113
5.1.1.5	Karakteristik Organisasi Pelaksana 117
5.1.1.6	Lingkungan Sosial, Politik, dan Ekonomi 120
5.1.1.7	Disposisi Pelaksana 125
5.1.2	Hasil Implementasi Kebijakan Pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016..... 130
5.1.3	Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Pramuwisata Berdasarkan Perda No. 5 Tahun 2016 139
5.1.3.1	Faktor Pendukung 140
5.1.3.2	Faktor Penghambat 144
5.2	Pembahasan 151
5.2.1	Implementasi Kebijakan Pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016..... 151
5.2.1.1	Pelaksana Kebijakan 153
5.2.1.2	Standar dan Tujuan Kebijakan 156
5.2.1.3	Sumberdaya Kebijakan 160
5.2.1.4	Komunikasi Antarorganisasi dalam Kegiatan Pelaksanaan 165



5.2.1.5 Karakteristik Organisasi Pelaksana	167
5.2.1.6 Lingkungan Sosial, Politik, dan Ekonomi	169
5.2.1.7 Disposisi Pelaksana	171
5.2.2 Hasil Implementasi Kebijakan Pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016.....	173
5.2.3 Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Pramuwisata Berdasarkan Perda No. 5 Tahun 2016	180
5.2.3.1 Faktor Pendukung	180
5.2.3.2 Faktor Penghambat	183
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN	
6.1 Kesimpulan	188
6.2 Saran	189
DAFTAR PUSTAKA	191
LAMPIRAN	195



DAFTAR TABEL

Tabel	Judul	Halaman
1.1	Jumlah Kedatangan Wisatawan Mancanegara ke Provinsi Bali Menurut Kebangsaan Tahun 2014-2017.....	5
1.2	Pelanggaran Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata Tahun 2014-2018	10
2.1	Penelitian Terdahulu	23
3.1	Luas Wilayah Provinsi Bali Menurut Kabupaten/Kota dan Nama Ibukota Tahun 2016	65
3.2	Jumlah Kecamatan, Desa, Kelurahan menurut Kabupaten/Kota Tahun 2017	66
3.3	Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk Provinsi Bali Menurut Kabupaten/Kota Tahun 2017.....	66
3.4	Kondisi Ketenagakerjaan Provinsi Bali Menurut Jenis Kelamin Tahun 2017	67
3.5	Penduduk Berumur 15 Tahun keatas yang Bekerja Menurut Status Lapangan Usaha di Provinsi Bali Tahun 2017	67
3.6	Jumlah Kawasan Pariwisata dan Daya Tarik Wisata di Bali Tahun 2018.....	68
3.7	Jumlah Kedatangan Wisatawan Mancanegara ke Provinsi Bali Menurut Kebangsaan Tahun 2014-2017.....	70
5.1	Jumlah Personil, Strata Pendidikan dan Kegiatan.....	107
5.2	Tim Penguji Pengetahuan Budaya Bali 8 Maret 2018	108
5.3	Anggaran Program Kelembagaan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pariwisata Tahun 2019.....	110
5.4	Perkembangan Kepariwisata di Bali Tahun 2011-2015.....	120
5.5	Jumlah Daya Tarik Wisata (DTW) di Provinsi Bali Tahun 2017 Menurut Kabupaten/Kota.....	122
5.6	Perkembangan Penerbitan Kartu Tanda Pengenal Pramuwisata	132
5.7	Pelaksanaan Sertifikasi Pengetahuan Budaya Bali, 2017 dan 2018	133
5.8	Data Hasil Penegakan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata Tahun 2013-2018	136
5.9	Data Hasil Penegakan Perda No. 1 Tahun 2010 Tentang UJPW	151



DAFTAR GAMBAR

Gambar	Judul	Halaman
2.1	Proses Kebijakan Secara Umum	36
2.2	<i>Timing</i> Implementasi Kebijakan	41
2.3	Model Pendekatan <i>The Policy Implementation Process</i> van Metter dan van Horn	45
2.4	Model Pendekatan <i>A Framework for Implementation Analysis</i> Mazmanian dan Sabatier	48
2.5	Model <i>Implementation as a Political and Administrative Process</i> Grindle	52
2.6	Kerangka Alur Pemikiran.....	63
3.1	Peta Administrasi Provinsi Bali	65
3.2	Grafik Peningkatan Kunjungan Wisatawan Mancanegara ke Bali Tahun 2013-2017	70
3.3	Struktur Dinas Pariwisata Provinsi Bali.....	74
4.1	Analisis Data Studi Kasus	86
5.1	Skema Alur Penegakan Peraturan Daerah	97
5.2	Contoh Kartu Tanda Pengenal Pramuwisata	100
5.3	Kartu Tanda Anggota DPD HPI Bali	112
5.4	Komunikasi Implementor Kebijakan Pramuwisata.....	114
5.5	Audiensi Implementor.....	115
5.6	Grafik Jumlah Penerbitan KТПP Tahun 2012-2016	129
5.7	Pelaksanaan Sidang Tipiring di Pengadilan Negeri Bangli	139
5.8	Pelatihan dan Pendidikan Pramuwisata	141
5.9	Informasi DPD HPI Bali melalui Radio	147

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Judul	Halaman
1	Dokumentasi Penelitian	196
2	Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata	201



DAFTAR SINGKATAN

ASITA	: <i>Association of the Indonesia Tours and Travel Agencies</i>
BAP	: Berita Acara Perkara
Dispar	: Dinas Pariwisata
HPI	: Himpunan Pramuwisata Indonesia
KTA	: Kartu Tanda Anggota
KTP	: Kartu Tanda Penduduk
KTPP	: Kartu Tanda Pengenal Pramuwisata
LSP	: Lembaga Sertifikasi Profesi
OPD	: Organisasi Pemerintah Daerah
Perda	: Peraturan Daerah
Pergub	: Peraturan Gubernur
PP	: Peraturan Pemerintah
PPNS	: Penyidik Pegawai Negeri Sipil
Satpol PP	: Satuan Polisi Pamong Praja
SDM	: Sumber Daya Manusia
SOP	: <i>Standart Operating Procedures</i>
SOTK	: Satuan Organisasi dan Tata Kerja
UJPW	: Usaha Jasa Perjalanan Wisata
UU	: Undang-Undang

PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah TESIS ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah TESIS ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia TESIS ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (MAGISTER) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (UU No. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Malang, 4 Juli 2019

Mahasiswa,



Nama : Kadek Rianita Indah Pratiwi
NIM : 176030100111011
PS : Magister Ilmu Administrasi Publik
PPSUB

Lembar Pengesahan

TESIS

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK
(Studi Kasus Tentang Kebijakan Pramuwisata Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016)

Oleh :

KADEK RIANITA INDAH PRATIWI
NIM. 176030100111011

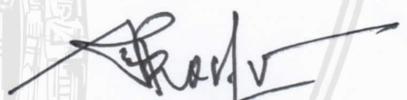
Telah dipertahankan di depan penguji
Pada tanggal 04 Juli 2019
dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui,
Komisi Pembimbing

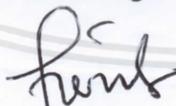
Ketua

Anggota

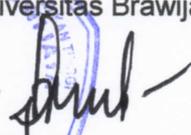

Dr. Choirul Saleh, MS
NIP. 19600112 198701 1 001


I Gede Eko Putra Sri Sentanu, Ph.D
NIP. 2011078312041001

Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik


Firda Hidayati, S.Sos, M.PA, DPA
NIP. 19711013 200003 2 001

Mengetahui,
Dekan Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya



Prof. Dr. Bambang Supriyono, M.S
NIP. 19610905 198601 1 002

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintah tidak terlepas dari kebijakan, aturan daerah dan pelaksanaannya ditengah masyarakat. Pemerintah mempunyai wewenang dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kewenangan itu dapat dilakukan dengan mengeluarkan kebijakan publik berupa peraturan agar menyentuh seluruh lapisan masyarakat. Kebijakan sebagai serangkaian tindakan-tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Friedrich, 1969).

Pandangan lebih sempit, kebijakan publik menurut Hamdi (2015) adalah kebijakan yang mengandung pola tindakan-tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah dan terwujud berupa peraturan perundang-undangan. Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah lebih dipahami sebagai peraturan tertulis dan berjenjang (hierarki). Jika dilihat berdasarkan tingkat hierarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal, seperti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, Keputusan Gubernur dan Keputusan Bupati/Walikota.

Kebijakan publik dalam prosesnya melalui serangkaian tahapan hingga mencapai tujuannya. Tahapan itu menurut Dunn dalam Winarno (2016) terdiri dari tahap penyusunan agenda kebijakan, tahap formulasi kebijakan, tahap adopsi kebijakan, tahap implementasi kebijakan, dan tahap evaluasi kebijakan. Tahap-

repository.ub.ac.id

tahap tersebut memiliki kaitan antara satu dengan yang lainnya. Winarno pula mengarisbawahi bahwa tahap formulasi kebijakan merupakan tahapan yang menentukan keberhasilan dari kebijakan. Namun, ketika menghadapi kebijakan yang gagal, atribusi menyalahkan formulasi kebijakan yang tidak baik, sering kali tidak dapat dibenarkan (Van Meter dan Van Horn, 1975). Kemudian dinyatakan oleh Nugroho (2017) bahwa rencana kebijakan hanya berpengaruh 20 persen pada keberhasilan, sedangkan 60 persen adalah implementasi, serta sisanya 20 persen adalah pengendalian implementasi. Maka, dapat dikatakan teori dan penelitian implementasi sangat penting karena implementasi selalu berkoneksi secara khusus dengan kebijakan sebagai tanggapan khusus masalah yang ada di masyarakat (Hill dan Hupe, 2002). Pendapat para ahli diatas, memberi pemahaman penulis bahwa pada proses kebijakan publik, implementasilah yang menjadi isu penting, karena permasalahan-permasalahan yang tidak diperkirakan sebelumnya dapat muncul dan seringkali tidak berjalan dengan baik.

Salah satu tujuan dan perhatian pemerintah dalam implementasi kebijakan dapat dilihat melalui kebijakan pada sektor pariwisata. Secara akademis, kajian mengenai implementasi kebijakan khususnya bidang pariwisata melihat studi dalam implementasi kebijakan menunjukkan bahwa ada berbagai faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Salah satunya karya penelitian yang digagas oleh Wang dan Ap (2013) menemukan empat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pariwisata di Cina termasuk: lingkungan makro ekonomi dan sosial, pengaturan kelembagaan, hubungan antar organisasi dan struktur koordinasi antar organisasi, dan kelompok kepentingan. Dalam hal ini, terdapat studi kebijakan implementasi oleh Hall (2015) yang menyarankan untuk memperhatikan kasus-kasus untuk bidang kebijakan seperti pariwisata yang

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

memiliki multi-skala dan karakteristik organisasi multi-publik dan yang mana ada relatif sedikit apresiasi teoritis dari hubungan tindakan kebijakan.

Kepariwisataaan Indonesia memang berpotensi dalam membangun perekonomian, mengingat kemampuannya dalam meningkatkan devisa negara dan lapangan pekerjaan. Hal ini dipandang tepat bila dilihat dari data Kementerian Pariwisata yang memaparkan bahwa pendapatan devisa dari sektor pariwisata pada 2015 mencapai US\$ 12,23 miliar atau setara Rp 169 triliun. Jumlah tersebut berada di urutan ke empat sebagai penyumbang devisa terbesar pada 2015, di bawah migas, batu bara dan kelapa sawit. Kaitan dengan hal diatas sebagaimana Pendit (2006) menyebutkan bahwa pariwisata merupakan salah satu jenis industri baru yang mampu mempercepat pertumbuhan ekonomi dalam penyediaan lapangan pekerjaan, peningkatan penghasilan, standar hidup dan menstimulasi sektor-sektor produktif lainnya.

Pendapat tersebut menjelaskan kepariwisataan di Indonesia merupakan potensi yang potensial untuk pendapatan daerah dan menumbuhkan ruang gerak bagi usaha-usaha terkait pariwisata yang mampu menciptakan lapangan pekerjaan. Selain itu, pemerintah pun menggunakan pariwisata dengan tujuan untuk mengangkat citra bangsa (Pasal 4 (g) UU No. 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataaan). Sehingga, pariwisata tidak hanya untuk perekonomian, lebih luas lagi agar menciptakan citra positif bangsa. Tak heran kemudian, segala kegiatan dalam kepariwisataan selalu masuk menjadi produk kebijakan oleh pemerintah.

Pelayanan jasa pariwisata secara konkrit dapat diwakilkan pada kegiatan kepeemanduan. Aktor utama dalam kepeemanduan adalah pramuwisata. Pendapat Yoeti (2013) menyebutkan bahwa pramuwisata adalah seseorang yang bertugas mendampingi dan memberi kesan terhadap wisatawan. Penelitian oleh Dahles

(2002) menerangkan bahwa pada masa orde baru melalui pengaturan pada jasa pramuwisata, pemerintah Indonesia telah menggunakan pariwisata untuk menjaga citra negara dan untuk mempromosikan persatuan nasional. Kemudian, penelitian yang dilakukan oleh Sharma & Chowdhary (2014) mendalami berbagai ekspektasi jasa pramuwisata oleh beberapa pemilik kepentingan diantaranya sebagai juru kunci, tuan rumah, tenaga promosi, caretaker, pemimpin perjalanan. Selain itu, penelitian oleh Wira, dkk (2019) ditemukan sembilan peran pramuwisata di Bali yang antara lain sebagai: pemberi informasi, pemberi kesan, pencipta suasana, penerjemah, pemberi edukasi, pemberi pelayanan, pelindung budaya, representatif, dan promotor. Dari uraian di atas, dapat diketahui bahwa peran pramuwisata secara umum memiliki rentang yang cukup luas dan meliputi berbagai aspek kepariwisataan. Maka, pramuwisata sering digambarkan terjebak antara kewajiban menyenangkan wisatawan, pihak agen travel, maupun pihak pemerintah (Dahles, 2002).

Namun, fenomena pariwisata diberbagai daerah di Indonesia memiliki salah satu potret kelemahan terkait jasa pramuwisata. Kementerian Pariwisata melalui media portal online (kompas.com) menyebutkan salah satu hambatan dan tantangan dalam pengembangan pariwisata yaitu masih kurangnya jumlah pramuwisata yang mampu berbahasa asing, selain yang menguasai bahasa inggris (<https://travel.kompas.com/>, 27 Oktober 2016). Kekurangan pramuwisata itu disadari pada daerah-daerah di Indonesia, khususnya daerah-daerah yang mengalami peningkatan jumlah kunjungan wisatawan.

Salah satu daerah yang menunjukkan peningkatan wisatawan, namun masih mengalami sederetan persoalan pada kuantitas pramuwisata adalah Provinsi Bali. Terlihat dari jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ke Bali mengalami

peningkatan dari tahun ke tahun berdasarkan Data Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Bali, jumlah wisatawan mancanegara (wisman) yang berkunjung ke Bali pada tahun 2017 mencapai 5.697.739 orang atau naik sebesar 15,62% dibandingkan pada tahun 2016. Berikut tabel 1.1 jumlah kunjungan wisman ke Bali menurut kebangsaan:

Tabel 1.1 Jumlah Kedatangan Wisatawan Mancanegara ke Provinsi Bali Menurut Kebangsaan Tahun 2014-2017

No.	Kebangsaan	2014	2015	2016	2017
1	Asean	483.487	422.986	416.428	379.264
2	Asia (tanpa Asean)	1.236.816	1.424.995	1.839.892	2.193.676
3	Amerika	177.940	214.842	184.373	190.947
4	Eropa	736.188	842.436	1.151.925	1.675.317
5	Oseania	1.050.422	1.042.001	1.202.805	1.062.855
6	Afrika	18.137	27.830	8.398	7.965
7	Crew	63.648	27.069	124.115	187.715
Jumlah		3.766.638	4.001.835	4.927.937	5.697.739
Pertumbuhan (%)		14,89	6,24	23,14	15,62

Sumber: Provinsi Bali Dalam Angka 2018

Namun, faktanya Bali masih kekurangan pramuwisata pada tren wisatawan tertentu. Hubungan antara pramuwisata dan wisatawan dapat dipahami dengan menelusuri terciptanya kegiatan kependudukan wisata itu sendiri. Pramuwisata adalah sebuah profesi yang awalnya lahir untuk memenuhi kebutuhan psikis dan sosial wisatawan. Maka, ketika jumlah wisatawan yang datang ke Bali bertambah seharusnya ketersediaan jasa pramuwisata juga bertambah.

Berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata menerangkan bahwa pariwisata merupakan berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan baik masyarakat, pengusaha, pemerintah dan pemerintah daerah. Apabila salah satu layanan, seperti jasa pramuwisata belum tercukupi ketersediaannya di Bali dapat menjadi penghambat kegiatan pariwisata.

Perkembangan kepariwisataan Bali memang membuka peluang lebar bagi masyarakat untuk memperoleh pekerjaan sebagai jasa pramuwisata. Namun demikian, sebagian besar masyarakat, berasumsi bahwa hanya dengan bermodalkan penguasaan bahasa asing maka seseorang dapat berpraktek sebagai pramuwisata. Padahal dalam konteks kepemanduan wisatawan bahwa pramuwisata adalah *fount of knowledge* atau sumber pengetahuan bagi wisatawan (Holloway, 1981). Pramuwisata diharapkan tidak hanya untuk penerjemahan bahasa namun harus berkompeten dalam penafsiran. Kemampuan dalam hal kepemanduan awalnya bukan suatu hal “dikejar” atau terabaikan untuk menjadi seorang pemandu wisata. Hal ini memunculkan banyak masyarakat bekerja sebagai pramuwisata tanpa memiliki kemampuan kepemanduan yang memadai. Kondisi pramuwisata yang tidak memiliki standar kepemanduan dikhawatirkan Pemerintah Provinsi Bali tidak mampu memberi pelayanan prima dan tidak mampu mengkoneksikan antara wisatawan dengan tempat yang dikunjungi.

Selain itu, salah satu keluhan wisatawan yang datang ke Bali adalah kelemahan pengetahuan budaya Bali oleh pramuwisata. Perhatian terhadap budaya baru muncul setelah 27 tahun dari awal terbentuknya Perda tentang Pramuwisata. Hal tersebut mengandung premis bahwa telah terjadi masalah budaya di Bali. Permasalahan ini karena kurangnya pekerja pramuwisata pada sekmen pasar tertentu mendorong pramuwisata di Bali tidak hanya dipasok oleh masyarakat lokal namun masyarakat nasional. Kendala ini seperti disampaikan oleh I Nyoman Nuartha Ketua Himpunan Pramuwisata Indonesia Bali (DPD HPI Bali) dalam acara Simakrama Gubernur Bali bertajuk “Solusi Pariwisata Bali” pada tanggal 25 Februari 2017, menerangkan sebagai berikut:

“.....kalau kita mengingat kemarin yang namanya Menteri Pariwisata akan apa namanya mendatangkan tamu Mandarin ke Indonesia yang volumenya

sangat banyak, tapi ini menyisakan *problem* dilapangan bagi kami di asosiasi, satu adalah dari 11 bahasa itu yang tidak paham budaya adalah Mandarin pak, tapi disisi lain Bali sebagai pariwisata budaya menjadi juga kontradiksi.....”

Petikan pendapat diatas senada menurut Made Mangku Pastika melalui portal media online (kompas.com) menerangkan bahwa banyak pramuwisata yang belum mampu memahami persis Budaya Bali. Mangku Pastika berasumsi jika tidak memahami budaya Bali maka informasi yang diberikan tidak penuh dan terkadang salah informasi karena tidak tahu betul arti, makna dan lainnya terkait berbagai budaya yang ada di Bali (<https://travel.kompas.com/>, 6 Januari 2016). Keadaan tersebut, membuat kekhawatiran Pemprov Bali dalam mengembangkan pariwisata budaya. Pramuwisata pada kondisi itu cenderung mengabaikan etika berpakaian, dan menyampaikan informasi budaya Bali yang salah.

Persoalan tidak hanya datang dari keluhan wisatawan, namun juga dari pramuwisata sendiri. Tumbuhnya sejumlah praktek pramuwisata menyebabkan semakin sulit pemerintah untuk mengontrol keberadannya. Hal ini menimbulkan masalah - masalah lain dilapangan. Yang mana terdapat sejumlah oknum-oknum tertentu yang tidak bertanggungjawab kepada wisatawan dan mengatasnamakan dirinya sebagai pramuwisata, seperti kasus pemaksaan pembelian paket wisata, pemaksaan pemberian *tipping* hingga kasus tindak pidana, seperti keterlibatan narkoba, dan pencemohan terhadap wisatawan. Selain itu, pernah terjadi kasus wisatawan asing bekerja sebagai pramuwisata berkedok turis. Sampai pada puncaknya pramuwisata yang tergabung pada DPD HPI Bali menyuarakan tuntutan nya pada pihak imigrasi. Pada media portal online (kumparan.com) Nyoman Nuatha selaku Ketua DPD HPI Bali menyatakan kekhawatiran apabila kasus itu dibiarkan dapat menimbulkan konflik sosial yang lebih mendalam (<https://kumparan.com/>, 6 April 2018).

Berdasarkan kondisi itu, pramuwisata di Bali menjadi satu-satunya profesi pada bidang pariwisata yang diatur dalam Perda (Peraturan Daerah). Pemprov Bali mengeluarkan instrumen kebijakan berupa Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata. Perda ini memuat berbagai ketentuan mulai dari perizinan ke pemanduan, hak dan kewajiban, kelembagaan, kode etik profesi, kompetensi hingga etika berpakaian. Ketentuan-ketentuan tersebut menjadi syarat dasar untuk menjadi seorang pramuwisata di Bali. Menurut Perda, seorang pramuwisata di Bali diakui legalitasnya jika telah memiliki KТПP (Kartu Tanda Pengenal Pramuwisata) dan tergabung dalam suatu wadah organisasi Himpunan Pramuwisata Indonesia Provinsi Bali (DPD HPI Bali).

Perda No. 5 Tahun 2016 merupakan salah satu potret dimana pemerintah berupaya memainkan perannya sebagai *public authority* untuk mengatur masyarakat. Karena, pramuwisata sebagai salah satu pelaku pariwisata yang berorientasi pada keuntungan, terkadang tidak bisa mengatur hal-hal yang harus dilakukan, tetapi pemerintah dapat mengatur hal yang boleh dan tidak boleh mereka lakukan melalui kebijakan dan regulasi.

Alasan Pemprov Bali mengimplementasikan kebijakan pramuwisata ini karena menilai kurang terkontrolnya pramuwisata dan kurangnya kemampuan dan pengetahuan budaya Bali yang dikhawatirkan dapat mencoreng citra pariwisata Bali. Produk utama yang mempengaruhi motif wisatawan untuk berkunjung adalah pengalaman, sedangkan kualitas pengalaman wisatawan tergantung dari pemberian pelayanan jasa (Reisinger, 2010). Maka, pramuwisata diharuskan tertib dan memiliki kualitas diri agar memberi pengalaman yang baik bagi wisatawan.

Pasal 29 ayat (c) UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata menegaskan bahwa kewenangan dari Pemerintah Provinsi adalah melaksanakan

pendaftaran, pencatatan dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata. Dalam UU No. 10 Tahun 2009 yang termasuk usaha pariwisata adalah daya tarik wisata, kawasan pariwisata, jasa transportasi, jasa makanan dan minuman, penyediaan akomodasi, kegiatan hiburan dan rekreasi, penyelenggaraan pameran, konferensi dan pertemuan, jasa informasi pariwisata, jasa konsultan pariwisata, jasa pramuwisata, wisata tirta dan spa.

Prakteknya pramuwisata di Bali tidak berada pada usaha jasa khusus pramuwisata melainkan 81,82% bekerja tetap pada suatu Usaha Jasa Perjalanan Wisata dan 18,18% bekerja secara *freelance* (Purnomo dkk, 2016). Sedangkan, Pemerintah Provinsi Bali tetap memberlakukan Perda No. 5 Tahun 2016 atas dasar pasal 53 (1) UU No. 10 Tahun 2009 bahwa tenaga kerja dibidang kepariwisataan memiliki standar kompetensi. Serta, menyesuaikan ketentuan kompetensi dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Kompetensi dan Sertifikasi Usaha di Bidang Pariwisata. Konsekuensinya yang muncul dari perda pramuwisata ini adalah justru reaksi masyarakat sebagai pramuwisata keberatan pada sertifikasi kompetensi ini. Oleh karena, pramuwisata satu-satunya profesi yang tidak hanya memikul kewajiban mendampingi wisatawan namun diikatkan terhadap kebijakan pemerintah, maka topik ini semakin menarik untuk dikaji.

Pada proses Perda No. 5 Tahun 2016 ini bukan tanpa hambatan. Keluhan datang dari masyarakat yang telah berpraktek sebagai pramuwisata sebelum Perda ini berlaku. Pramuwisata keberatan pada Pasal 4 huruf e Perda No. 5 Tahun 2016 yang mesyaratkan sertifikat kompetensi kepemanduan wisata. Karena pramuwisata tersebut menilai bahwa pengalaman memandu selama dilapangan sudah cukup menilai kemampuan kompetensinya. Selain itu, masyarakat

keberatan pada pasal 6 ayat 2 huruf b Perda No. 5 Tahun 2016 bahwa kebijakan mengenai perpanjangan KTPP harus kembali melampirkan sertifikat kompetensi kependamuan setiap tiga tahun. Selain dirasa memberatkan pramuwisata yang telah lama bekerja, kebijakan ini tidak didukung dengan kondisi pendapatan dan peluang pekerjaan yang belum memadai bagi profesi pramuwisata.

Selain kendala diatas, kesulitan yang dihadapi Dinas Pariwisata Provinsi Bali dalam menjalankan Perda ini misalnya, ketika melaksanakan pendataan sejumlah masyarakat yang berpraktek sebagai pramuwisata, Made Anggia selaku Kepala Seksi Kelembagaan mengatakan bahwa Dinas Pariwisata belum memadai untuk melakukan pendataan dan pelayanan secara detail mengenai pramuwisata, dikarenakan dinas tidak memiliki wewenang penuh terhubung langsung dengan masyarakat, dan seringkali pramuwisata bertindak seolah sebagai sopir, atau *freelance* ini tidak dapat diidentifikasi keberadaannya pada UJPW (Usaha Jasa Perjalanan Wisata).

Kesulitan-kesulitan diatas dapat dilihat dari masih ditemukan pelanggaran-pelanggaran praktek pramuwisata yang diperoleh dari Penyidik Pegawai Negeri Sipil Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali (PPNS Satpol PP Bali). Data pelanggaran yang ditemui oleh PPNS Satpol PP Bali saat melakukan *sweeping* dari tahun 2014 hingga 2018, sebagai berikut:

Tabel 1.2 Pelanggaran Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata, Tahun 2014-2018

No.	Tahun	Jumlah Pelanggaran/orang
1.	2014	47
2.	2015	118
3.	2016	115
4.	2017	200
5.	2018 (Januari-Juli)	52
Jumlah		532

Sumber: Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali, 2018

Tabel 1.2 diatas menunjukkan tanggapan masyarakat terhadap kebijakan memperlihatkan ketidakpatuhan masyarakat. Pelanggaran yang ditemui Satpol PP Bali diantaranya pelanggaran Pasal 3 Perda No. 5 Tahun 2016, karena masyarakat tidak memiliki KТПP saat melaksanakan tugas kepanduan wisata alias praktek pramuwisata ilegal. Pelanggaran bukan hanya datang dari praktek pramuwisata ilegal tetapi pula pelanggar Pasal 6 ayat (1) yaitu KТПP berlaku selama 3 (tiga) tahun dan wajib diperpanjang kembali paling lambat 1 (satu) bulan sebelum masa berlaku berakhir. Tidak dipungkiri walaupun KТПP dalam keadaan mati kemudian pemerintah dapat membatasi masyarakat tetap bekerja sebagai pramuwisata. Namun, tidak dapat dibenarkan pula karena tidak sesuai dengan Perda yang berlaku.

Terkait masalah-masalah diatas, isu mengenai implementasi kebijakan mencerminkan tujuan dan niat pemerintah serta sejauh mana pemerintah dapat mengubah niat dalam peraturan berupa tindakan nyata. Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983) implementasi kebijakan yaitu pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, umumnya dalam bentuk undang-undang, dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan eksekutif. Sedangkan, Van Meter dan Van Horn (1975) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya.

Terdapat beberapa teori implementasi kebijakan yang dapat digunakan sebagai alat analisis. Pilihan teori pada akhirnya didorong oleh pertanyaan yang diajukan dan jawaban yang dicari oleh analisis kebijakan, perbedaan didasarkan pada model, teori, dan ide yang berbeda dari proses kebijakan (Hall, 2009). Pertanyaan-pertanyaan seperti berkenaan dengan hubungan antara tujuan

kebijakan dan keluaran dapat ditangani dengan pendekatan *top-down*. Salah satu teori pendekatan ini yaitu kerangka implementasi kebijakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) dapat digunakan pada analisis implementasi kebijakan pramuwisata di Provinsi Bali ini, karena kondisi permasalahan penelitian tampak menggambarkan bahwa Perda adalah produk pemerintah, diperlukan kepatuhan masyarakat, melibatkan berbagai pelaku kepentingan.

Penelitian ini menggunakan teori Van Meter dan Van Horn sebagai alat analisis penelitian ini karena indikator-indikator yang Van Meter dan Van Horn tawarkan sesuai dengan kondisi dan permasalahan yang terjadi dilapangan. Pada dasarnya, karakteristik dalam proses implementasi Van Meter dan Van Horn memperlihatkan sejauh mana kebijakan menyimpang dari yang ditetapkan yang memiliki esensi yang serupa dengan kebijakan pramuwisata di Bali. Terdapat enam indikator yang mempengaruhi kinerja kebijakan diantaranya standar dan tujuan, sumber daya, komunikasi antar organisasi, karakteristik organisasi, lingkungan ekonomi sosial politik, serta disposisi pelaksana. *Pertama*, implementasi Perda No. 5 Tahun 2016 mengandung tujuan dan sasaran yang harap dicapai pengimplementasiannya oleh Pemprov Bali. *Kedua*, sumber anggaran pelaksanaan Perda No. 5 Tahun 2016 masih menimbulkan konsekuensi keluhan masyarakat dalam mengeluarkan sejumlah biaya untuk mendukung pencapaian tujuan kebijakan pramuwisata ini. *Ketiga*, wewenang dan tugas Dispar Bali belum sepenuhnya dapat menjalankan kebijakan pramuwisata. *Keempat*, kebijakan pramuwisata membutuhkan komunikasi yang baik antar pemerintah, asosiasi, UJPW dan pramuwisata. *Kelima*, tidak semua masyarakat telah berkontribusi dalam kebijakan pramuwisata. Masyarakat ini kurang tertarik dengan ketentuan-ketentuan dalam Perda, kesadaran yang kurang ini karena dianggap

belum sesuai dengan lingkungan sekitar serta kebijakan belum menunjukkan dampak perubahan yang signifikan. *Keenam*, keengganan masyarakat mematuhi perda terus dibiarkan dapat berpengaruh pada pencapaian tujuan kebijakan.

Berdasarkan pertimbangan diatas, menarik peneliti untuk melakukan penelitian mengenai implementasi kebijakan mengenai pramuwisata di Provinsi Bali. Maka, peneliti mengambil judul penelitian yaitu "Implementasi Kebijakan Publik (Studi Kasus Tentang Kebijakan Pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016)".

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata?
2. Bagaimana hasil yang diperoleh dari pengimplementasian kebijakan pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata?
3. Apakah faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah di atas, maka penelitian ini dilakukan untuk mencapai beberapa tujuan yaitu mendeskripsikan dan menganalisis:

1. Implementasi kebijakan pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata.
2. Hasil yang diperoleh dari pengimplementasian kebijakan pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata.
3. Faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata.

1.4 Manfaat Penelitian

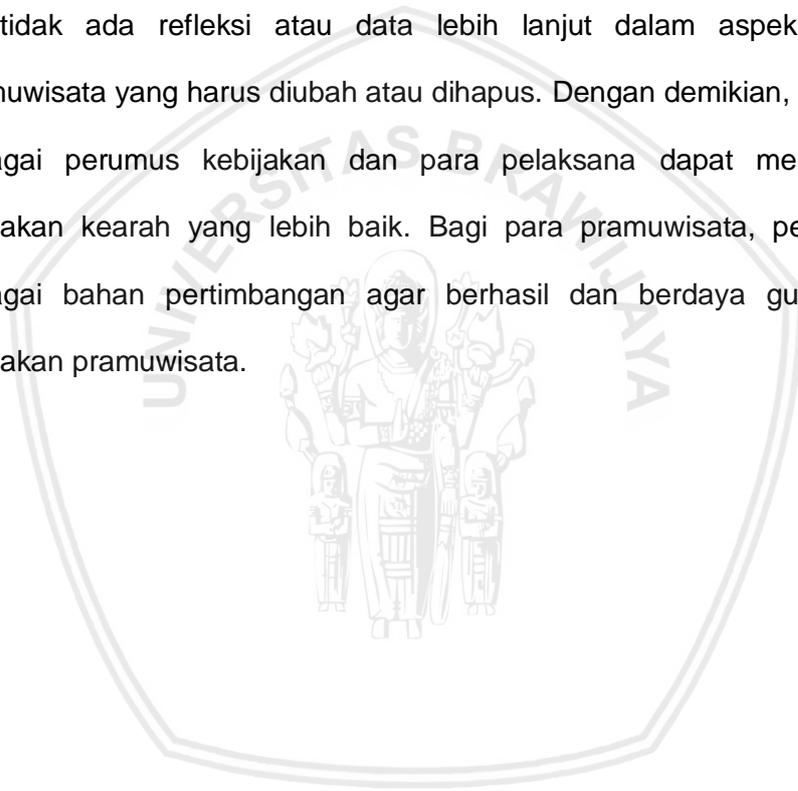
Penelitian ini diharapkan memperoleh manfaat, baik secara teoritis dan praktis, sebagai berikut:

1. **Manfaat Teoritis**

Penelitian ini dapat memberikan sumbangan wacana dan pemahaman ilmiah yang berkaitan dengan studi kebijakan publik, khususnya menambah pengetahuan bagi kalangan akademi bidang Ilmu Administrasi Publik tentang implementasi kebijakan publik, hasil pengimplementasian kebijakan, faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan. Lebih spesifik, dapat memberikan gambaran tentang kebijakan yang mengatur sumber daya manusia pada bidang pariwisata dipandang dari berbagai hubungan antara sosial ekonomi, konteks budaya dan pemerintahan. Penelitian ini dapat dikembangkan lebih lanjut pada kasus-kasus provinsi lain di Indonesia dengan kondisi ekonomi dan sosial masyarakat yang berbeda.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan kepada Dinas Pariwisata Provinsi Bali, DPD HPI Bali dan pihak terkait lainnya sebagai pelaksana kebijakan pramuwisata dalam bentuk gambaran kondisi faktual implementasinya. Dan mengungkapkan kondisi nyata penghambat implementasi kebijakan pramuwisata di Bali. Tanpa mengungkapkan masalah ini, tidak ada refleksi atau data lebih lanjut dalam aspek kebijakan pramuwisata yang harus diubah atau dihapus. Dengan demikian, pemerintah sebagai perumus kebijakan dan para pelaksana dapat melaksanakan kebijakan kearah yang lebih baik. Bagi para pramuwisata, penelitian ini sebagai bahan pertimbangan agar berhasil dan berdaya guna melalui kebijakan pramuwisata.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Perbandingan pada penelitian terdahulu sebagai upaya untuk memperoleh gambaran yang lebih mendalam sebelum penelitian dilakukan. Kajian terhadap penelitian terdahulu dilakukan guna memetakan posisi penelitian ini. Berikut sebelas penelitian terdahulu yang kiranya dapat mewakili kajian terhadap penelitian ini yang berjudul Implementasi Kebijakan Publik (Studi Kasus Tentang Kebijakan Pramuwisata Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016).

Pertama, jurnal oleh I Kadek Trita Yudi, Oka Karini dan Kusuma Dewi tahun 2015 dengan judul Pengaruh Kualitas Pelayanan Pramuwisata Lokal Terhadap Kepuasan dan Loyalitas Wisatawan di Daya Tarik Wisata Alas Kedaton Tabanan. Penelitian ini mengkaji pengaruh kualitas pelayanan pramuwisata lokal terhadap kepuasan dan loyalitas wisatawan. Pendekatan penelitian yaitu pendekatan kuantitatif menggunakan variabel kualitas pelayanan yang terdiri dari bukti langsung, empati, daya tanggap, keandalan dan jaminan. Data diperoleh dari menyebar 100 kuisioner kepada responden. Hasil regresi menunjukkan bahwa kualitas pelayanan pramuwisata lokal berpengaruh sebesar 76,3% terhadap kepuasan wisatawan dan 70,5% terhadap loyalitas wisatawan. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa ada hubungan atau pengaruh yang sangat kuat antara kualitas pelayanan pramuwisata lokal terhadap kepuasan dan loyalitas wisatawan yang berkunjung ke Alas Kedaton Tabanan, Bali. Artinya semakin berkualitas

pelayanan yang diberikan oleh pramuwisata lokal maka kepuasan dan loyalitas wisatawan semakin meningkat, begitu pula sebaliknya.

Kedua, jurnal oleh Sri Susanty dan Mahsun tahun 2015 dengan judul Pengendalian Pramuwisata Ilegal di Lombok, Nusa Tenggara Barat. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi faktor penyebab munculnya pramuwisata ilegal dan mengidentifikasi dampak yang ditimbulkan oleh pramuwisata ilegal. Latar belakang penelitian ini mengacu pada Peraturan Pemerintah RI No. 52 Tahun 2012 tentang Standarisasi Kompetensi dan Standarisasi Profesi, Kartu Tanda Pengenal Lisensi Pramuwisata, dimana pemerintah telah mengeluarkan aturan bahwa pramuwisata harus mengikuti pelatihan-pelatihan dan berlisensi. Hasil penelitian memaparkan bahwa faktor-faktor yang menyebabkan munculnya pramuwisata ilegal di Lombok meliputi: pesatnya perkembangan teknologi dan informasi (internet), adanya peluang dari para individual *tour*, biaya pelatihan yang besar, malas mengurus lisensi, kurangnya pengawasan dan sanksi tegas bagi pramuwisata ilegal, serta kurangnya sosialisasi dari pemerintah dan HPI. Adapun dampak pramuwisata ilegal yaitu merusak harga paket wisata dan menimbulkan citra buruk bagi pariwisata Nusa Tenggara Barat.

Ketiga, penelitian oleh Sang Nym Bgs Satya Wira,dkk tahun 2019 yang berjudul Peran Pramuwisata dalam Promosi Kepariwisata di Bali. Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu mengungkapkan peran pramuwisata dalam kerangka promosi pariwisata yang terintegrasi. Hasil analisis ekspektasi penelitian ini ditemukan tujuh peran pramuwisata yang antara lain adalah sebagai pemberi informasi, pemberi kesan, pencipta suasana, penerjemah, pemberi edukasi, pemberi pelayanan, dan pelindung budaya. Dari serangkaian peran pramuwisata yang disebutkan di atas, diketahui bahwa pada dasarnya peran pramuwisata

secara khusus di Bali adalah sebagai interpreter dari produk kepariwisataan yang disebut sebagai daya tarik wisata. Dalam pada peran tersebut terselip suatu peran yang berkaitan dengan bidang promosi; yakni peran pramuwisata sebagai promotor tersembunyi. Pramuwisata disebut sebagai promotor tersembunyi oleh karena peran pramuwisata tersebut tidak dikenali, baik oleh peraturan perundang-undangan maupun otoritas yang mengatur tentang pelaksanaan jasa pramuwisata.

Keempat, jurnal oleh Danang Purnomo,dkk tahun 2016 dengan Judul Pengaruh Pendidikan dan Pelatihan terhadap Kompetensi serta Dampaknya pada Kinerja Pramuwisata Bali. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui (1) pengaruh pendidikan dan pelatihan terhadap kompetensi pramuwisata, (2) pengaruh kompetensi terhadap kinerja, (3) pengaruh pendidikan dan pelatihan terhadap kinerja pramuwisata secara langsung, dan (4) pengaruh pendidikan dan pelatihan terhadap kinerja pramuwisata secara tidak langsung. Temuan utama dari penelitian ini menunjukkan bahwa pendidikan dan pelatihan memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap kompetensi pramuwisata Bali dengan nilai koefisien sebesar 80,2%. Kompetensi memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pramuwisata Bali sebesar 56,3%. Pendidikan dan Pelatihan memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pramuwisata Bali secara langsung sebesar 27,9%. Pendidikan dan pelatihan memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pramuwisata Bali secara tidak langsung sebesar 73,1%.

Kelima, jurnal oleh Shailja Sharma & Nimit Chowdhary tahun 2014 dengan Judul *Stakeholders' Expectations from Tour Guides*. Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengevaluasi persepsi stakeholder dan pemangku kepentingan tentang peran pemandu wisata di India. Data diperoleh dengan melakukan studi eksplorasi

kepada delapan pemangku kepentingan (wisatawan domestik, wisatawan mancanegara, agen perjalanan, manajer objek wisata/atraksi, *merchandiser*, pemerintah pariwisata, *hoteliers/restaurateurs*, dan pemandu wisata). Pilihan kategori peran yang ditampilkan dalam penelitian ini, diantaranya pemandu wisata berperan sebagai *leader, host, manager, caretaker* dan *salesman*. Hasil penelitian menunjukkan peran yang diharapkan oleh pemangku kepentingan dari seorang pemandu wisata adalah sebagai penjaga (*caretaker*). Faktor-faktor yang mendefinisikan peran sebagai *caretaker* yaitu pemandu wisata diharapkan berperan untuk menjamin keamanan, keamanan, dan kenyamanan para wisatawan, untuk dapat menangani keluhan wisatawan, untuk membawa wisatawan ke situs/objek wisata terbaik seperti yang dijanjikan dalam *itinerary*.

Keenam, jurnal oleh Michael Hall tahun 2015 berjudul *Archetypal Approaches to Implementation and Implication for Tourism Policy*. Tulisan ini bertujuan untuk memberikan pengantar pendekatan implementasi yang telah dikembangkan dalam studi kebijakan publik dan bidang serumpun dan mengidentifikasi beberapa implikasi potensial untuk studi implementasi dalam pariwisata. Ini dilakukan dengan memberikan tiga pendekatan pola dasar untuk konseptualisasi proses implementasi: model 'top-down', 'bottom-up' dan 'interactional network'. Kesimpulan pada tulisan ini yaitu pilihan teori pada akhirnya didorong oleh pertanyaan yang diajukan dan jawaban yang dicari oleh analis kebijakan. Pola dasar implementasi yang berbeda didasarkan pada model, teori, dan ide yang berbeda dari proses kebijakan. Pertanyaan-pertanyaan seperti berkenaan dengan efektivitas dan efisiensi hubungan antara tujuan kebijakan dan keluaran dan hasil dapat ditangani dengan cukup baik oleh pendekatan *top-down*, yang mungkin mencerminkan sebagian besar tulisan tentang implementasi di bidang pariwisata.

Pertanyaan mengenai apakah keluaran dan hasil yang sesuai dengan masalah kebijakan perlu ditangani dengan pendekatan lain yang berada di luar batas sempit dari pendekatan *top-down*.

Ketujuh, jurnal oleh Dzingai Kennedy Nyahunzi dan Cleopas Njerekai tahun 2013 dengan Judul *Tour Guiding in Zimbabwe: Key Issues and Challenges*. Penelitian ini melibatkan serangkaian wawancara semi terstruktur dengan pemangku kepentingan dari pelaksana profesi pemandu wisata di Zimbabwe. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Nyahunzi dan Njerekai menyimpulkan bahwa tantangan yang dihadapi oleh profesi pemandu wisata diantaranya: kurangnya keamanan dalam pekerjaan, remunerasi yang rendah, kesempatan dalam pelatihan dan pengembangan karir kurikuler yang terbatas dan mahal. Penelitian mengenai pemandu wisata ini bertujuan memberikan wawasan yang dapat digunakan untuk mengkonsolidasikan upaya pemulihan pariwisata di Negara Zimbabwe. Penelitian mengungkapkan bahwa pemandu wisata yang tidak berlisensi disebabkan karena pemandu wisata enggan membayar mahal biaya pendaftaran sedangkan ada perusahaan yang siap untuk mempekerjakan mereka tanpa terdaftar/lisensi. Disoroti pelatihan pemandu wisata yang kurang koordinasi dan standarisasi pelatihan kurikuler dalam pengaturan silabus. Dari segi kondisi pekerjaan, dipaparkan bahwa sifat musiman pariwisata di Zimbabwe adalah masalah di antara pemandu wisata, karena terjadi pekerjaan paruh waktu dan pendapatan yang rendah. Serta sebagian besar pemandu wisata tidak memiliki perlindungan dalam hal perlindungan dan bantuan medis meskipun ada beberapa kegiatan mereka yang mengancam nyawa. Keluhan-keluhan lain diluar kendali pemandu wisata, yakni terkait keadaan infrastruktur pariwisata seperti Jalan, Bandara, Hotel Yang Rusak.

Kedelapan, Jurnal oleh Wang dan John Ap tahun 2013 dengan judul *Factors affecting tourism policy implementation: A conceptual framework and a case study in China*. Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk mengembangkan kerangka konseptual yang menggambarkan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan pariwisata dan menggambarkan kerangka implementasi kebijakan pariwisata di tingkat lokal di Cina. Ditemukan bahwa empat faktor termasuk: lingkungan makro ekonomi dan sosial; pengaturan kelembagaan; hubungan antar-organisasi (IOR) dan struktur koordinasi antar-organisasi (IOC); dan kelompok kepentingan berpengaruh dalam implementasi kebijakan pariwisata.

Kesembilan, jurnal oleh Oratai Krutwayscho dan Bill Bramwell tahun 2009 dengan judul *Tourism Policy Implementation and Society*. Penelitian pada jurnal ini membahas mengenai kebijakan dalam konteks kemasyarakatannya, termasuk ekonomi, pemerintahan, politik dan budaya, dan berfokus pada kebijakan pariwisata di Phuket, Thailand. Kesulitan dalam penerapan tiga kebijakan terkait pariwisata di Phuket, tiga kebijakan tersebut yaitu tempat hiburan, perlindungan lingkungan dan keamanan pantai. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa kesulitan dalam penerapan tiga kebijakan terkait pariwisata tersebut yaitu bagaimana implementasinya melibatkan hubungan dan kekuatan tawar-menawar antara para aktor yang mengejar kepentingan mereka. Ada ketegangan seputar berbagai peran struktural negara, dampak kebijakan terhadap kinerja bisnis, lokal dibandingkan dengan prioritas nasional, legitimasi dan dukungan pemerintah daerah, proses kebijakan hirarkis, dan hubungan patron-klien.

Kesepuluh, jurnal oleh Heidi Dahles tahun 2002 dengan judul *The Politics of Tour Guiding Image Management in Indonesia*. Jurnal ini membahas dampak propaganda negara dibawah rezim Orde Baru Suharto pada narasi pemandu

wisata di Indonesia, khususnya daerah Yogyakarta. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsep pemandu wisata sebagai “mediator” budaya lokal gagal menangkap komponen pemandu politik. Intervensi pemerintah sebagai pembatasan dan peluang untuk kegiatan pemandu sangat dibatasi. Narasi yang disampaikan pramuwisata pada rezim itu telah diatur dengan sistematis dan terbatas oleh pemerintah, sehingga pramuwisata terdesak dalam perangkap antara kewajiban mereka menyenangkan wisatawan dengan harus tunduk pada peraturan pemerintah.

Kesebelas, jurnal oleh Adel Fotuhinia tahun 2014 dengan judul *A Review on Factors Effecting on Tourism Policy Implementation: A tool on the Development of the Tourism Industry in Islamic Republic of Iran*. Jurnal ini memahami untuk menjembatani kesenjangan ini, dan implementasi kebijakan pariwisata di tingkat lokal, yang berfokus pada hubungan antara implementasi kebijakan, negara dan masyarakat. Kesimpulan penelitian ini yaitu ada kebutuhan akan strategi baru untuk pengembangan pariwisata, mengembangkan mekanisme yang dapat dikerjakan baik dari sektor publik maupun swasta untuk pengembangan pariwisata berkelanjutan, menghubungkan kembali organisasi bersama-sama dan staf harus diberdayakan. Juga kerja tim harus ditekankan dalam sebanyak mungkin cara. Implementasi yang sukses tergantung pada hubungan antara organisasi dan departemen yang berbeda di tingkat yang berbeda.

Dari 11 (sebelas) penelitian terdahulu diatas, kesamaan dengan penelitian ini adalah penelitian ini juga meneliti tentang profesi pramuwisata dan implementasi kebijakan, sedangkan perbedaannya adalah penelitian ini meneliti bagaimana implementasi kebijakan pemerintah tentang pramuwisata, hasil yang diperoleh serta faktor pendukung dan faktor penghambat implementasi kebijakan tersebut.

Terlihat dari sebelas penelitian terdahulu tersebut lebih berfokus pada kondisi internal dari pramuwisata, baik secara kualitas, tantangan, pendidikan dan organisasi bagi pramuwisata, sedangkan penelitian sekarang berusaha menjawab implementasi Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata. Untuk lebih jelasnya, peneliti menyajikan perbandingan sebelas penelitian dengan penelitian ini, dilihat pada Tabel 2.1 berikut:

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti/ Tahun/ Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Kontribusi Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	I Kadek Trita Yudi, dkk/ 2015/ Pengaruh Kualitas Pelayanan Pramuwisata Lokal Terhadap Kepuasan dan Loyalitas Wisatawan di Daya Tarik Wisata Alas Kedaton Tabanan	Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa ada hubungan atau pengaruh yang sangat kuat antara kualitas pelayanan pramuwisata lokal terhadap kepuasan wisatawan yang berkunjung ke Alas Kedaton Tabanan, Bali	Masukan bahwa kualitas pramuwisata lokal akan menentukan kepuasan terhadap wisatawan.	Terdapat bahasan mengenai kualitas pramuwisata	Penelitian sekarang mengkaji kebijakan mengenai pramuwisata.
2.	Sri Susanty dan Mahsun/ 2015/ Pengendalian Pramuwisata Ilegal di Lombok, Nusa Tenggara Barat.	Hasil penelitian memaparkan bahwa faktor yang menyebabkan munculnya pramuwisata ilegal meliputi: pesatnya perkembangan teknologi dan informasi (internet), adanya peluang dari para individual <i>tour</i> , biaya pelatihan yang besar, malas mengurus lisensi, kurangnya pengawasan dan sanksi tegas bagi pramuwisata ilegal, dan kurangnya	Memberi masukan bahwa pengawasan, sosialisasi, biaya dan teknologi penyebab munculnya pramuwisata ilegal.	Terdapat bahasan mengenai lisensi pramuwisata	Penelitian sekarang mengkaji faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan tentang pramuwisata.

No	Nama Peneliti/ Tahun/ Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Kontribusi Penelitian	Persamaan	Perbedaan
		sosialisasi dari pemerintah dan HPI.			
3.	Wira, Pujaastawa, Suryawardani/ 2019/Peran Pramuwisata dalam Promosi Kepariwisataa n di Bali	Hasil penelitian menunjukkan bahwa pramuwisata dapat berperan sebagai promotor tersembunyi kepariwisataan di Bali	Masukan persepsi wisatawan mengenai peran pramuwisata dalam promosi	Membahas mengenai jasa pramuwisata	Penelitian sekarang mengambil fokus mengenai sertifikasi jasa pramuwisata di Provinsi Bali.
4.	Purnomo, Sudana dan Mananda/2016 /Pengaruh Pendidikan dan Pelatihan Terhadap Kompetensi serta Dampaknya pada Kinerja Pramuwisata Bali	Temuan utama dari penelitian ini menunjukkan bahwa pendidikan dan pelatihan memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap kompetensi pemandu wisata Bali dengan nilai koefisien 0,802. Kompetensi berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pemandu wisata Bali dengan nilai koefisien 0,563. Pendidikan dan pelatihan memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja secara langsung dengan nilai koefisien 0,279. Pendidikan dan pelatihan melalui kompetensi berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja secara tidak langsung dengan total nilai koefisien 0,731.	Masukan pendapat bahwa kompetensi pramuwisata memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pramuwisata.	Terdapat bahasan mengenai kompetensi pramuwisata	Penelitian sekarang lebih memfokuskan pada pembinaan dan pengawasan pramuwisata.
5.	Shaija Sharma dan Nimit Chowdhary/ 2014/ Stakeholders'	Hasil penelitian menunjukkan peran yang diharapkan oleh pemangku kepentingan dari seorang pemandu	Memberi masukan bahwa adanya perbedaan	Terdapat bahasan mengenai peran pramuwisata	Penelitian sekarang berkenaan dengan hasil dari

No	Nama Peneliti/ Tahun/ Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Kontribusi Penelitian	Persamaan	Perbedaan
	<i>Expectations from Tour Guide</i>	wisata adalah sebagai penjaga (<i>caretaker</i>), yaitu pemandu wisata diharapkan berperan untuk menjamin keamanan, keamanan, dan kenyamanan para wisatawan.	kebutuhan dan kepentingan antara masyarakat, wisatawan, pemerintah dan pemandu wisata mengenai peran pemandu wisata.		implementasi kebijakan tentang pramuwisata.
6.	C. Michael Hall/2015/ <i>Archetypal Approaches to Implementation and their Implication for Tourism Policy</i>	Hasil jurnal menyimpulkan studi implementasi penting tidak hanya untuk menganalisis kesenjangan antara kebijakan dan tindakan tetapi juga untuk menyoroti perjuangan antara kepentingan dan aktor kebijakan sehubungan dengan hasil dan implikasi menggunakan kerangka kerja kebijakan yang berbeda.	Memberi tambahan wawasan mengenai tiga arketipe implementasi kebijakan publik: <i>top-down</i> , <i>bottom-up</i> , <i>pendekatan hibrid</i>	Terdapat bahasan terkait implementasi kebijakan publik	Penelitian sekarang meneliti studi kasus implementasi kebijakan yaitu kebijakan pramuwisata.
7.	Dzingai Kennedy Nyahunzi dan Cleopas Njerekai/2013/ <i>Tour Guiding in Zimbabwe: Key Issues and Challenges.</i>	Tantangan yang dihadapi oleh profesi pemandu wisata diantaranya: kurangnya keamanan dalam pekerjaan, remunerasi yang rendah, kesempatan dalam pelatihan dan pengembangan karir kurikuler yang terbatas dan mahal	Memberi masukan tantangan faktor internal dari pemandu wisata dalam melaksanakan profesinya.	Terdapat bahasan mengenai kendala-kendala pramuwisata	Penelitian sekarang mengkaji implementasi perda tentang pramuwisata, mencakup lisensi, pembinaan dan pengawasan, serta sanksi.

No	Nama Peneliti/ Tahun/ Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Kontribusi Penelitian	Persamaan	Perbedaan
8.	Dan Wang John Ap/ 2013/ <i>Factors affecting tourism policy implementation: A conceptual framework and a case study in China</i>	Terdapat empat faktor termasuk: lingkungan makro ekonomi dan sosial; pengaturan kelembagaan; hubungan antar-organisasi (IOR) dan struktur koordinasi antar-organisasi (IOC); dan kelompok kepentingan berpengaruh dalam implementasi kebijakan pariwisata	Memberi masukan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi	Bahasan mengenai implementasi	Penelitian sekarang melihat proses implementasi kebijakan pramuwisata berupa perda.
9.	Oratai Krutwaysho dan Bill Bramwell/2009 / <i>Tourism Policy Implementation and Society.</i>	Faktor implementasi terkait dengan masyarakat yaitu berbagai peran struktural negara, dampak kebijakan terhadap kinerja bisnis, lokal dibandingkan dengan prioritas nasional, legitimasi dan dukungan pemerintah daerah, proses kebijakan hirarkis, dan hubungan patron-klien.	Memberi masukan mengenai korelasi hubungan antara implementasi dengan masyarakat.	Bahasan mengenai implementasi kebijakan pariwisata	Penelitian sekarang mengambil sub pada jasa bidang pariwisata, khususnya pramuwisata.
10.	Heidi Dahles/2002/ <i>The Politics of Tour Guiding Image Management in Indonesia</i>	Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsep pemandu wisata sebagai "mediator" budaya lokal gagal menangkap komponen pemandu politik	Peran pramuwisata di Indonesia pada masa orde baru	Membahas mengenai pramuwisata di wilayah Indonesia	Penelitian ini mengangkat lokasi di Provinsi Bali
11.	Fotuhinia, Toranlo, Mazidi/2014/ <i>A Review on Factors Effecting on Tourism Policy Implementation</i>	Hasil penelitian menunjukkan bahwa lima faktor penting dalam implementasi bidang pariwisata adalah kebijakan publik, lingkungan makro & mikro, pengaturan kelembagaan,	Memberi masukan mengenai faktor-faktor yang berhubungan dalam implementasi kebijakan	Membahas mengenai implementasi kebijakan bidang pariwisata	Membahas lebih spesifik mengenai implementasi kebijakan tentang pramuwisata

No	Nama Peneliti/ Tahun/ Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Kontribusi Penelitian	Persamaan	Perbedaan
		hubungan antar organisasi dan koordinasi antar organisasi dan kelompok-kelompok kepentingan berpengaruh dalam penerapan kebijakan pariwisata.			

2.2 Administrasi Publik

2.2.1 Pengertian Administrasi Publik

Administrasi publik merupakan terjemahan dari bahasa Inggris *public administration* yang sering diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi administrasi negara atau administrasi pemerintahan. Administrasi publik mempunyai banyak definisi, menurut Thoha (2008) mengemukakan bahwa pada dasarnya istilah administrasi publik merupakan administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh aparat pemerintah untuk kepentingan masyarakat. Melalui pemahaman tersebut, maka kekuasaan yang selama ini berada pada tangan penguasa telah beralih lokusnya pada masyarakat. Sehingga segala sesuatu yang menjadi dan dibuat kebijakan oleh pemerintah bersumber dari aspirasi, kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Gerald Caiden dalam Thoha (2008) menyatakan administrasi negara merupakan suatu sistem yang pada hakikatnya menanggapi masalah-masalah, pelaksanaan persoalan-persoalan masyarakat (*public affairs*) dan manajemen dari usaha-usaha masyarakat (*public business*). Meliputi segala sesuatu yang dapat dijelaskan sebagai jawaban terhadap masalah-masalah

yang memerlukan pemecahan-pemecahan kolektif bukan perorangan, melalui suatu bentuk intervensi pemerintah di luar intervensi sosial dan pihak swasta. Bidang kajian ilmu administrasi negara saat ini mencakup hal-hal penting dalam kehidupan masyarakat, ilmu administrasi negara harus mampu menanggapi isu-isu pokok dalam masyarakat dan mampu memformulasikan ke dalam suatu rumusan kebijaksanaan, serta mampu melaksanakan kebijaksanaan tersebut.

2.2.2 Paradigma Administrasi Publik

Administrasi negara telah dikembangkan sebagai suatu kajian akademis melalui 5 (lima) paradigma yang saling tumpang tindih. Setiap fase dari paradigma mempunyai ciri-ciri tertentu sesuai dengan *locus* dan *fokus*nya. *Locus* menunjukkan dimana bidang ini secara institusional berada atau menunjukkan tempat dari bidang studi tersebut sedangkan *fokus* menunjukkan sasaran spesialisasi dari bidang studi. Berikut adalah penjabaran paradigma administrasi publik (Thoha, 2008 h.18-32):

a. Paradigma I “Dikotomi Politik Administrasi”,

Paradigma ini berkembang pada tahun 1900 sampai 1926, tonggak sejarah yang dipergunakan sebagai momentum dari fase paradigma pertama ini adalah tulisan dari Frank J. Goodnow dan Lenald D. White. Frank Goodnow berpendapat bahwa ada dua fungsi pokok pemerintah yang amat berbeda satu dengan yang lainnya, dua fungsi pokok tersebut adalah politik dan administrasi. Menurut Goodnow, politik membuat kebijaksanaan-kebijaksanaan atau melahirkan keinginan-keinginan

negara, sedangkan administrasi diartikan sebagai hal yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut.

b. Paradigma II “Prinsip-Prinsip Administrasi”,

Paradigma kedua berlangsung pada tahun 1927-1937, pada tahun 1927, Willoughby menerbitkan sebuah buku yang berjudul *Principles of Public Administration*, prinsip-prinsip administrasi negara yang dikemukakan memberikan indikasi terhadap gaya baru dari perkembangan bidang ini dan membuktikan bahwa prinsip-prinsip administrasi negara ada dan dapat dipelajari. Locus dari paradigma bahwa administrasi negara bisa terjadi pada semua tatanan administrasi termasuk kebudayaan, fungsi, lingkungan, misi, atau kerangka institusi. Prinsip administrasi yang terkenal ialah dari Gulick dan Urwick yaitu POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*).

c. Paradigma III “Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik”,

Paradigma ketiga berlangsung pada tahun 1950 hingga 1970, dengan perubahan dan pembaruan definisi locusnya yakni birokrasi pemerintahan dan kekurangan hubungan dengan focusnya. Fase paradigma ketiga ini merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dengan ilmu politik. Terdapat perkembangan baru pada fase ini yaitu timbulnya studi perbandingan dan pembangunan administrasi negara sebagai bagian dari administrasi negara.

d. Paradigma IV “Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi”,

Paradigma ini berlangsung pada tahun 1956-1970, yang timbul karena sarjana-sarjana administrasi negara dianggap sebagai warga negara kelas dua dari ilmu politik. Istilah ilmu administrasi (*administrative science*)

dipergunakan pada fase ini untuk menunjukkan isi dan fokus pembicaraan. Dalam ilmu ini terdapat pembahasan-pembahasan mengenai teori organisasi dan ilmu manajemen. Pada fase ini, ilmu administrasi hanya memberikan fokus, menawarkan teknik-teknik canggih yang memerlukan keahlian dan spesialisasi.

e. Paradigma V “Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara”,

Paradigma kelima berlangsung dari tahun 1970 hingga saat ini, pembaruan dalam tahap paradigma kelima ini. Pada paradigma ini, *focus* administrasi negara adalah teori organisasi, praktik dalam analisis *public policy* dan teknik-teknik administrasi dan manajemen yang sudah maju. Adapun *locus* normatif dari administrasi negara digambarkan oleh paradigma ini ialah pada birokrasi pemerintah dan pada persoalan-persoalan masyarakat (*public affairs*).

2.2.3 Administrasi Publik dan Kebijakan Publik

Cakupan ilmu administrasi negara substansinya adalah seluas dengan aktivitas negara yang berkaitan dengan kehidupan rakyatnya, maka aktivitas rakyat dalam suatu sistem negara yang demokratis berpengaruh terhadap perkembangan konsep *decision making process*. Kebijakan publik menjadi bidang kajian yang penting dalam ilmu administrasi negara, karena selain menentukan arah umum yang harus ditempuh untuk mengatasi isu-isu masyarakat, kebijakan publik dapat dipergunakan untuk menentukan ruang lingkup permasalahan untuk mengetahui seberapa luas dan besarnya organisasi pemerintahan.

Munculnya kebijakan publik dalam administrasi negara sebagian dikarenakan banyaknya teknisi-teknisi administrasi menduduki jabatan politik dan sebagian lainnya karena bertambahnya tuntutan-tuntutan masyarakat untuk mendapatkan kebijaksanaan yang lebih baik. Usaha-usaha untuk meningkatkan isi *public policy* dengan cara menyempurnakan cara *public policy* itu dibuat, merupakan suatu hal yang disentuh oleh administrasi negara.

Kebijakan publik, administrasi dan politik tidak bisa dipisahkan, sesuai dengan yang diucapkan oleh Luther Gulick dalam Thoha (2008 h.113) bahwa: "*the division between policy and administration would be replaced with the division between policy veto and policy planning and execution*".

Policy veto merupakan tindakan politik, adapun perencanaan dan pelaksanaan kebijakan adalah upaya administrasi. Hal ini merupakan suatu bukti ketidakmungkinan bahwa politik harus dikeluarkan dari administrasi dan administrasi harus pula dikeluarkan dari politik, administrasi dan politik saling terhubung satu dengan yang lain. Paul Appleby dalam Thoha (2008:113) menyatakan bahwa pembuatan kebijakan publik yang dijumpai sepanjang hidup administrasi negara sebagai kegiatan dari pemerintah adalah suatu proses politik dalam usahanya mendapatkan konsensus atau suatu perkiraan dari kepentingan-kepentingan masyarakat.

2.3 Kebijakan Publik

2.3.1 Pengertian Kebijakan

Kebijakan (*policy*) secara umum dipahami sebagai sebuah keputusan untuk menangani hal-hal tertentu. Kata *policy* umumnya dipakai untuk menunjukkan pilihan terpenting yang diambil dalam kehidupan organisasi atau

privat (Laswell dalam Parsons, 2006). Menurut Friedrich (1969) mendefinisikan bahwa kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Namun, pendefinisian kebijakan tetap harus mengenai apa yang sebenarnya harus dilakukan ketimbang apa yang diusulkan (Winarno, 2016). Oleh karena itu, kebijakan mencakup suatu tindakan dari apa yang diusulkan.

Beberapa ahli memberi istilah kebijakan berada pada konteks tindakan-tindakan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam penyelesaian suatu permasalahan. Seperti yang diungkapkan oleh Anderson (1984), kebijakan merupakan langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.

Lebih lanjut, Wahab (2016) memberi pemahaman bahwa semua kebijakan secara normatif bersifat pemecahan masalah, artinya setiap kebijakan dimaksud untuk memecahkan atau menguraikan kerumitan masalah publik yang sempat teridentifikasi dan masuk dalam agenda pemerintah.

Berdasarkan penjabaran diatas, kebijakan pada intinya sebuah keputusan yang mencerminkan tanggapan atau tindakan-tindakan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor terhadap permasalahan. Langkah tindakan yang dipilih berdasarkan sejumlah pilihan tindakan yang tersedia mengarah pada tujuan tertentu.

2.3.2 Pengertian Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah atau negara demi mencapai tujuan tertentu. Secara luas, Dye (2011) dalam Nugroho (2017) mendefinisikan kebijakan publik yaitu segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda (*public policy is what government do why they do it, and what difference it makes*). Dari subjeknya, kebijakan dari pemerintah yang dianggap sebagai kebijakan resmi, sehingga mempunyai kewenangan untuk masyarakat mematuhi. Selaras dengan itu, Islamy (2007 h. 44) mengatakan bahwa:

“kebijakan negara merupakan hasil (*output*) dari kegiatan politik. Implikasinya adalah bentuk dan apa yang pemerintah ingin lakukan atau tidak ingin melakukan sesuatu secara otoritatif akan dilokasikan kepada seluruh anggota masyarakat. Karena sifatnya yang otoritatif, maka kebijakan negara itu secara sah dapat dipaksakan pelaksanaannya kepada seluruh anggota masyarakat.”

Dari paparan diatas, dapat dipahami bahwa kebijakan berkaitan dengan tindakan yang diambil oleh pemerintah. Sedangkan, menurut Nugroho (2017) mengartikan kebijakan publik yaitu keputusan yang dibuat oleh negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Sebagai sebuah strategi dimaksudkan bahwa kebijakan publik mempunyai arti sebuah keputusan yang selalu menerima salah satu dan menolak yang lain.

Kehidupan masyarakat yang berada di wilayah hukum suatu negara sering mengalami berbagai masalah, maka tindakan yang diambil pemerintah harus berkaitan dengan persoalan yang dihadapi masyarakat. Kebijakan publik yang dibuat dan dikeluarkan oleh negara diharapkan dapat menjadi solusi permasalahan tersebut. Menurut Lemieux (1995) dalam Wahab (2016 h.15) kebijakan publik adalah

“The product of activities aimed at the resolution of public problems in the environment by political actors whose relationship are structured, the entire process evolves over time” (produk aktivitas-aktivitas yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah publik yang terjadi dilingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor-aktor politik yang hubungannya terstruktur, keseluruhan proses aktivitas itu berlangsung sepanjang waktu).

Anderson (1984) mengemukakan salah satu ciri kebijakan publik yaitu kebijakan adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah, bukan apa yang masih ingin atau dikendaki untuk dilkakuan pemerintah. Selaras dengan Hamdi (2015 h. 37) memaparkan “karakter utama dari kebijakan publik yaitu:

- (1) Setiap kebijakan publik selalu memiliki tujuan, yakni untuk menyelesaikan masalah publik.
- (2) Setiap kebijakan publik selalu merupakan pola tindakan yang terjabarkan dalam program dan kegiatan.
- (3) Setiap kebijakan publik selalu termuat dalam hukum positif.”

Berdasarkan pengertian diatas, kebijakan publik adalah suatu tindakan oleh pemerintah sebagai bagian dari pilihan dan preferensi keputusan politik untuk mengatasi berbagai permasalahan dan isu-isu yang berkembang di tengah masyarakat. Berhubungan dengan konteks pencapaian tujuan suatu bangsa dan pemecahan masalah publik.

2.3.3 Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Para ahli merumuskan proses kebijakan publik melalui berbagai tahapan yang dimulai dengan perumusan masalah dan diakhiri dengan evaluasi kebijakan publik. Adapun tahap-tahap kebijakan publik menurut Dunn dalam Winarno (2016) sebagai berikut:

- (1) Tahap penyusunan agenda

Masalah yang ada ditempatkan pada agenda publik, dimana sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke

dalam agenda kebijakan. Hanya beberapa masalah yang dapat masuk ke agenda kebijakan menurut urgensi dari permasalahan tersebut.

(2) Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian akan dibahas, kemudian dicari pemecahan masalahnya yang berasal dari berbagai alternatif-alternatif atau pilihan kebijakan yang ada.

(3) Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan, pada akhirnya salah satu dari alternatif tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara lembaga atau keputusan pengadilan.

(4) Tahap implementasi kebijakan

Keputusan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah tersebut kemudian diimplementasikan atau dilaksanakan oleh badan-badan administrasi yang bersangkutan.

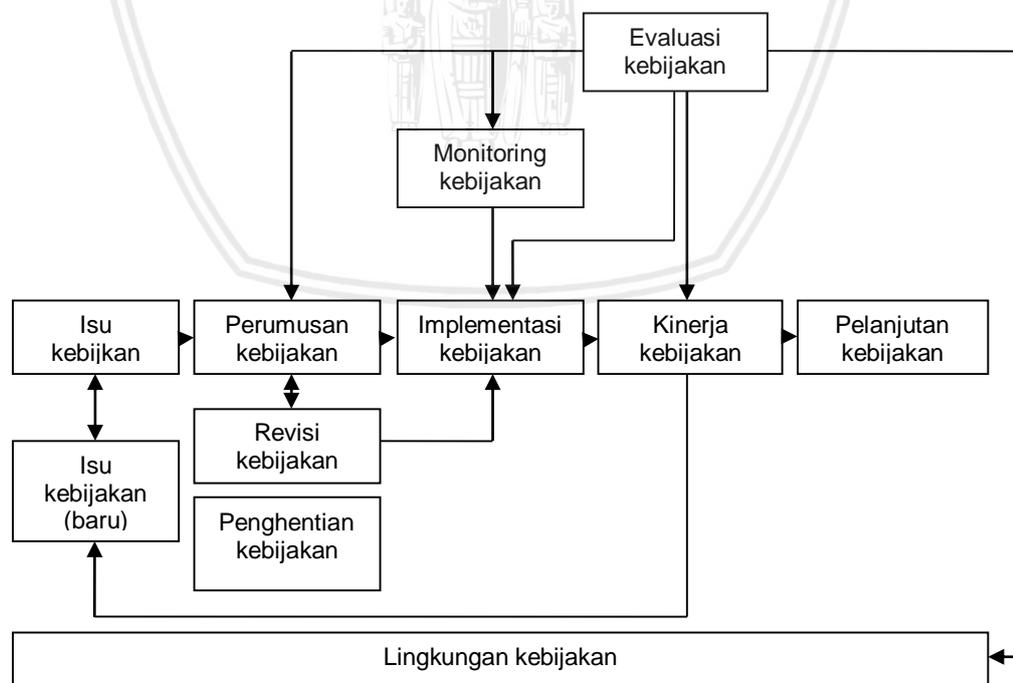
(5) Tahap evaluasi kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah atau tidak dilihat dari hasil atau dampak yang diinginkan.

Sedangkan, Lester dan Stewart (2000) menyebutkan bahwa proses kebijakan publik melewati enam tahapan: penetapan agenda, formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan, perubahan kebijakan dan terminasi kebijakan. Berangkat dari penetapan agenda yang sedang terjadi atau terminasi atas hasil kebijakan yang telah berubah, para pembuat kebijakan merumuskan kebijakan yang diterapkan atau diimplementasikan.

Apabila mengalami kegagalan, maka siklus tersebut kembali berputar sampai menemui pemecahan masalah yang diinginkan.

Adapun menurut Nugroho (2017), memberi pemahaman bahwa kebijakan publik merupakan suatu proses yang secara umum memiliki empat kegiatan pokok yaitu perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, pengendalian kebijakan dan revisi kebijakan. Prosesnya, dari sebuah isu kebijakan dirumuskan dan ditetapkan menjadi kebijakan publik. Kebijakan ini kemudian diimplementasikan. Pada saat implementasi dilakukan pemantauan atau monitoring. Hasil dari implementasi kebijakan adalah kinerja kebijakan, pada saat inilah diperlukan evaluasi kebijakan. Hasil evaluasi menentukan apakah kebijakan dilanjutkan ataukah kebijakan membawa isu yang mengarah pada dua pilihan: diperbaiki atau dihentikan. Proses tersebut dijelaskan dalam gambar berikut ini:



Gambar 2.1 Proses Kebijakan Secara Umum

Sumber: Nugroho, 2017: h.231

2.3.4 Bentuk Kebijakan Publik

Kebijakan publik secara umum menurut Abidin (2016 h.251) “berdasarkan wawasan wilayah dan tingkat pemerintahannya kebijakan dibedakan sebagai berikut:

- (1) Kebijakan nasional yang meliputi seluruh wilayah negara dan lembaga pemerintah. Kebijakan ini, antara lain mengambil bentuk UUD, TAP MPR, dan strategi kabinet;
- (2) Kebijakan pemerintah tingkat provinsi yang dibuat oleh gubernur dan DPRD. Di tingkat provinsi, diantaranya adalah keputusan gubernur dan peraturan daerah;
- (3) Kebijakan pemerintah tingkat kabupaten dan kota yang dibuat oleh bupati atau walikota sebagai kepala daerah dan peraturan daerah yang dibuat oleh DPRD bersama kepala daerah.”

Pandangan Nugroho (2017) bahwa kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi empat yaitu kebijakan formal, kebiasaan umum lembaga publik, pernyataan pejabat publik dan perilaku pejabat publik. *Pertama*, kelompok kebijakan formal yaitu keputusan-keputusan yang dikodifikasikan secara tertulis dan disahkan agar dapat berlaku. Kebijakan formal dibagi menjadi tiga yaitu perundang-undangan, hukum dan regulasi. Hirarki peraturan perundang-undangan sesuai Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (4) Peraturan Pemerintah.
- (5) Peraturan Presiden.
- (6) Peraturan Daerah Provinsi.
- (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kedua, kelompok bentuk Kovenensi. Kebijakan kovenensi biasanya ditumbuhkan dari proses manajemen organisasi publik, misalnya pidato presiden. *Ketiga*, bentuk pernyataan pejabat publik yaitu pernyataan yang dikemukakan baik pejabat negara, pejabat pemerintah atau pejabat masyarakat yang berkenaan

dengan tugas dan kewenangan dari lembaga publik. *Keempat*, perilaku pejabat publik dapat yang mencangkup gaya kepemimpinan dan kebiasaan pemimpin.

Berdasarkan bentuk-bentuk kebijakan publik diatas, penelitian ini mengangkat studi kasus tentang Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata. Kebijakan ini masuk kedalam bentuk kebijakan formal dalam wujud perundang-undangan yaitu Peraturan Daerah, yang berada ditingkat pemerintah provinsi.

2.4 Implementasi Kebijakan Publik

2.4.1 Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dan momentum dalam proses kebijakan selanjutnya dalam memecahkan suatu permasalahan publik. Seperti yang disampaikan oleh Nugroho (2017) bahwa implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena disini masalah kadang tidak dijumpai di dalam konsep yang muncul dilapangan.

Implementasi kebijakan sering dianggap bentuk penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang. Sebagaimana dinyatakan Ripley dan Franklin dalam Winarno (2014 h. 48) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Selanjutnya, Mazmanian dan Sabatier (1983), mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut:

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

Implementasi kebijakan yang diambil pemerintah pada prinsipnya harus memperjelas dan mempermudah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Lester dan Stewart (2002) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Istilah implementasi menunjukkan pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan program dan hasil- hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah (Winarno, 2014). Secara umum, Grindle (1980) menjelaskan bahwa *the task of implementation is to establish a link that allows the goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activity* (tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah).

Pandangan mengenai kebijakan dan pelaksanaannya, Van Meter dan Van Horn (1975) menyatakan bahwa implementasi kebijakan mencakup tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok publik atau privat yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Bertumpu dari penjabaran di atas, dapat diambil suatu kesimpulan bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh

pemerintah maupun swasta sebagaimana arahan dalam undang-undang, peraturan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan dan memperoleh hasil dari pelaksanaannya.

2.4.2 Tahapan Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan terjadi secara terus menerus untuk mencapai apa yang mengarah pada penempatan suatu kebijakan kedalam tujuan keputusan yang diinginkan. Proses implementasi lebih operasional mencakup tiga tahapan menurut Widodo (2017) diantaranya, sebagai berikut:

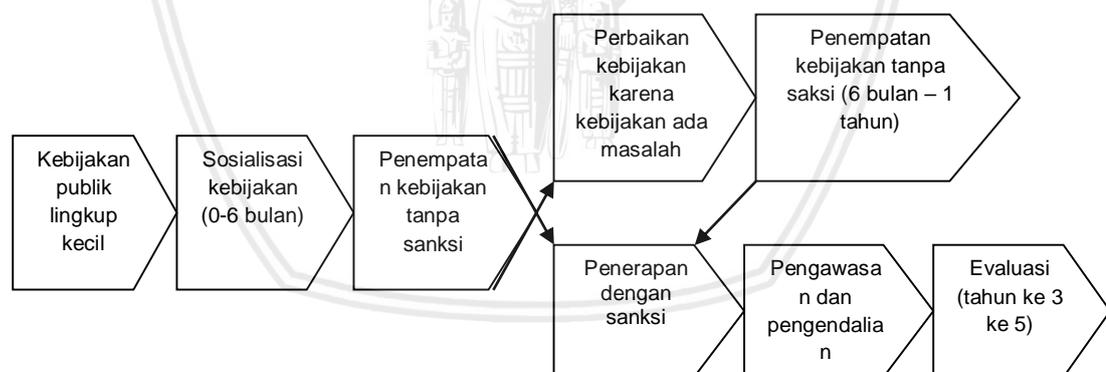
- (1) Tahap interpretasi merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak kedalam kebijakan yang lebih operasional.
- (2) Tahap pengorganisasian merupakan proses kegiatan pengaturan dan penetapan sumber daya yang diperlukan.
- (3) Tahap aplikasi merupakan perwujudan dari pelaksanaan masing-masing kegiatan dalam tahapan sebelumnya.

Pada praktiknya, implementasi kebijakan melalui 6 (enam) tahapan menurut Nugroho (2017), yaitu:

- (1) Tahap 1: tim implementasi. Pada tahap pertama ini dibentuk tim untuk melaksanakan implementasi, waktu yang diperlukan untuk menyusun tim maksimal 7 (tujuh) hari kerja.
- (2) Tahap 2: pelatihan pelaksana. Pada tahap ini dilakukan pelatihan untuk menyamakan persepsi atas kebijakan yang hendak dilaksanakan. Waktu yang diperlukan pada tahap ini maksimum 20 hari kerja untuk tingkat lokal dan 60 hari kerja untuk tingkat nasional.

- (3) Tahap 3: sosialisasi publik. Pada tahap ini dilakukan penyebarluasan kebijakan melalui organisasi, pertemuan pemangku kepentingan dan media masa.
- (4) Tahap 4: implementasi percobaan. Implementasi kebijakan dilakukan tanpa pengenaan sanksi dengan jangka waktu selama 6 (enam) bulan sampai satu tahun.
- (5) Tahap 5: perbaikan kebijakan. Tahap ini dilakukan perbaikan atau penyempurnaan hasil dari implementasi percobaan.
- (6) Tahap 6: implementasi penuh. Implementasi kebijakan dilakukan dengan penerapan sanksi yang disertai pengawasan dan pengendalian.

Untuk tingkat kebijakan yang berlingkup kecil seperti tingkat daerah. Ada pola waktu implementasi kebijakan lingkup kecil sesuai gambar berikut:



Gambar 2.2 Timing Implementasi Kebijakan

Sumber: Nugroho, 2017

Berdasarkan pemaparan tahapan diatas, Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata merupakan kebijakan pada lingkup kecil. Yang mana perda ini berada pada tahap implementasi telah berjalan selama kurang lebih 2 (dua) tahun.

2.4.3 Faktor Penghambat dan Pendukung Implementasi Kebijakan

Faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan berimplikasi secara nyata terhadap kesuksesan atau kegagalan dari suatu kebijakan publik. Secara umum, praktik pada implementasi kebijakan dapat mengalami kegagalan. Implementasi kebijakan yang tidak berhasil mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, kemungkinan pula karena pihak-pihak yang terlibat tidak mau bekerjasama atau menguasai permasalahan. Biasanya, kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh faktor berikut: pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*) (Wahab, 2016).

Menurut Agustino (2017) dalam perspektif lain, implementasi kebijakan dianggap tidak efektif apabila tujuan kebijakan tidak dapat dipenuhi, jika orang bertindak tidak sesuai yang diinginkan oleh kebijakan. Ada beberapa faktor yang mengakibatkan implementasi kebijakan berjalan efektif atau tidak diantaranya:

- (1) Respek anggota masyarakat pada otoritas dan keputusan pemerintah
Kepatuhan terus berlangsung selama individu dalam masyarakat masih menganggap cukup banyak alasan dan argument untuk menghormati keputusan pemerintah itu.
- (2) Kesadaran untuk menerima kebijakan
Dalam masyarakat yang digerakkan oleh logika *rational choices*, banyak dijumpai individu atau sekelompok warga yang mau menerima dan melaksanakan kebijakan publik sebagai sesuatu yang logis, rasional.

(3) Ada atau tidaknya sanksi hukum

Orang mau atau tidak mau melaksanakan kebijakan karena takut atau tidaknya pada sanksi hukum yang berlaku, dijabarkan pada konten kebijakan seperti denda dan kurungan.

(4) Kepentingan pribadi atau kelompok

Subjek kebijakan sering memperhatikan keuntungan langsung yang didapat dari pelaksanaan suatu kebijakan, maka tidak heran apabila efektifitas suatu implementasi dipengaruhi oleh penerimaan atau dukungan subjek kebijakan.

(5) Bertentangan dengan sistem nilai yang ada

Implementasi tidak berjalan efektif apabila bertentangan dengan sistem nilai yang ada disuatu daerah.

(6) Keanggotaan seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi

Apabila subjek bergabung pada anggota yang tengah membela kebijakan, maka secara sadar anggota mengikuti arah kebijakan organisasinya.

(7) Wujudnya kepatuhan selektif

Tidak dapat dipungkiri bahwa tidak semua subjek kebijakan patuh atas aturan dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah.

(8) Waktu

Efektif atau tidaknya implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh tepat atau tidak tepatnya waktu pelaksanaan kebijakan.

(9) Sosialisasi

Tanpa sosialisasi yang cukup baik, tujuan kebijakan tidak dapat tercapai.

(10) Koordinasi antar lembaga atau antar organisasi

Implementasi kebijakan tidak jarang melibatkan banyak pemangku kepentingan dan *stakeholder*. Oleh karena itu, koordinasi yang baik dapat digunakan menilai efektifnya implementasi kebijakan.

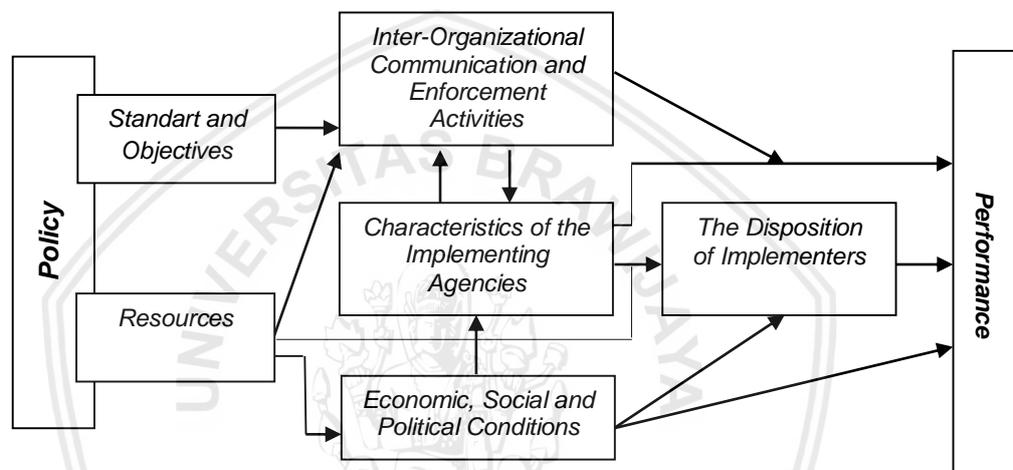
Selanjutnya Abidin (2016) memaparkan beberapa faktor eksternal yang biasanya mempersulit implementasi suatu kebijakan antara lain berasal dari kondisi-kondisi berikut: (a) kondisi fisik, seperti terjadinya perubahan musim atau bencana alam; (b) faktor politik, seperti pertukaran pemerintahan yang dapat mengubah pendekatan dalam implementasi; (c) tabiat (*attitude*) dari sekelompok orang yang cenderung tidak sabar menunggu berlangsungnya proses kebijakan dengan sewajarnya; (d) terjadi penundaan karena keterlambatan atau kekurangan faktor input; (e) kelemahan salah satu langkah dalam rangkaian beberapa langkah implementasi, dan (f) kelemahan daripada kebijaksanaan itu sendiri. Selain itu, Patton & Sawicki (1993) juga menjelaskan tentang aspek penyebab kegagalan kebijakan yaitu (1) lembaga pelaksana implementasi kebijakan tidak memiliki keahlian atau komitmen yang diperlukan; (2) mekanisme pelaksanaan yang terlalu kaku dan berat; (3) kelompok sasaran tidak memberikan respon/tanggapan seperti yang diharapkan dari kebijakan tersebut; (4) kecilnya insentif yang diberikan; (5) kurangnya pemahaman kelompok sasaran terhadap pelaksanaan program.

2.4.4 Model-model Implementasi

Model implementasi kebijakan berguna untuk meningkatkan pemahaman tingkat kesulitan implementasi pada proses implementasi. Beberapa ahli memaparkan berbagai model implementasi kebijakan sebagai berikut:

1. Model Donald van Metter & Carl van Horn

Donald van Metter dan Carl van Horn menggunakan model pendekatan top-down yang dikenal dengan istilah *A Model of The Policy Implementation Process*. Model ini mempunyai enam variabel yang menghubungkan antara kebijakan (*policy*) dengan kinerja (*performance*).



Gambar 2.3 Model Pendekatan *The Policy Implementation Process* van Metter dan van Horn

Sumber: Van Metter dan Van Horn dalam Hill dan Hupe (2002)

Enam variabel yang saling terhubung tersebut dijelaskan sebagai berikut:

(1) Standar dan tujuan kebijakan

Variabel ini didasarkan pada kepentingan utama terhadap faktor-faktor yang menentukan kinerja kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan berguna dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh, sehingga standar dan tujuan harus diidentifikasi dan dipertimbangkan. Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika standar dan tujuan kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang ada ditingkat pelaksana.

(2) Sumberdaya kebijakan

Sumberdaya kebijakan harus mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Sumberdaya dimaksud berupa dana, manusia dan hal lain yang memperlancar implementasi berjalan efektif. Keberhasilan implementasi kebijakan tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia.

(3) Komunikasi antarorganisasi dalam kegiatan pelaksanaan

Implementasi berjalan efektif apabila ukuran dan tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam kinerja kebijakan. Standar dan tujuan tidak dapat dilakukan kecuali jika dinyatakan dengan kejelasan yang cukup sehingga pelaksana bisa tahu apa itu yang diharapkan dari mereka. Demikian penting untuk memberi perhatian pada ketepatan komunikasi dengan para pelaksana kebijakan, konsistensi dan keseragaman tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi.

(4) Karakteristik badan pelaksana

Pembahasan karakteristik badan pelaksana tidak lepas dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan pelaksana kebijakan.

(5) Kondisi ekonomi, sosial, dan politik

Variabel lingkungan turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang diterapkan, termasuk lingkungan sosial, ekonomi dan politik. Kondisi sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menyebabkan kegagalan implementasi.

(6) Disposisi pelaksana (implementor)

Tanggapan implementor terhadap kebijakan yang dapat mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, diantaranya kognisi (pemahaman implementor terhadap isi kebijakan), macam tanggapan terhadapnya (penerima, netral, penolakan), dan intensitas tanggapan itu.

2. Model Daniel H. Mazmanian & Paul A. Sabatier

Model implementasi yang ditawarkan oleh Daniel H. Mazmanian dan Paul A. Sabatier disebut dengan *A Framework for Implementation Analysis*. Model ini mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel yang dimaksud oleh Mazmanian dan Sabatier diklasifikasikan ke dalam tiga kategori yaitu masalah dan struktur implementasi, serta rekomendasi. Mazmanian dan Sabatier mengklasifikasi proses kebijakan ke dalam tiga variabel, sebagai berikut:

(1) Variabel material, indikator material adalah:

- (a) Kesukaran-kesukaran teknis
- (b) Keragaman perilaku yang akan diatur
- (c) Presentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran
- (d) Tingkat ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki

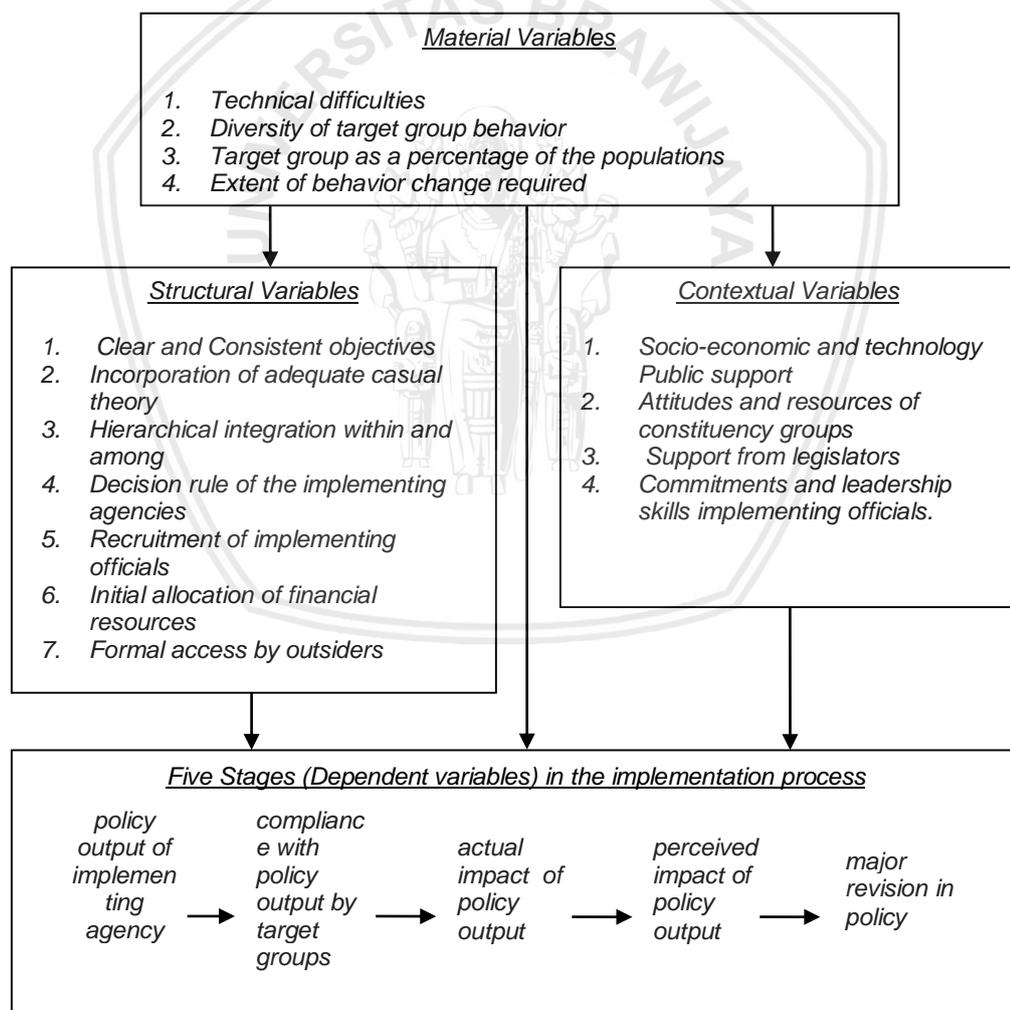
(2) Variabel struktural adalah:

- (a) Kejelasan isi kebijakan
- (b) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis
- (c) Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut
- (d) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana
- (e) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana

- (f) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan
- (g) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan

(3) Variabel kontekstual adalah:

- (a) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi
- (b) Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan
- (c) Sikap dari kelompok pemilih
- (d) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor



Gambar 2.4 Model A Framework for Implementation Analysis Mazmanian dan Sabatier

Sumber: Mazmanian dan Sabatier dalam Nugroho (2017)

3. Model Edward III

Edwards III (1980) menamakan model kebijakan publiknya dengan istilah *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam mengkaji implementasi kebijakan, Edwards III memfokuskan pada empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan yakni komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Empat variabel yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan, sebagai berikut:

(1) Komunikasi

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Terdapat tiga indikator yang digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut, yaitu transmisi, kejelasan dan konsistensi.

(2) Sumberdaya

Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu: (a) staf; sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau sumber daya manusia (SDM), (b) informasi dalam implementasi kebijakan, (c) wewenang; kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik, (d) fasilitas; fasilitas fisik juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan.

(3) Disposisi

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel ini adalah efek disposisi, melakukan pengaturan birokrasi, insentif.

(4) Struktur birokrasi

Kebijakan yang kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan tersebut maka akan menyebabkan sumber daya menjadi tidak efektif dan tidak termotivasi hingga menghambat jalannya kebijakan. Ada dua karakteristik menurut Edward III yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi atau organisasi ke arah yang lebih baik yakni:

- (a) Membuat *Standar Operating Procedures* (SOPS) yang lebih fleksibel
- (b) Melaksanakan fragmentasi bertujuan untuk menyebar tanggungjawab berbagai aktivitas, kegiatan, atau program dengan bidangnya masing-masing.

4. Model Merilee S. Grindle

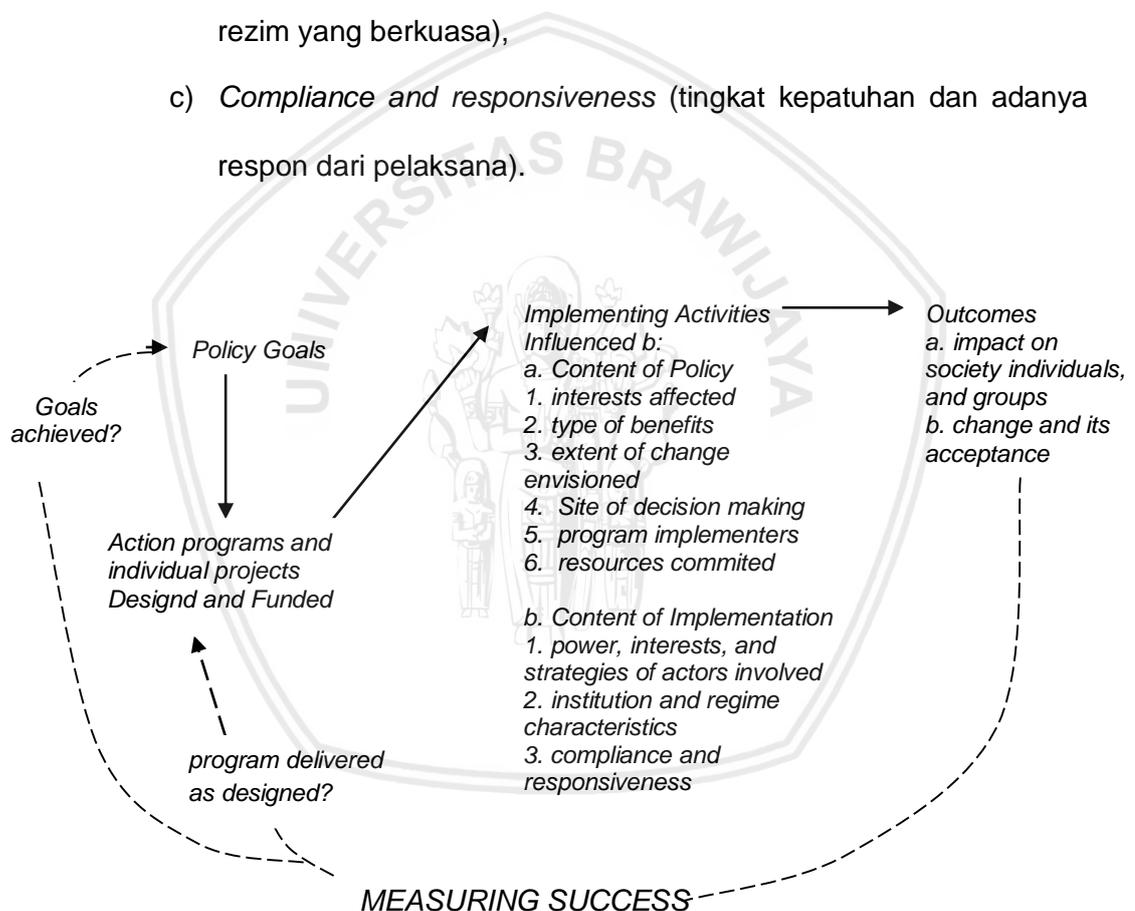
Grindle (1980) memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui

interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

Dalam pendekatan Grindle yang dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*, terdapat dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, yaitu:

- (1) Keberhasilan dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*)
Tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin dicapai, dilihat dari prosesnya, dapat dipertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- (2) Keberhasilan implementasi kebijakan yang ditentukan oleh tingkat implementability kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas:
 - a. Isi kebijakan (*content of policy*), mencakup:
 - a) *Interest affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)
Indikator ini beragumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan.
 - b) *Type of benefits* (tipe manfaat)
Kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan.
 - c) *Extent of change envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)
Seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.
 - d) *Site of decision making* (letak pengambilan keputusan)

- e) *Program implementor* (pelaksana program)
- f) *Resources committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)
- b. Lingkungan implementasi (*context of implementation*), mencakup:
 - a) *Power, interest, and strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)
 - b) *Institution and regime characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa),
 - c) *Compliance and responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana).



Gambar 2.5 Model *Implementation as a Political and Administrative Process Grindle*

Sumber: Grindle, Merille S (ed.). 1980

Berdasarkan penjabaran model-model implementasi kebijakan diatas, peneliti memilih model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn tahun 1975 sebagai alat analisis karena model

implementasi kebijakan oleh Van Meter dan Van Horn memiliki kolerasi terhadap permasalahan yang ditemukan dilapangan. Maka dibahas kedalam enam variabel Van Meter dan Van Horn. Artinya, alur pemikiran yang peneliti bawa bahwa kebijakan berjalan linear mulai dari kebijakan, implementor sampai kinerja implementasi.

2.5 Konsep Pariwisata

Istilah pariwisata berasal dari kata “pari” dan “wisata”. Pari berarti banyak atau berkeliling. Sedangkan, wisata berarti berpergian. Atas dasar itu, secara estimologi kata pariwisata bermakna berpergian berkali-kali. *United Nation Conference on Travel and Tourism* mendefinisikan pariwisata sebagai setiap orang yang mengunjungi negara yang bukan merupakan tempat tinggalnya, untuk berbagai tujuan tetapi bukan untuk mencari pekerjaan atau penghidupan dari negara yang dikunjunginya.

Konsep pariwisata mengandung kata kunci ‘perjalanan’ (*tour*) yang dilakukan seseorang demi kesenangan untuk sementara waktu, bukan untuk menetap atau bekerja. Seperti yang dikemukakan oleh Suwantoro (2004) bahwa istilah pariwisata berhubungan erat dengan pengertian perjalanan wisata, yaitu sebagai suatu perubahan tempat tinggal sementara seseorang di luar tempat tinggalnya karena suatu alasan dan bukan untuk melakukan kegiatan yang menghasilkan upah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa perjalanan wisata merupakan suatu perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau lebih dengan tujuan antara lain untuk mendapatkan kesenangan dan memenuhi hasrat ingin mengetahui sesuatu.

Berwisata adalah suatu proses perjalanan sementara oleh seseorang atau sekelompok orang menuju suatu tempat diluar dari tempat tinggalnya. Dorongan

seseorang melakukan perjalanan wisata dapat dikarenakan berbagai kepentingan, baik kebutuhan rekreasi, penelitian, keagamaan, kesehatan, minat terhadap kebudayaan dan kesenian, kepentingan keluarga atau politik.

Ditinjau dari aspek peristilahan dalam Bahasa Inggris hanya dikenal istilah *tour/visit* dan *tourism*. Menurut Goeldner dan Ritchie (2009) definisi *tourism* yaitu *the processes, activities, and outcomes arising from the relationship and the interactions among tourist, tourism suppliers, host government, host communities, and surroding environments that are involved in the attracting and hosting of visitors*.

Dengan demikian, *tourism* diartikan sebagai proses, aktivitas dan segala hasil yang muncul dari hubungan antar pemangku kepentingan di bidang tersebut. Adapun pemangku kepentingan yang dimaksud adalah wisatawan, pengusaha, pemerintah di suatu destinasi pariwisata, masyarakat setempat dan lingkungan hidup sekitar. Sementara itu, Krippendorf (1997) dalam Pitana dan Gayatri (2005 h. 62), memaparkan bahwa:

“apapun motivasi seseorang melakukan perjalanan, maka bagi seseorang wisatawan, perjalanan tersebut mempunyai beberapa manfaat diantaranya: 1) *travel is recuperation and regeneration* (perjalanan wisata merupakan wahana penyegaran dan regenerasi fisik dan mental); 2) *travel is ompensation and social integration* (perjalanan wisata merupakan kompensasi terhadap berbagai hal yang melelahkan sekaligus juga berfungsi sebagai wahana integrasi sosial bagi mereka yang merasa teralienansi dirumahnya); 3) *travel is escape* (perjalanan wisata merupakan pelarian dari kejenuhan); 4) *travel is communication* (perjalanan wisata merupakan suatu komunikasi); 5) *travel is broadens the mind* (perjalanan wisata merupakan wahana untuk mengembangkan wawasan); 6) *travel is freedom and self determination* (perjalanan wisata merupakan wahana kebebasan); 6) *travel is self realization* (perjalanan wisata merupakan wahana untuk realisasi diri; dan 7) *travel is happiness* (perjalanan wisata merupakan sesuatu yang menyenangkan).”

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, membatasi beberapa pengertian yang berhubungan dengan kegiatan pariwisata, yaitu:

- (a) Wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi, dalam jangka waktu sementara (ayat 1).
- (b) Wisatawan adalah orang yang melakukan wisata (ayat 2).
- (c) Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah dan pemerintah daerah (ayat 3).
- (d) Kepariwisata adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, pemerintah, pemerintah daerah dan pengusaha (ayat 4).
- (e) Daya tarik wisata adalah segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisata (ayat 5).
- (f) Daerah tujuan pariwisata yang selanjutnya disebut Destinasi Pariwisata adalah kawasan geografis yang berada dalam satu atau lebih wilayah administratif yang di dalamnya terdapat daya tarik wisata, fasilitas umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas, serta masyarakat yang saling terkait dan melengkapi terwujudnya kepariwisataan (ayat 6).
- (g) Usaha pariwisata adalah usaha yang menyediakan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dan penyelenggaraan pariwisata (ayat 7).
- (h) Pengusaha pariwisata adalah orang atau sekelompok orang yang melakukan kegiatan usaha pariwisata (ayat 8).
- (i) Industri pariwisata adalah kumpulan usaha pariwisata yang saling terkait dalam menghasilkan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dalam penyelenggaraan pariwisata (ayat 9).

Kepariwisata adalah keseluruhan kegiatan yang berkaitan dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, pemerintah, pemerintah daerah dan pengusaha.

Tujuan kepariwisataan berdasarkan UU No. 10 Tahun 2009, yaitu:

- (a) Meningkatkan pertumbuhan ekonomi
- (b) Meningkatkan kesejahteraan rakyat
- (c) Menghapus kemiskinan

- (d) Mengatasi pengangguran
- (e) Melestarikan alam, lingkungan, dan sumber daya
- (f) Memajukan kebudayaan
- (g) Mengangkat citra bangsa
- (h) Memupuk rasa cinta tanah air
- (i) Memperkukuh jati diri dan kesatuan bangsa
- (j) Mempererat persahabatan antar bangsa.

Kepariwisata diselenggarakan dengan beberapa prinsip sesuai Pasal 5 UU

No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, yaitu:

- (a) Menjunjung tinggi norma agama dan nilai budaya sebagai pengejawantahan dari konsep hidup dalam keseimbangan hubungan antara manusia dan Tuhan Yang Maha Esa, hubungan manusia dengan sesama manusia, dan hubungan manusia dengan lingkungan.
- (b) Menjunjung tinggi hak asasi manusia, keragaman budaya dan kearifan lokal.
- (c) Memberi manfaat untuk mensejahterakan rakyat, keadilan, kesetaraan, dan proporsionalitas.
- (d) Memelihara kelestarian alam dan lingkungan hidup.
- (e) Memberdayakan masyarakat setempat.
- (f) Menjamin keterpaduan antar sektor, antar daerah, antara pusat dan daerah yang merupakan satu kesatuan sistemik dalam kerangka otonomi daerah serta keterpaduan antar pemangku kepentingan.

Berdasarkan penjabaran di atas, dapat diberi batasan pengertian pariwisata merupakan kegiatan perjalanan wisata dari daerah satu ke daerah lain yang didukung fasilitas dan layanan yang disediakan oleh masyarakat, pemerintah maupun pengusaha daerah tujuan wisata. Kegiatan wisata bersifat sementara yang dikaitkan dengan tujuan rekreasi tergantung motivasi wisatawan melakukan perjalanan wisata tanpa bermaksud mencari kerja atau nafkah.

2.5 Konsep Pramuwisata

Suatu perjalanan wisata selain adanya objek wisata yang menjadi tujuan perlu adanya tenaga pemandu perjalanan wisatawan yang kita sebut pramuwisata. Dari sudut pandang wisatawan, pramuwisata adalah seorang yang bekerja pada suatu Usaha Jasa Perjalanan Wisata (UJPW) atau suatu kantor pariwisata yang

bertugas memberikan informasi petunjuk secara langsung kepada wisatawan sebelum dan selama perjalanan wisata berlangsung.

Pada UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata bab VI (pasal 14: 1) butir (k) bahwa pramuwisata termasuk dalam jenis-jenis usaha jasa pariwisata. Hal ini menunjukkan bahwa jasa pramuwisata dibutuhkan dalam kegiatan pariwisata. Peranan pramuwisata dalam pariwisata adalah sebagai ujung tombak yang dapat menentukan keberhasilan sebuah pelayanan perjalanan wisata.

Pengertian pramuwisata menurut Suwanto (2004), pramuwisata secara umum adalah seseorang yang memberi penjelasan serta petunjuk kepada wisatawan dan *traveller* lainnya tentang segala sesuatu yang hendak dilihat dan disaksikan bilamana mereka berkunjung pada suatu objek, tempat atau daerah wisata tertentu. Dari beberapa pengertian diatas menunjukkan bahwa pramuwisata memiliki tugas yang cukup berat dalam rangka memberikan pelayanan dan informasi kepada wisatawan. Pramuwisata dituntut memiliki wawasan yang luas dan memiliki ketrampilan kerja yang menunjang tugas-tugasnya.

Pramuwisata dituntut harus dapat menguasai informasi yang banyak tentang objek wisata dan daya tarik wisata yang dibutuhkan oleh wisatawan. Menurut Yoeti (2013) informasi adalah hal yang menyangkut segala sesuatu yang ingin dilihat dan disaksikan oleh para wisatawan, khususnya untuk wisatawan yang pertama kali berkunjung ke objek tersebut. Lebih lanjut, Yoeti menyatakan syarat memberi informasi yang dianggap baik adalah memiliki komitmen, keyakinan diri, persiapan yang baik dan tidak dalam keadaan buru-buru.

Pramuwisata dapat tergabung dalam usaha khusus pramuwisata maupun tergabung dalam UJPW. Dengan kata lain pramuwisata dikatakan legal apabila telah memiliki standar usaha pramuwisata untuk yang membuka usaha dan

sertifikat untuk setiap orang yang berpraktek sebagai pramuwisata. Berdasarkan Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2015 tentang Standar Usaha Jasa Pramuwisata disebutkan sertifikasi usaha jasa pramuwisata adalah proses pemberian sertifikat kepada usaha jasa pramuwisata untuk mendukung peningkatan mutu produk, pelayanan dan pengelolaan usaha jasa pramuwisata melalui audit pemenuhan standar. Sertifikat adalah bukti tertulis yang diberikan oleh Lembaga Sertifikasi Usaha Pariwisata kepada Usaha Jasa Pramuwisata yang telah memenuhi standar. Sedangkan, seorang pramuwisata wajib mengantongi Sertifikat Kompetensi Kepemanduan Wisata. Sertifikasi ini disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Kompetensi dan Sertifikasi Usaha di Bidang Pariwisata.

Jenis-jenis pramuwisata dibagi menjadi 4 (empat) menurut Suwanto (2004 h. 13-14), "jenis pramuwisata berdasarkan bidang keahliannya dibagi sebagai berikut:

- (1) Pramuwisata umum, yaitu pramuwisata yang mempunyai pengetahuan mengenai kebudayaan, kekayaan alam, dan aspirasi kehidupan bangsa/penduduk secara umum; yang memiliki ijin untuk memberikan bimbingan perjalanan dan penerangan kepariwisataan dengan mempergunakan satu atau beberapa bahasa tertentu terhadap wisatawan, baik secara perseorangan atau kelompok.
- (2) Pramuwisata khusus, yaitu pramuwisata yang mempunyai pengetahuan khusus dan mendalam mengenai objek wisata seperti kebudayaan, arkeologi, sejarah, keagamaan, margasatwa dan lain-lain.
- (3) Pramuwisata darma wisata, yaitu pramuwisata senior yang mempunyai tanda pramuwisata untuk memimpin perjalanan suatu kelompok wisatawan yang melakukan perjalanan di suatu wilayah atau suatu negara guna memberikan asistensi perjalanan, bimbingan dan penenrangan objek wisata.
- (4) Pramuwisata pengemudi, yaitu pramuwisata yang mempunyai kartu tanda pramuwisata untuk memberikan bimbingan dan penerangan umum mengenai objek wisata, disamping kedudukannya sebagai pengemudi kendaraan umum."

Di Indonesia, secara nasional terdapat organisasi yang mewadahi profesi pramuwisata yaitu Himpunan Pramuwisata Indonesia (HPI). Selain itu, di beberapa daerah juga terbentuk sejumlah organisasi serupa yang bersifat lokal. HPI berkantor di Jakarta Pusat. Maksud dan tujuan organisasi HPI adalah menghimpun para pramuwisata dan melakukan pembinaan dan pengembangan pramuwisata (Suwanto, 2004). HPI tersebar di Provinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia. HPI telah memformulasikan prinsip-prinsip dan standar etika yang mengikat pramuwisata Indonesia mengenai tanggung jawab profesi dan sikap tingkah laku dalam melaksanakan profesi pramuwisata.

Para pramuwisata sebagai salah satu rantai dalam jajaran industri pariwisata Indonesia sepakat untuk membuat Kode Etik Pramuwisata Indonesia sebagai upaya menciptakan citra bagus pramuwisata Indonesia dalam menjalankan tugasnya, sekaligus yang wajib ditaati, dilaksanakan dan mengikat anggota Himpunan Pramuwisata Indonesia. Kode etik Pramuwisata Indonesia ditetapkan melalui Keputusan Musyawarah Nasional I Himpunan Pramuwisata Indonesia dengan Keputusan Nomor 07/MUNAS.I/X/1988, meliputi hal-hal sebagai berikut:

- (1) pramuwisata harus mampu menciptakan kesan penilaian yang baik atas daerah, negara bangsa, dan kebudayaan;
- (2) pramuwisata dalam menjalankan tugasnya harus mampu menguasai diri, senang, segar, rapi, bersih serta berpenampilan yang simpatik;
- (3) pramuwisata harus mampu menciptakan suasana gembira dan sopan menurut kepribadian Indonesia;
- (4) pramuwisata harus mampu memberikan pelayanan dan perlakuan yang sama kepada wisatawan dengan tidak meminta tip, tidak menjajakan barang dan tidak meminta komisi;
- (5) pramuwisata mampu memahami latar belakang asal usul wisatawan serta mengupayakan untuk meyakinkan wisatawan agar mematuhi hukum, peraturan, adat kebiasaan yang berlaku dan ikut melestarikan objek;
- (6) pramuwisata mampu menghindari timbulnya pembicaraan serta pendapat yang mengundang perdebatan mengenai kepercayaan, adat istiadat, agama, ras dan sistem politik sosial negara asal wisatawan;
- (7) pramuwisata berusaha memberikan keterangan yang baik dan benar apabila ada hal-hal yang belum dapat dijelaskan maka pramuwisata

harus berusaha mencari keterangan mengenai hal tersebut dan selanjutnya menyampaikan kepada wisatawan dalam kesempatan berikutnya;

- (8) pramuwisata tidak dibenarkan mencemarkan nama baik perusahaan, teman seprofesi dan unsur-unsur pariwisata lainnya;
- (9) pramuwisata tidak dibenarkan untuk menceritakan masalah pribadinya yang bertujuan untuk menimbulkan rasa belas kasihan dari wisatawan;
- (10) pramuwisata saat perpisahan mampu memberikan kesan yang baik agar wisatawan ingin berkunjung kembali.

Di Provinsi Bali, pekerjaan pramuwisata telah diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata. Adapun hak dan kewajiban pramuwisata di Bali terdapat pada Bab V Perda tersebut. Hak pramuwisata yaitu penerbitan dan perpanjangan KTPP, dan mendapatkan pelatihan, bimbingan teknis atau sosialisasi. Sedangkan, kewajiban yang harus dilakukan pramuwisata terdapat pada pasal 10-12 Perda tersebut yaitu kewajiban dalam kepeemanduan (pasal 9), ketentuan pakaian (pasal 10), menghimpun diri dalam wadah organisasi (pasal 11), dan kode etik profesi pramuwisata (pasal 12).

2.6 Kerangka Alur Pemikiran

Kepariwisataan berpotensi dalam perekonomian di Indonesia, baik dalam hal penerimaan devisa dan membuka lapangan pekerjaan. Potensi pariwisata dalam pembangunan ini mendorong pemerintah untuk memberi perhatian serius dalam penanganannya. Keseriusan pemerintah telah dikeluarkannya regulasi UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan. Pada Undang-undang ini telah termuat tujuan kepariwisataan dan usaha jasa yang mendukung kepariwisataan itu.

Salah satu jasa yang berperan penting dalam mendukung tujuan kepariwisataan adalah pramuwisata. Namun, ketersediaan pramuwisata yang memadai masih menjadi ganjalan berbagai daerah-daerah di Indonesia. Padahal pramuwisata berperan menjembatani hubungan dan membawa misi, baik dari

pemerintah dan usaha jasa perjalanan wisata (UJPW) dengan wisatawan. Hingga peran pramuwisata dipercayakan sebagai “garda terdepan pariwisata”.

Provinsi Bali merupakan salah satu daerah di Indonesia yang berpotensi menarik kunjungan wisatawan, yang mana jumlahnya meningkat setiap tahun. Namun, kelemahan terkait pramuwisata masih menjadi hambatan pariwisata Bali. Kelemahan itu diantaranya ketersediaan pramuwisata masih kurang, kemampuan memandu dan pengetahuan Budaya Bali pramuwisata masih sering dikeluhkan oleh wisatawan, sulitnya pemerintah mengontrol pertumbuhan pramuwisata, adanya oknum-oknum yang tidak bertanggungjawab mengatasnamakan diri sebagai pramuwisata.

Pemerintah Provinsi Bali mengambil sikap untuk mengatasi permasalahan ini dengan menetapkan kebijakan pramuwisata berupa Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata. Kebijakan mengenai pramuwisata ini memuat tentang Kartu Tanda Pengenal Pramuwisata (KTPP), Sertifikat Pengetahuan Budaya Bali, sanksi administrasi, hak dan kewajiban, pembinaan dan pengawasan, pendanaan, ketentuan pidana dan ketentuan penyidikan. Kebijakan pramuwisata di Provinsi Bali menyesuaikan dengan peraturan di atasnya yaitu UU No. 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata, Peraturan Pemerintah No. 52 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Kompetensi dan Sertifikasi Usaha di Bidang Pariwisata. Serta menyesuaikan Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 2 Tahun 2012 Tentang Kepariwisata Budaya Bali.

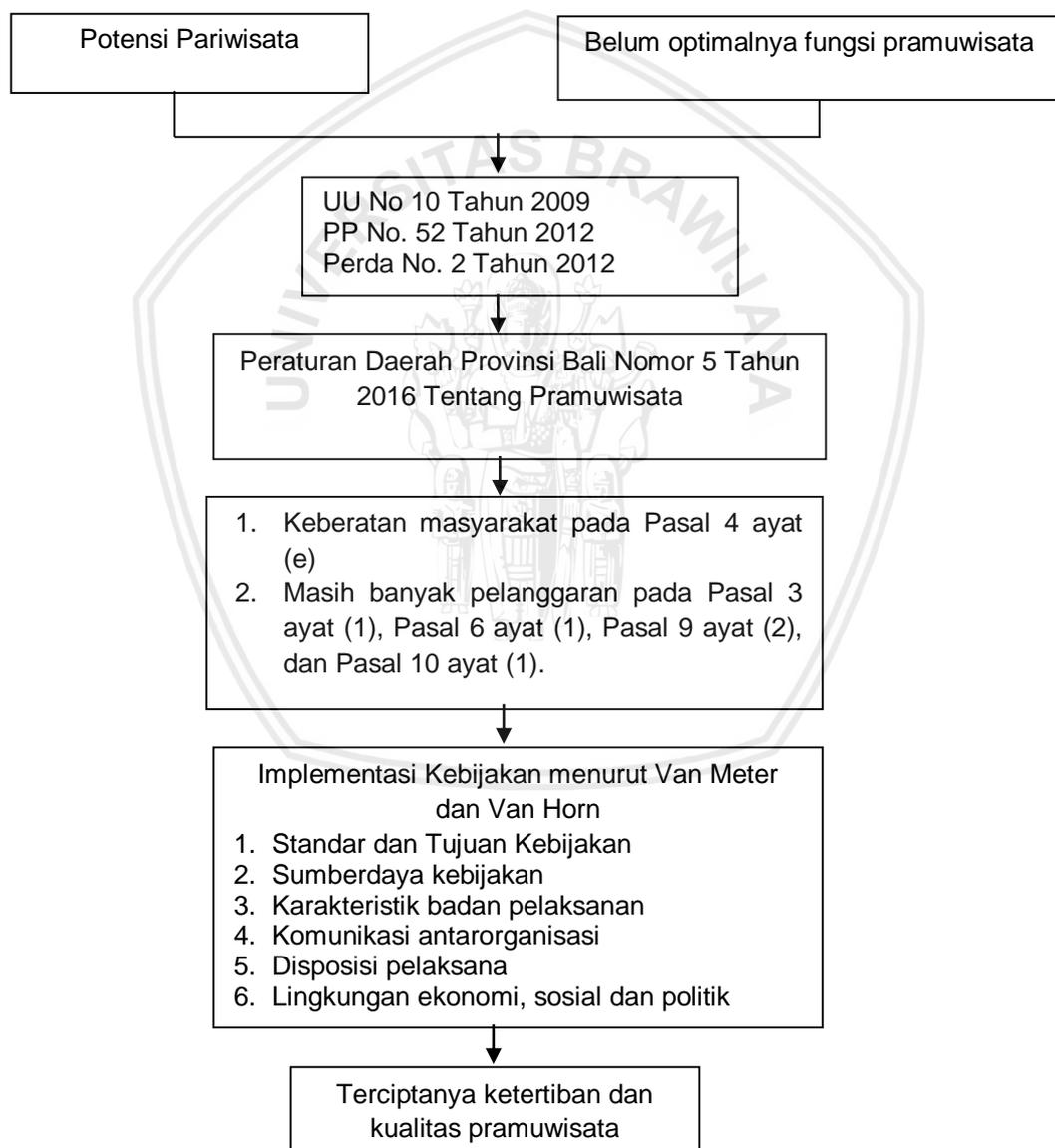
Namun, dalam prosesnya kebijakan pramuwisata ini masih ditemukan permasalahan seperti: keberatan pramuwisata mengenai pasal Pasal 4 ayat (e) yaitu syarat sertifikasi kompetensi ke pemanduan untuk mendapatkan KTPP (Kartu Tanda Pengenal Pramuwisata). Masih banyak masyarakat yang dijumpai Satpol

PP Provinsi Bali melakukan pelanggaran pada Pasal 3 ayat (1) yaitu pelanggar praktek pramuwisata yang tanpa mengantongi KTPP, Pasal 6 ayat (1) yaitu pelanggar pramuwisata yang tidak memperpanjang KTPP setiap 3 tahun, Pasal 9 ayat (2) yaitu pelanggar pramuwisata yang saat melaksanakan kewajiban tidak mengenakan KTPP, dan Pasal 10 ayat (1) yaitu pelanggaran etika berpakaian pramuwisata dengan tidak mengenakan pakaian Adat Bali.

Permasalahan-permasalahan yang muncul merupakan niat pemerintah mengubah peraturan melalui implementasinya. Dengan demikian, penelitian ini merumuskan permasalahan mengenai proses implementasi, sejauh mana mencapai hasilnya dan faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat. Pelaksanaan atau implementasi kebijakan merupakan bagian yang paling sulit dari proses kegiatan.

Proses implementasi kebijakan publik merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn (1975) disebut dengan *A Model of the Policy Implementation* digunakan sebagai alat analisis penelitian ini. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana (implementor) dan kinerja kebijakan publik. Lebih lanjut Van Meter dan Van Horn (1975) menjelaskan bahwa untuk mengefektifkan sebuah implementasi kebijakan perlu memperhatikan faktor-faktor: (1) standar dan tujuan kebijakan; (2) sumber daya; (3) karakteristik organisasi pelaksana; (4) disposisi/sikap para pelaksana; (5) komunikasi antar organisasi terkait; (6) Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Implementasi kebijakan merupakan suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Kebijakan pramuwisata di Provinsi Bali berdasarkan Perda No. 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata diimplementasikan untuk mewujudkan terciptanya ketertiban dan kualitas pramuwisata.



Gambar 2.6 Kerangka Alur Pemikiran

Sumber: diolah penulis

BAB III

ANALISA LATAR SOSIAL PENELITIAN

3.1 Gambaran Umum Provinsi Bali

3.1.1 Kondisi Geografis Provinsi Bali

Provinsi Bali merupakan sebuah pulau kecil yang menjadi bagian Negara Kesatuan Republik Indonesia. Wilayah Provinsi Bali terdiri dari Pulau Bali dengan pulau-pulau kecil disekitarnya yaitu Pulau Nusa Penida, Pulau Nusa Ceningan, Pulau Nusa Lembongan, Pulau Serangan dan Pulau Menjangan. Provinsi Bali beribu kota di Kota Denpasar. Secara astronomis, Provinsi Bali terletak antara $08^{\circ}03'40''$ - $08^{\circ}50'48''$ Lintang Selatan dan $114^{\circ}25'53''$ - $115^{\circ}42'40''$ Bujur Timur dengan luas wilayah secara keseluruhan mencapai $5.636,66 \text{ km}^2$. Secara geografis, Provinsi Bali terletak diantara Pulau Jawa dan Pulau Lombok, dengan batasan sebagai berikut:

Batas Utara	: Laut Bali
Batas Timur	: Nusa Tenggara Barat
Batas Selatan	: Samudera Indonesia
Batas Barat	: Jawa Timur

Provinsi Bali memiliki 4 (empat) danau dan 2 (dua) gunung sebagai aset pariwisata yaitu Danau Bratan, Danau Buyan, Danau Tamblingan, Danau Batur, Gunung Agung dan Gunung Batur. Adanya pegunungan tersebut menyebabkan daerah Bali secara geografis menjadi dua bagian yang tidak sama yakni Bali Utara dengan dataran rendah yang sempit dan kurang landai, serta Bali Selatan dengan dataran rendah yang luas dan landai.



Gambar 3.1 Peta Administrasi Provinsi Bali

Sumber: <https://petatematikindo.files.wordpress.com/2013/03/administrasibali-a1-1.jpg>

Dengan luas daerah 5.636,66 km² secara administrasi, Provinsi Bali terbagi dalam 8 (delapan) kabupaten dan 1 (satu) kota meliputi Kabupaten Jemberana, Tabanan, Badung, Klungkung, Bangli, Gianyar, Buleleng, Karangasem dan Kota Denpasar. Dari 9 (sembilan) kabupaten/kota, Kabupaten Buleleng memiliki luas terbesar yaitu 1.365,88 km², sedangkan Kota Denpasar memiliki luas terkecil yaitu 127,78 km². Kabupaten/kota di Provinsi Bali terdiri dari sejumlah 57 kecamatan dengan 636 desa dan 80 kelurahan. Adapun rinciannya sebagai berikut:

Tabel 3.1 Luas Wilayah Provinsi Bali Menurut Kabupaten/Kota dan Nama Ibukota Tahun 2016

No.	Kabupaten/Kota	Luas (km ²)	Ibukota/kota
1	Jemberana	841.80	Negara
2	Tabanan	839.33	Tabanan
3	Badung	418.52	Badung
4	Gianyar	368.00	Gianyar
5	Klungkung	315.00	Semarapura
6	Bangli	520.81	Bangli
7	Karangasem	839.54	Amlapura
8	Buleleng	1.365.88	Singaraja
9	Denpasar	127.78	Denpasar
	Bali	5.636.66	Denpasar

Sumber: Indikator Statistik Esensial Provinsi Bali, 2016

Tabel 3.2 Jumlah Kecamatan, Desa, Kelurahan menurut Kabupaten/Kota Tahun 2017

No.	Kabupaten/Kota	Kecamatan	Desa	Kelurahan
1	Jembrana	5	41	10
2	Tabanan	10	133	0
3	Badung	6	46	16
4	Gianyar	7	64	6
5	Klungkung	4	53	6
6	Bangli	4	68	4
7	Karangasem	8	75	3
8	Buleleng	9	129	19
9	Denpasar	4	27	16
	Bali	57	636	80

Sumber: Provinsi Bali Dalam Angka, 2018

3.1.2 Penduduk Provinsi Bali

Jumlah penduduk Provinsi Bali hingga tahun 2017 yaitu sebesar 4246.5 dengan kepadatan penduduk 753 km². Kota Denpasar merupakan wilayah terpadat dengan jumlah penduduk yaitu 914.3 ribu jiwa. Sementara, wilayah dengan jumlah penduduk paling kecil yaitu Kabupaten Klungkung.

Tabel 3.3 Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk Provinsi Bali Menurut Kabupaten/Kota Tahun 2017

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah Penduduk (ribu jiwa)	Kepadatan Penduduk per km ²
1	Jembrana	274.9	327
2	Tabanan	441.0	525
3	Badung	643.5	1.538
4	Gianyar	503.9	1.369
5	Klungkung	177.4	563
6	Bangli	225.1	432
7	Karangasem	412.8	492
8	Buleleng	653.6	479
9	Denpasar	914.3	7.155
	Bali	4246.5	753

Sumber: Provinsi Bali Dalam Angka 2018

Hasil Survei Angkatan Kerja Nasional Agustus 2017 menunjukkan jumlah penduduk usia kerja di Provinsi Bali sejumlah 3.234.583 orang. Jumlah

tersebut terbagi sebanyak 2.434.450 orang merupakan angkatan kerja, dan 801.113 orang bukan angkatan kerja. Melihat dari tingkat partisipasi angkatan kerja mencapai 75,24% sedangkan tingkat pengangguran terbuka sebesar 1,48%.

Tabel 3.4 Kondisi Ketenagakerjaan Provinsi Bali Menurut Jenis Kelamin Tahun 2017

No	Uraian	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1	Penduduk Usia Kerja (orang)	1.619.455	1.616.108	3.235.583
2	Angkatan Kerja (orang)	1.340.290	1.094.160	2.434.450
3	Bekerja (orang)	1.315.707	1.082.600	2.398.307
4	Pengangguran Terbuka (orang)	24.583	11.560	36.143
5	Bukan Angkatan Kerja (orang)	279.165	521.948	801.113
6	Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (%)	82,78	67,70	75,24
7	Tingkat Pengangguran Terbuka (%)	1,83	1,06	1,48

Sumber: Provinsi Bali Dalam Angka 2018

Berdasarkan Tabel 3.4 diatas terlihat sebanyak 2.398.307 orang yang bekerja. Jumlah tersebut tersebar ke dalam lapangan-lapangan pekerjaan utama, sesuai Tabel 3.5 berikut:

Tabel 3.5 Penduduk Berumur 15 Tahun keatas yang Bekerja Menurut Status Lapangan Usaha di Provinsi Bali Tahun 2017

No	Lapangan Pekerjaan Utama	Jumlah
1	Pertanian, Perkebunan, Kehutanan dan Perikanan	466.307
2	Pertambangan dan Penggalian	6.536
3	Industri Pengolahan	341.221
4	Listrik dan Air	6.248
5	Bangunan	179.134
6	Perdagangan, Rumah Makan & Akomodasi	760.093
7	Angkutan, Pergudangan dan Komunikasi	94.562
8	Keuangan, Asuransi, Usaha Persewaan, & Bangunan	99.784
9	Jasa Kemasyarakatan, Sosial & Perorangan	444.422
Jumlah		2.398.307

Sumber: Provinsi Bali Dalam Angka 2018

3.2 Pariwisata Provinsi Bali

Bali merupakan daerah tujuan wisata yang sangat digemari sejak jaman pemerintahan Belanda. Bali sebagai destinasi wisata dibagi menjadi 16 kawasan dan sejumlah Daya Tarik Wisata (DTW) yang ditetapkan dengan SK Walikota/Bupati di Provinsi Bali sebanyak 245 DTW. Peruntukan kawasan efektif pariwisata tersebut adalah seluas 12.512 hektar atau 2,3% dari luas Daerah Provinsi Bali (Perda No. 16 Tahun 2009, pasal 57-pasal 66). Berikut jumlah DTW berdasarkan Kabupaten/Kota di Bali:

Tabel 3.6 Jumlah Kawasan Pariwisata dan Daya Tarik Wisata di Bali tahun 2018

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah Kawasan Pariwisata	Jumlah Daya Tarik Wisata
1.	Denpasar	1	10
2.	Badung	3	36
3.	Gianyar	2	61
4.	Bangli	-	42
5.	Klungkung	1	17
6.	Karangasem	3	15
7.	Buleleng	3	25
8.	Tabanan	1	24
9.	Jembrana	2	15
Jumlah		16	245

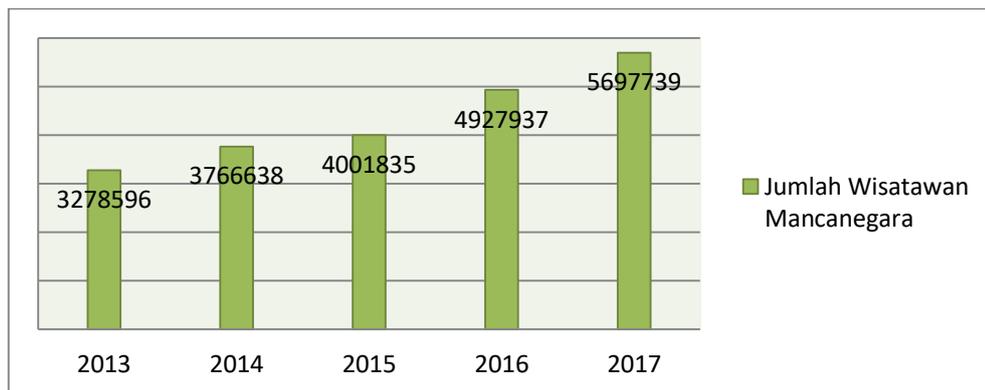
Sumber: Direktori 2018, Dinas Pariwisata Bali

Selain diatur tentang perwilayahannya, kepariwisataan Bali juga diatur tentang pelaksanaannya. Pada tahun 1974, pemerintah daerah telah mengeluarkan Perda tentang Pariwisata Budaya yang substansinya adalah bagaimana mendayagunakan pariwisata untuk pelestarian budaya. Perda itu kemudian telah direvisi dua kali; menjadi Perda No. 3 Tahun 1991, kemudian terakhir Perda No. 2 Tahun 2012. Menurut Perda No. 2 Tahun 2012, Kepariwisataan Budaya Bali adalah kepariwisataan Bali yang berlandaskan kepada kebudayaan Bali yang dijiwai ajaran Agama Hindu dan falsafah *Tri Hita Karana*. Sesuai ketentuan Perda itu, kepariwisataan Bali diarahkan untuk (a)

meningkatkan harkat dan martabat, serta mengukuh jati diri masyarakat Bali, (b) meningkatkan kesejahteraan masyarakat Bali secara merata dan berkelanjutan, (c) melestarikan lingkungan alam Bali sebagai basis penyangga kehidupan masyarakat dan kebudayaan Bali secara berkelanjutan (BAB III, Pasal 4). Dalam Perda ini tersirat keinginan mencegah berbagai dampak negative pariwisata terhadap aspek kehidupan, agar konsep pariwisata budaya bertujuan untuk mewujudkan cita-cita pariwisata untuk Bali; dan bukan Bali untuk pariwisata.

Bali terkenal sampai tingkat internasional, dengan pengalaman terbaik dari beragam tujuan wisata baik wisata alam, budaya, hingga kuliner. Pada tahun 2017, Bali mendapat penghargaan sebagai “*The Best Destination in The World*” oleh TripAdvisor lewat *Travellers' Choice Awards 2017* (*kompas.com*, 2017).

Pariwisata sampai saat ini masih merupakan motor penggerak ekonomi Bali, sehingga cerah muramnya kondisi ekonomi sangat bergantung dari kinerja pariwisata secara umum (Badan Pusat Statistik, 2018). Kunjungan wisatawan mancanegara (wisman) ke Bali mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, baik yang masuk melalui Bandara Udara Ngurah Rai ataupun Pelabuhan Gilimanuk. Terhitung sampai bulan Desember 2017, wisman ke Bali mencapai jumlah 5.697.739 orang, jumlah ini naik sebesar 15,62% dibandingkan pada tahun 2016. Dari total kunjungan wisatawan yang datang langsung ke Bali sampai Desember 2017 melalui Bandara Ngurah Rai sebanyak 5.653.086 orang, dan sisanya melalui pelabuhan sejumlah 44.653 orang. Adapun, terlihat grafik peningkatan jumlah wisman yang melakukan kunjungan ke Bali dari Tahun 2013 hingga 2017:



Gambar 3.2 Grafik Peningkatan Kunjungan Wisatawan Mancanegara ke Bali Tahun 2013-2017

Sumber: Provinsi Bali Dalam Angka 2018

Berdasarkan Kebangsaan, wisatawan mancanegara berasal dari Asia yang paling banyak memberikan kontribusi kunjungan pada tahun 2017 yaitu sebesar 2.193.676 orang, diikuti dari Eropa yaitu 1.675.317 orang sedangkan wisman dari Afrika memberikan kontribusi paling kecil yaitu 7.965 orang. Berdasarkan tingkat pertumbuhannya dari tahun 2014 hingga 2017 hanya wisman asal Eropa dan Asia yang tidak pernah mengalami penurunan. Berikut tabel jumlah kedatangan wisatawan mancanegara ke Provinsi Bali menurut kebangsaan tahun 2014-2017:

Tabel 3.7 Jumlah Kedatangan Wisatawan Mancanegara ke Provinsi Bali Menurut Kebangsaan Tahun 2014-2017

No	Kebangsaan (Negara Asal)	2014	2015	2016	2017
I	Asean	483.487	422.986	416.428	379.264
	1. Malaysia	223.205	190.381	178.377	165.396
	2. Philipina	32.727	33.906	39.411	47.815
	3. Singapura	178.174	146.660	135.902	124.779
	4. Thailand	30.247	28.214	31.828	33.736
	5. Asean lainnya	19.134	28.825	30.910	7.538
II	Asia (tanpa Asean)	1.236.816	1.424.995	1.839.892	2.193.676
	1. Hongkong	35.552	38.980	42.096	35.383
	2. India	88.049	119.304	180.770	264.516
	3. Jepang	217.159	228.185	232.151	249.399
	4. Korea Selatan	145.498	152.866	143.084	161.765
	5. Taiwan	113.132	124.593	124.095	110.769
	6. Tiongkok	585.922	688.469	975.152	1.356.412
	7. Asia lainnya	51.504	72.598	142.544	15.432

No	Kebangsaan (Negara Asal)	2014	2015	2016	2017
III	Amerika	177.940	214.842	184.373	190.947
	1. Amerika Selatan	111.610	133.763	169.288	189.814
	2. Kanada	37.532	45.079	1.899	891
	3. Amerika lainnya	28.798	35.676	13.186	242
IV	Eropa	736.188	842.436	1.151.925	1.675.317
	1. Perancis	128.288	131.451	167.723	176.710
	2. Jerman	105.467	120.347	153.425	176.470
	3. Italia	30.762	33.500	123	78
	4. Belanda	76.082	81.929	95.449	101.241
	5. Spanyol	22.789	28.245	165	36
	6. Swedia	27.345	25.797	87	56
	7. Swiss	24.924	34.807	234	251
	8. Inggris	127.013	167.628	218.928	240.633
	9. Rusia	72.127	51.873	66.744	94.331
	10. Eropa lainnya	121.391	166.859	452.047	885.511
V	Oseania	1.050.422	1.042.001	1.202.805	1.062.855
	1. Australia	988.786	966.869	1.117.933	1.062.039
	2. Selandia Baru	58.142	68.665	1.960	807
	3. Oseania lainnya	3.494	6.467	82.912	9
VI	Afrika	18.137	27.830	8.398	7.965
	1. Afrika Selatan	9.744	13.984	163	63
	2. Mesir	2.798	4.609	7.616	7.890
VII	Crew	63.648	27.069	124.115	187.715
Jumlah		3.766.638	4.001.835	4.927.937	5.697.739
Pertumbuhan (%)		14,89	6,24	23,14	15,62

Sumber: Provinsi Bali Dalam Angka 2018

3.3 Dinas Pariwisata Provinsi Bali

Dinas Pariwisata Provinsi Bali merupakan unsur pelaksana pemerintah provinsi dalam melaksanakan urusan pilihan di bidang pariwisata. Alamat dinas di Jalan S. Parman Niti Mandala, Denpasar. Tugas pokok dan fungsinya diatur dalam Peraturan Gubernur Bali No. 83 Tahun 2016 tentang Rincian Tugas Pokok Dinas Pariwisata Provinsi Bali. Adapun tugas melaksanakan kewenangan/urusan di bidang pariwisata yang dijabarkan melalui fungsi:

- (1) perumusan kebijakan teknis di bidang pariwisata yang menjadi kewenangan provinsi;
- (2) pelaksanaan kebijakan di bidang pariwisata yang menjadi kewenangan provinsi;

- (3) penyelenggaraan administrasi dinas bidang pariwisata;
- (4) penyelenggaraan evaluasi dan pelaporan dinas; dan
- (5) pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan lingkup tugasnya dan fungsinya.

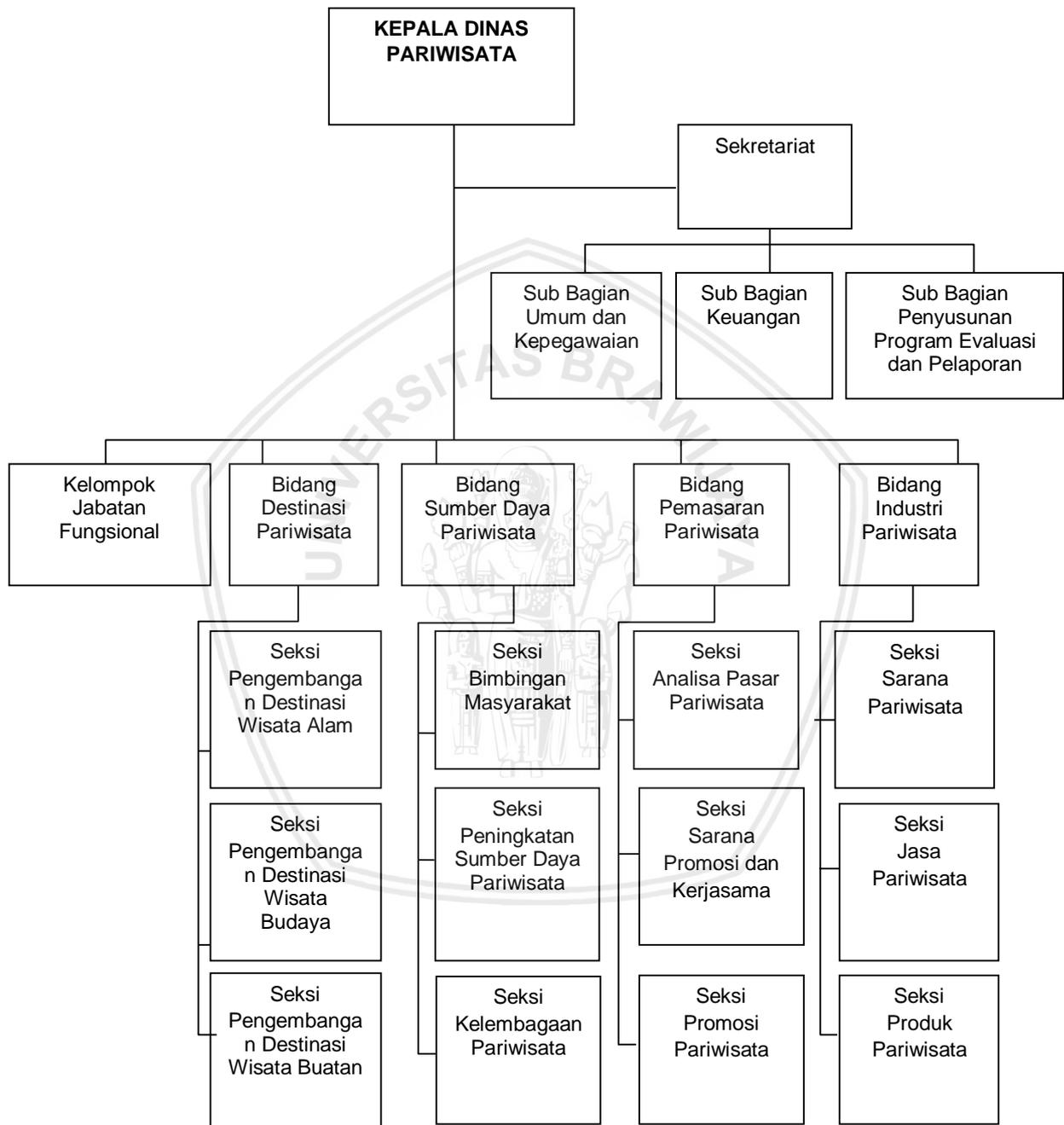
Visi yang dirumuskan Dinas Pariwisata Provinsi Bali adalah terwujudnya pariwisata budaya yang berkualitas dan berkelanjutan serta memiliki daya saing yang berlandaskan Tri Hita Karana. Visi tersebut dituangkan dalam misi Dinas Pariwisata sebagai berikut:

- (1) mewujudkan destinasi pariwisata yang aman, nyaman, menarik dengan mengedepankan kekayaan dan keragaman potensi daya tarik wisata berwawasan lingkungan berdasarkan budaya Bali yang dijiwai oleh Agama Hindu;
- (2) mewujudkan organisasi pemerintah provinsi, swasta dan masyarakat, sumber daya manusia, regulasi dan mekanisme yang efektif dan efisien;
- (3) mewujudkan pemasaran pariwisata yang terpadu, efektif, efisien, terukur, berkualitas, dan bertanggungjawab;
- (4) mewujudkan industri pariwisata yang berdaya saing, kredibel, membuka ruang partisipasi publik secara luas, bertanggungjawab terhadap lingkungan dan sosial dan budaya.

Berdasarkan Peraturan Gubernur Bali tersebut di atas, Dinas Pariwisata Provinsi Bali dipimpin oleh satu Kepala Dinas yang membawahi:

- (a) Sekretariat, membawahi:
 - 1. Sub Bagian Umum dan Kepegawaian;
 - 2. Sub Bagian Penyusunan Program, Evaluasi dan Pelaporan;
 - 3. Sub Bagian Keuangan.
- (b) Bidang Destinasi Pariwisata, membawahi:
 - 1. Seksi Pengembangan Destinasi Wisata Alam;
 - 2. Seksi Pengembangan Destinasi Wisata Budaya;
 - 3. Seksi Pengembangan Destinasi Wisata Buatan;
- (c) Bidang Sumber Daya Pariwisata, membawahi :
 - 1. Seksi Bimbingan Masyarakat;
 - 2. Seksi Peningkatan Sumber Daya Pariwisata;
 - 3. Seksi Kelembagaan Pariwisata;
- (d) Bidang Pemasaran Pariwisata, membawahi:
 - 1. Seksi Analisa Pasar Pariwisata;
 - 2. Seksi Sarana Promosi Dan Kerjasama;
 - 3. Seksi Promosi Pariwisata;
- (e) Bidang Industri Pariwisata, mewadahi:
 - 1. Seksi Sarana Pariwisata;
 - 2. Seksi Jasa Pariwisata;
 - 3. Seksi Produk Ekonomi Kreatif;
- (f) Kelompok Jabatan Fungsional.

Secara keseluruhan struktur organisasi Dinas Pariwisata Provinsi Bali terlihat pada bagan dibawah ini:



Gambar 3.3 Struktur Dinas Pariwisata Provinsi Bali

Sumber: Dinas Pariwisata Provinsi Bali

BAB IV

METODE PENELITIAN

4.1 Jenis Penelitian

Pendekatan yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Menurut Sudaryono (2017), pendekatan kualitatif bertujuan untuk menganalisis kehidupan sosial dengan menggambarkan dunia sosial dari sudut pandang atau interpretasi informan. Pertimbangan peneliti menggunakan pendekatan kualitatif: pertama, penelitian ini bukan menguji hipotesis atau hubungan antar variabel, melainkan dalam rangka menjawab pertanyaan bagaimana; kedua, penelitian ini menganalisis kondisi objek secara utuh tanpa adanya perlakuan khusus sehingga hasil yang didapatkan merupakan realita yang sesungguhnya terjadi; ketiga, secara praktis peneliti ingin memahami tindakan dari subjek yang diteliti.

Penelitian kualitatif ini secara spesifik diarahkan pada penggunaan metode studi kasus. Studi kasus bertujuan melakukan penyelidikan secara mendalam mengenai fenomena tertentu yang dilakukan secara intensif, rinci dan mendalam mengenai suatu kasus, gejala sosial atau unit sosial yang spesifik (Sudaryono, 2017). Pilihan terhadap metode studi kasus ini karena fenomena yang diteliti dianggap sebagai sebuah kasus yang membutuhkan pengkajian analisis lebih mendalam. Peneliti mengungkapkan kekhasan atau keunikan karakteristik yang terdapat didalam kasus kebijakan pramuwisata di Provinsi Bali.

4.2 Fokus Penelitian

Penelitian kualitatif menghendaki ditetapkan batasan penelitian atas dasar fokus yang timbul sebagai rumusan masalah penelitian. Penetapan fokus agar peneliti memperoleh informasi lebih mudah dan menghindari penelitian dari data diluar tujuan penelitian. Peneliti mengambil data yang dikumpulkan dan data yang tidak perlu dijamah atau yang dibuang (Moleong, 2014).

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditetapkan, maka fokus dalam penelitian ini adalah:

- (1) Implementasi kebijakan pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata di Provinsi Bali, yang mencakup:
 - a. Pelaksana kebijakan: pemerintah, asosiasi, usaha jasa
 - b. Standar dan tujuan kebijakan: pemahaman dan kesesuaian
 - c. Sumberdaya kebijakan: sumber daya manusia dan sumber daya finansial
 - d. Karakteristik badan pelaksana: struktur birokrasi pelaksana.
 - e. Komunikasi antarorganisasi dalam kegiatan pelaksanaan
 - f. Disposisi pelaksana kebijakan: pemahaman, arah tindakan, itensitas
 - g. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik
- (2) Hasil yang diperoleh dari pengimplementasian Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata di Provinsi Bali, yang mencangkup tujuan terciptanya ketertiban dan kualitas pramuwisata.
- (3) Faktor pendukung dan faktor penghambat dalam implementasi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata yang dilihat dari:
 - a. Faktor Pendukung: internal dan eksternal
 - b. Faktor Penghambat: internal dan eksternal

4.3 Lokasi dan Situs Penelitian

Penentuan lokasi dan situs penelitian didasarkan pada tema yang diangkat dalam penelitian ini. Penetapan lokasi penelitian dibatasi agar peneliti lebih fokus pada objek yang diteliti dan menghindari informasi yang tidak jelas. Peneliti mengambil lokasi penelitian di Provinsi Bali. Adapun alasan ditetapkan daerah ini sebagai lokasi penelitian yaitu:

- (1) Provinsi Bali merupakan daerah yang memiliki jumlah kunjungan wisatawan mancanegara tertinggi di Indonesia berdasarkan pintu kedatangan wisman. Menurut data BPS (Indikator Statistik Esensial Provinsi Bali Tahun 2016), pada tahun 2017 jumlah wisman yang melalui pintu Bandara Ngurah Rai Bali menempati posisi tertinggi atau rata-rata 40% dari total kunjungan wisman ke Indonesia.
- (2) Terdapat permasalahan dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata, melihat masih ditemukan pelanggaran-pelanggaran dalam pelaksanaan perda tersebut, seperti tidak memiliki KТПP, tidak memperpanjang KТПP.
- (3) Pariwisata Bali sebagai wisata budaya, menjadikan salah satu provinsi di Indonesia yang mensyaratkan pramuwisata memiliki Sertifikasi Pengetahuan Budaya, yang mana sertifikasi tersebut belum diterapkan pada daerah lain.

Situs penelitian adalah suatu tempat dimana peneliti menangkap keadaan sebenarnya dari objek yang diteliti agar memperoleh informasi dan data yang dibutuhkan. Situs pada penelitian ini adalah Dinas Pariwisata Provinsi Bali, Dewan Pimpinan Daerah Himpunan Pramuwisata Indonesia (DPD HPI Bali) dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali dan beberapa daya tarik wisata (DTW). Alasan penulis memilih situs penelitian tersebut yaitu:

- (1) Dinas Pariwisata Provinsi Bali bertanggung jawab untuk mengatur, membina dan memantau Perda No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata.
- (2) Himpunan Pramuwisata Indonesia (HPI) Dewan Pimpinan Daerah Bali dipilih karena himpunan ini menjadi organisasi masyarakat yang mewakili kepentingan profesional pramuwisata di Provinsi Bali.
- (3) Satuan Polisi Pamong Praja dipilih karena badan tersebut yang dilibatkan oleh Dinas Pariwisata dalam melakukan penertiban Perda No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata.
- (4) Daya Tarik Wisata (DTW) di kabupaten/kota dipilih untuk mengetahui aktivitas-aktivitas pramuwisata. DTW yang dipilih merupakan tempat dengan kunjungan wisatawan terbanyak pada setiap kabupaten/kota dan dianggap dapat terjangkau oleh peneliti.

4.4 Jenis dan Sumber Data

1.4.1 Jenis Data

Jenis data yang dikumpulkan pada penelitian ini berupa data primer dan data sekunder, sebagai berikut:

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya, yaitu para pihak yang dijadikan sebagai informan dalam penelitian ini. Jenis data ini meliputi informasi dan keterangan mengenai Implementasi Kebijakan Pramuwisata berdasarkan Perda Provinsi Bali No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata. Kriteria penentuan informan didasarkan kepada pertimbangan keterlibatan langsung, penguasaan masalah yang relevan dengan obyek penelitian, dan memiliki cukup

waktu dan bersedia memberikan informasi. Berdasarkan kriteria tersebut maka pihak yang dijadikan sebagai informan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Pihak Dinas Pariwisata Provinsi Bali
- 2) Pihak Dewan Pimpinan Daerah Himpunan Pramuwisata Bali
- 3) Pihak Penyidik Pegawai Negeri Sipil Satuan Polisi Pamong Praja Bali
- 4) Pihak *Research and Development Association of the Indonesian Tours and Travel Agencies* Bali
- 5) Pelaku pramuwisata di Provinsi Bali

b. Data Sekunder

Data sekunder digunakan oleh penulis untuk memberikan gambaran tambahan maupun pelengkap agar pembahasan yang disajikan menjadi lebih jelas. Data ini diperoleh dari hasil telaah dokumen resmi seperti buku-buku, jurnal, makalah, laporan-laporan penelitian dan peraturan-peraturan yang mempunyai korelasi erat dengan dengan Implementasi Kebijakan Pramuwisata berdasarkan Perda Provinsi Bali No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata, seperti:

- 1) Peraturan-peraturan baik Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah Provinsi Bali, yang ada keterkaitan dengan pramuwisata.
- 2) Dokumen-dokumen resmi seperti buku, literatur, majalah ilmiah, jurnal, makalah.
- 3) Laporan-laporan hasil penelitian yang memiliki korelasi dengan penelitian.

1.4.2 Sumber Data

Menurut Moleong (2014), sumber data dalam penelitian yaitu kata-kata dan tindakan, sumber data tertulis, foto dan statistik. Kegiatan pengumpulan data pada penelitian ini bersumber dari: informan, peristiwa dan dokumen. Pengumpulan

data pada setiap sumber disesuaikan dengan fokus penelitian agar data yang didapat sungguh relevan.

(a) Informan

Penentuan informan kunci pada penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling* yaitu pemilihan informan bertitik tolak pada penelitian pribadi peneliti yang menyatakan bahwa informan benar-benar representatif (Sudaryono, 2017). Pertimbangan utama penentuan informan adalah penguasaan informasi terkait implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata di Provinsi Bali. Berikut informan telah diwawancarai, yaitu:

- (1) Kepala Seksi Kelembagaan Pariwisata Dinas Pariwisata Provinsi Bali,
- (2) Kepala Seksi Bimbingan Masyarakat Dinas Pariwisata Provinsi Bali,
- (3) Pegawai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali,
- (4) Ketua Dewan Pimpinan Daerah Himpunan Pramuwisata Indonesia Bali,
- (5) Anggota *Research and Development Association of the Indonesian Tours and Travel Agencies* (ASITA Bali),
- (6) Pelaku pramuwisata.

Selanjutnya, informan dipilih menggunakan teknik *snowball sampling* yaitu pemilihan informan dilakukan secara berantai bermula dari ukuran sampel yang kecil makin lama menjadi semakin besar (Sudaryono, 2017). Informan ini ditentukan setelah informan kunci menunjukkan calon informan yang memiliki spesifikasi yang serupa. Proses *snowball sampling* berhenti pada saat penulis merasa bahwa informasi yang diperoleh sudah memadai yang ditandai dengan adanya kejenuhan data, yaitu kondisi dimana tidak ada lagi variasi data yang diberikan oleh informan.

(b) Peristiwa

Peristiwa yang diamati yaitu kejadian atau aktivitas dilokasi penelitian yang mencangkup permasalahan penelitian, diantaranya: pelaksanaan pariwisata, pelaksanaan pengawasan pramuwisata, pelaksanaan sanksi hukum, pelaksanaan pendaftaran KТПP. Dengan mengamati peristiwa ini, penulis mengetahui proses sesuatu terjadi secara lebih pasti dan kejadian yang dapat dijadikan topik wawancara serta sebagai pemeriksaan kembali terhadap informasi yang diberikan oleh informan.

(c) Dokumen

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu dapat berbentuk tulisan, gambar atau dapat berupa rekaman. Dokumen dalam penelitian ini didapat dari dokumen-dokumen kebijakan, foto kegiatan yang pernah dilakukan dalam pelaksanaan kebijakan, laporan hasil kinerja yang ditemui pada situs penelitian, maupun peraturan-peraturan yang mendasari implementasi Perda No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata.

4.5 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data menggunakan cara atau teknik yang sistematis dan terstandar untuk memperoleh data. Menurut Yin (2009), pengumpulan data dalam penelitian studi kasus dapat melalui dokumen, observasi langsung, observasi partisipan, wawancara, rekaman arsip. Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan penulis untuk keperluan pengumpulan data sebagai berikut:

(a) Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data untuk memperoleh informasi langsung dari sumbernya dan berguna untuk mengetahui hal-hal dari responden

atau informan secara lebih mendalam (Sudaryono, 2017). Pada penelitian ini, kegiatan wawancara dilakukan *face-to-face* dengan informan, baik langsung maupun melalui media komunikasi berupa email, whatsapp. Teknik wawancara dilakukan dengan wawancara mendalam dan semi terstruktur. Wawancara mendalam diterapkan pada penelitian ini untuk memberikan keleluasaan kepada informan dalam menjelaskan dan menguraikan pendapat lebih dalam. Teknik wawancara semi terstruktur diterapkan agar informan memberikan informasi lebih terbuka dan terarah, dimaksudkan proses wawancara berlangsung lebih fleksibel dengan tetap menggunakan pedoman pertanyaan kunci. Pertanyaan berkembang sesuai pandangan yang muncul dari para informan.

Pemilihan waktu wawancara disesuaikan dengan informan dan lama proses wawancara tidak lebih dari 1 jam. Apabila dalam waktu maksimal tersebut data belum diperoleh, maka wawancara dilakukan kembali. Penentuan informan pada penelitian ini sudah dilakukan sejak melakukan observasi, sehingga tidak terjadi salah-pilih. Informan yang telah penulis wawancarai, sebagai berikut:

- (1) Kepala Seksi Kelembagaan Pariwisata Dinas Pariwisata Provinsi Bali. Penulis melakukan wawancara dengan Ibu A.A. Made Anggia Widana, SST.Par.,M.M yang dilakukan sebanyak dua kali dengan durasi 30 menit hingga 1 jam.
- (2) Kepala Seksi Bimbingan Masyarakat Dinas Pariwisata Provinsi Bali. Penulis melakukan wawancara dengan Ibu I Gusti Ayu Suryawati, S.E.,M.Si sebanyak satu kali dengan durasi 30 menit.
- (3) Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali (2 orang). Penulis melakukan wawancara dengan Bapak I Gusti Ngurah Ketut Suadnyana, S.Sos sebanyak dua kali dan Bapak I Made Suadnya,

S.Sos, wawancara baik secara langsung ataupun menggunakan alat komunikasi dengan durasi 30-40 menit.

- (4) Ketua Dewan Perwakilan Daerah Himpunan Pramuwisata Indonesia (DPD HPI Bali). Penulis melakukan wawancara dengan Bapak I Nyoman Nuartha, SH sebanyak dua kali dengan durasi 40 menit hingga 1 jam.
- (5) Biro Humas Dewan Perwakilan Daerah Himpunan Pramuwisata Indonesia (DPD HPI Bali). Penulis melakukan wawancara dengan Bapak I Nyoman Suarma sebanyak satu kali dengan durasi 40 menit.
- (6) Anggota *Research and Development Association of the Indonesian Tours and Travel Agencies* (ASITA). Penulis melakukan wawancara dengan Bapak Agus Gede Oka Wahyoga sebanyak satu kali dengan durasi 40 menit.
- (7) Pelaku Pramuwisata (10 orang). Penulis melakukan wawancara dengan I Ketut Budiana, I Made Sulastra, Nyoman Widianana, Ketut Catur, Wayan Kayun, Kadek Putra Yasa, Yanto, Ni Wayan Yanti, I Wayan Sudiarsa Komang Suryanthi. Wawancara dilakukan masing-masing sebanyak satu kali dengan durasi 10-20 menit.

Informasi yang diperoleh penulis dari informan satu dengan informan lain dibandingkan untuk lebih memastikan bahwa informasi itu dapat dipertanggung jawabkan dan melakukan pengecekan kembali melalui studi dokumen dan observasi.

(b) Observasi

Observasi dalam penelitian ini digunakan sebagai pelengkap gambaran terkait dengan perilaku informan dan aktivitas langsung pada lokasi penelitian. Penulis melakukan observasi non partisipan yaitu peneliti tidak ikut serta dalam kegiatan dan hanya sebagai pengamat kegiatan tersebut (Sudaryono, 2017). Penulis

melakukan observasi di ruangan Seksi Kelembagaan Pariwisata Dinas Pariwisata Provinsi Bali sebagai tempat penerbitan KТПP, ruangan Ketua Himpunan Pramuwisata Indonesia DPD Bali sebagai tempat pendaftaran KТПP, ruangan PPNS Satpol PP Provinsi Bali serta beberapa DTW diantaranya Pura Tirta Empul Gianyar, Taman Kerta Gosa Klungkung, Desa Penglipuran Bangli, Museum Bajra Sandhi Denpasar, Pura Tanah Lot Tabanan, Pura Besakih Karangasem.

(c) Studi dokumentasi

Pada penelitian ini, penulis menggunakan studi dokumentasi untuk menggali berupa data-data sekunder. Penulis mengumpulkan data dengan menelusuri dan menganalisis dokumen-dokumen publik berupa Perda No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata, Perda Provinsi Bali No. 5 Tahun 2008 tentang Pramuwisata, Pergub No. 41 Tahun 2009 tentang Tatacara Mendapatkan KТПP, Sertifikasi dan Penggunaan Pakaian Adat oleh Pramuwisata, Berkas Perkara Tindak Pidana Ringan (BAP), Nota Dinas Laporan KТПP tahun 2008, Data Jumlah Pramuwisata, profil HPI DPD Bali, profil Dinas Pariwisata Provinsi Bali, Direktori Dinas Pariwisata 2018, Statistik Pariwisata Bali 2017, Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Usaha Jasa Perjalanan Wisata, Perda No. 2 Tahun 2012 tentang Kepariwisataan Budaya Bali, buku, skripsi, tesis, media massa, situs-situs internet.

4.6 Instrumen Penelitian

Instrumen dalam penelitian ini digunakan sebagai alat bantu yang dipilih dalam kegiatan pengumpulan data dilapangan. Adapun instrumen pengumpulan data yang digunakan adalah:

(1) Peneliti sendiri

Peneliti menjadi instrumen utama dalam penelitian kualitatif. Peneliti bertindak sebagai perencana, pengumpul data, orang yang menganalisis data, penafsir data, dan pelapor hasil penelitian nantinya.

(2) Pedoman wawancara

Pedoman wawancara berisi tentang uraian fokus penelitian yang dituangkan dalam bentuk daftar pertanyaan agar wawancara dapat berjalan dengan baik. Isi pertanyaan bisa mencakup fakta, data, pengetahuan, konsep, pendapat informan berkenaan dengan fokus masalah.

(3) Panduan pengamatan

Pada penelitian ini, panduan pengamatan hanya berupa garis-garis besar kegiatan yang diobservasi. Lebih rincinya dikembangkan saat pelaksanaan observasi berlangsung.

(4) *Checklist* dokumen

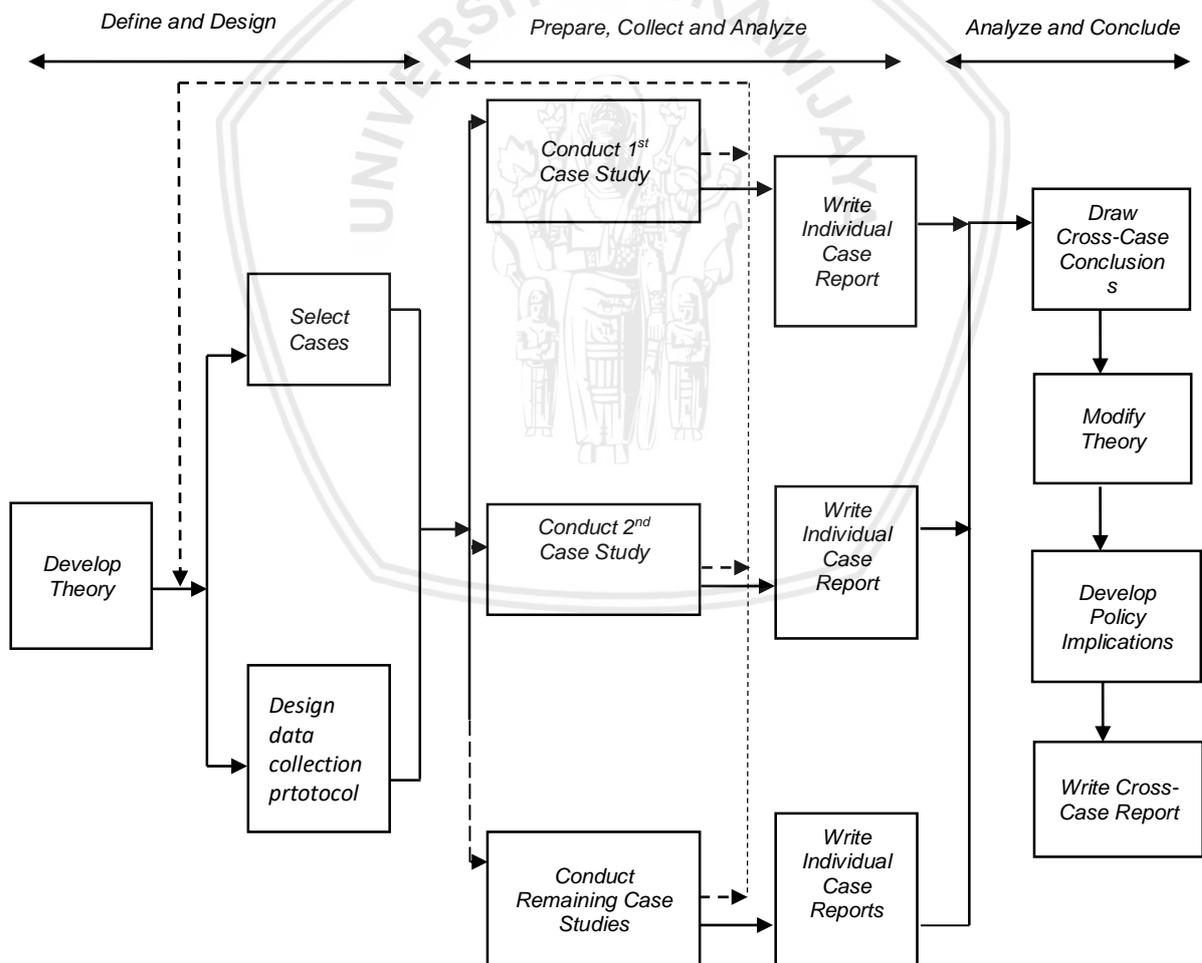
Daftar cek dokumen digunakan dalam instrumen penelitian ini untuk menjamin penulis mencatat setiap dokumen yang telah ditemukan saat pelaksanaan penelitian.

4.7 Teknik Analisis Data

Analisis data yang penulis gunakan bermaksud untuk mendeskripsikan studi kasus tentang implementasi kebijakan pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016, sehingga membantu penulis lebih mudah mempresentasikan hasil temuan kepada pembaca.

Teknik analisis studi kasus yang penulis gunakan mengikuti desain penelitian studi kasus yang dikemukakan oleh Robert K.Yin, yang mana membagi proses

studi kasus menjadi tiga langkah yaitu (1) *define and design*; (2) *prepare, collage and analyze*; (3) *analyze and conclude*. Langkah *define and design* terdiri dari dua langkah yaitu *develop theory* dan *select case and design data collection protocol*. Langkah selanjutnya, *prepare, collage and analyze* berkaitan dengan penyelenggaraan *conduct case study* dan *write individual case report*. Langkah terakhir adalah *analyze and conclude* yang terdiri dari *draw cross-case conclusion*, *modify theory*, *develop policy implication*, *write cross-case report*. Metode studi kasus Robert K. Yin (2009) ini disajikan dalam bentuk gambar 4.1 sebagai berikut:



Gambar 4.1 Analisis Data Studi Kasus

Sumber: *Case Study Research, Design and Methods* oleh Robert K. Yin (2009)

Secara lebih rinci, langkah-langkah penelitian studi kasus pada penelitian ini, sebagai berikut:

(1) *Develop theory*

Tahap ini langkah pertama dalam mendesain penelitian. Desain penelitian ini dilakukan dengan pengembangan teori yang sesuai. Pengembangan teori atau konsep ditentukan dari pertanyaan penelitian in yaitu menganalisis implementasi kebijakan pramuwisata di Bali. Dalam studi kasus ini, pertanyaan yang disajikan peneliti sebagai panduan: Bagaimana implementasi kebijakan pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata?, bagaimana hasil pengimplementasian Perda?, apakah faktor pendukung dan faktor penghambat dalam implementasi Perda tersebut?.

Setelah mendefinisikan pertanyaan penelitian di atas, peneliti mendefinisikan penelitian yang mengarahkan pada fokus penelitian yang diselidiki yaitu proses implementasi, pencapaian implementasi, dan faktor pendukung dan penghambat. Kemudian, penulis mengkaji teori implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn. Kajian teori dilakukan pada bagian depan agar penelitian ini dapat membangun teori yang langsung terkait dengan fokus penelitian.

(2) *Select case dan design data collection protocol*

Selanjutnya, pengembangan teori atau konsep untuk menentukan kasus-kasus dan merancang protokol pengumpulan data. Pemilihan kasus disini dari kasus-kasus tentang implementasi kebijakan pramuwisata di Provinsi Bali. Kasus 1: terjadi kekurangan pramuwisata pada tren wisatawan tertentu, kasus 2: keberatan pramuwisata pada pasal 4 huruf e, kasus 3: pelanggaran pramuwisata pada pasal 3 ayat (1), Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (2), dan Pasal 10 ayat (1) Perda No. 5 Tahun 2016.

Kemudian, langkah-langkah penting dalam desain dan proses pemilihan datanya, ialah protokol untuk pengumpulan data. Dalam penelitian ini, dilakukan tinjauan literatur dan mencari studi yang relevan tentang implementasi kebijakan publik, dan konsep pariwisata, pramuwisata, yang berfungsi sebagai dasar teoritis untuk kontribusi pada analisis data. Mengenai prosedur pengumpulan data, peneliti melakukan pendekatan kualitatif, dan data didapatkan melalui wawancara, observasi dan studi dokumentasi.

(3) Conduct 1st case study, conduct 2nd case study and conduct remaining case studies

Tahap ini peneliti melakukan pengumpulan data pada masing-masing kasus. Data dikumpulkan dari Oktober hingga Februari 2019. Sumber data yang digunakan pada penelitian ini adalah: informan yang peneliti wawancarai dengan jawaban lengkap dan akurat dari para informan dan kebebasan yang lebih besar dalam tanggapan implementasi kebijakan pramuwisata. Pengamatan non-partisipan digunakan memberikan kontak dekat dan pribadi peneliti dengan realitas dan fenomena yang diteliti, yang memungkinkan untuk mengidentifikasi sikap dan perilaku implementor, untuk mendapatkan bukti dan catatan dan untuk mengumpulkan informasi. Dan data studi dokumentasi adalah sumber dokumen, yang berisi informasi yang relevan dengan implementasi kebijakan pramuwisata di Bali untuk mengontekstualisasikan fokus penelitian, dokumen mendukung dan menambah bukti dari sumber lain.

(4) Write individual case report

Setelah data dianggap lengkap, peneliti menulis laporan dari data yang terkumpul pada masing-masing kasus. Laporan disusun sistematis berdasarkan data-data hasil wawancara, observasi dan dokumentasi. Dalam penelitian ini

dilakukan pengecekan data yang diperoleh dari pihak pemerintah, asosiasi, pramuwisata, dan mengoreksi jawaban-jawaban wawancara yang kurang jelas. Selanjutnya, menyandingkan data wawancara dengan peristiwa-peristiwa dalam implementasi Perda No. 5 Tahun 2016 dan mengklasifikasi data berdasarkan kesamaan temanya dari setiap jawaban informan dan peneliti analisis secara manual untuk mengidentifikasi hasil akhir penelitian.

(5) *Draw cross-case conclusions*

Pada lintas kasus yang telah ada kemudian oleh peneliti menarik konklusinya. Peneliti membaca keseluruhan transkrip data dari masing-masing laporan individual, mencari pesan khususnya dan dikategorikan sesuai dengan fokus penelitian ini. Peneliti kemudian melakukan penjabaran pola yaitu menganalisis data-data empiris selama dilapangan dengan indikator-indikator penelitian yang telah ditentukan sebelum pengumpulan data, diantaranya standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi, karakteristik pelaksana, lingkungan sosial, politik dan ekonomi, disposisi pelaksana. Ini dituangkan dalam sebuah kesimpulan yang diperoleh dari proses lintas kasus.

(6) *Modify theory*

Setelah pertanyaan penelitian terjawab dari proses konklusi data penelitian, peneliti melakukan langkah selanjutnya, yaitu melakukan dialog temuan tersebut dengan teori yang telah dibahas pada Bab II, khususnya pada penelitian ini dimodifikasi teori implementasi kebijakan publik oleh Van Meter dan Van Horn (1975).

(7) *Develop policy implications*

Peneliti mengembangkan implikasi yang terkait dengan implementasi kebijakan publik, dimana peneliti membandingkan antara teori implementasi

kebijakan dengan hasil penelitian yang baru dilakukan. Teori dan penelitian yang masih ada dikembangkan untuk memfasilitasi pemahaman baru tentang dimensi implementasi kebijakan publik khususnya pramuwisata.

(8) *Write cross-case report*

Langkah terakhir kegiatan penelitian adalah laporan penelitian. Peneliti menulis lintas laporan kasus dari hasil beberapa proses penelitian studi kasus diatas. Pelaporan studi kasus pada penelitian ini menggunakan bentuk tertulis yaitu uraian atau teks yang bersifat naratif. Penulisan secara sistematis pada bagian pembahasan urut sesuai dengan fokus penelitian. Selanjutnya, mendiskusikan hasil akhir penelitian dengan dosen pembimbing sehingga diperoleh pemahaman yang jelas pada fenomena yang telah diteliti.

4.8 Keabsahan Data

Standar derajat kebenaran terhadap penelitian kualitatif disebut keabsahan data. Moleong (2014) menerangkan untuk menetapkan keabsahan data diperlukan teknik pemeriksaan yang didasarkan atas kriteria derajat kepercayaan, keteralihan, kebergantungan dan kepastian. Data hasil penelitian dipastikan dengan kriteria keabsahan data sebagai berikut:

(1) Derajat kepercayaan (*credibility*)

Kriteria ini dilakukan dengan mempertunjukkan derajat kepercayaan hasil-hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti. Teknik pemeriksaan pada kriteria derajat kepercayaan: perpanjangan keikutsertaan dan triangulasi. Melalui perpanjangan keikutsertaan peneliti memiliki cukup waktu untuk mempelajari lebih dalam karakteristik dan budaya, dan dapat membangun kepercayaan informan terhadap peneliti. Lama penelitian berlangsung 5 (lima) bulan mulai Agustus 2018 hingga Januari 2019

guna berorientasi dengan situasi dilapangan dan agar lebih memahami konteks situasi tersebut. Triangulasi yaitu pengecekan kebenaran data dengan membandingkannya diluar data yang diperoleh dari sumber data itu. Dalam penelitian ini, triangulasi dapat tercapai dengan membandingkan data hasil wawancara dengan data hasil observasi, membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen yang berkaitan.

(2) Keteralihan (*transferability*)

Kriteria transferabilitas merujuk pada tingkat kemampuan hasil penelitian kualitatif, digeneralisasikan atau ditransfer kepada konteks atau *setting* yang lain. Peneliti meningkatkan tranferabilitas dengan memperkaya pemahaman dan membandingkan dengan penelitian sejenis atau penelitian yang relevan mengenai pramuwisata, implementasi dan kebijakan.

(3) Kepastian (*confirmability*)

Penelitian dilakukan obyektif bila hasil penelitian telah disepakati banyak orang. Kriteria kepastian dilakukan dengan pemeriksaan yang cermat terhadap semua komponen dan proses penelitian hingga hasil penelitian. Pada penelitian ini, proses kepastian atas hasil penelitian dilakukan dengan konsultasi berkesinambungan dengan komisi pembimbing. Dengan demikian, diperoleh masukan untuk menambah kepastian hasil penelitian.

BAB V

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

5.1 Hasil Penelitian

Penulis menguraikan bagian hasil penelitian sesuai dengan fokus yaitu *pertama*, implementasi kebijakan pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata, *kedua*, hasil pengimplementasian Perda dan *ketiga*, faktor pendukung dan faktor penghambat yang mempengaruhi implementasi Perda.

5.1.1 Implementasi Kebijakan Pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016

Kepariwisata Bali terus berkembang seiring dari meningkatnya jumlah kunjungan wisatawan domestik maupun mancanegara ke Bali setiap tahun. Daya dorong tersebut tentu melibatkan banyak pihak yang mempunyai andil dalam menentukan baik buruknya kualitas pariwisata Bali. Mulai dari pihak pemerintah dalam skala makro hingga pramuwisata pada skala mikro. Pemerintah tidak dapat mengabaikan peran pramuwisata karena peran pramuwisata mengantar kesan kepada wisatawan yang datang ke Bali.

Pramuwisata menjadi satu-satunya profesi pariwisata yang diintervensi Pemprov Bali dengan instrumen kebijakan berupa peraturan daerah. Perda tentang pramuwisata telah direvisi dua kali. Awalnya, Perda No. 10 Tahun 1989 direvisi Perda No. 5 Tahun 2008. Perubahannya mengenai aturan pengetahuan budaya Bali. Perhatian terhadap budaya baru muncul setelah 19 tahun dari awal dibentuknya perda. Aturan ini sesungguhnya cukup aneh jika mengetahui pengetahuan budaya secara implisit telah tersirat oleh masyarakat Bali sebagai

pramuwisata. Hal tersebut menjadi premis bahwa telah terjadi masalah budaya di Bali, karena profesi pramuwisata tidak hanya dipasok masyarakat lokal Bali namun bisa masyarakat luar lokal yang statusnya warga negara Indonesia.

Kemudian, Perda No. 5 Tahun 2008 direvisi kembali menjadi Perda No. 5 Tahun 2016. Hal ini karena, pelaksanaan perda tahun 2008 tidak berjalan efektif karena terjadi kepakuman pendaftar pramuwisata. Seperti yang disampaikan Sang Putu Subaya, SH.MH Ketua DPD HPI periode 2011-2016 pada portal media online (Posbalionline) mengungkapkan bahwa DPD HPI Bali melakukan audiensi dengan pemerintah agar pemerintah membuka pendaftaran calon pramuwisata kembali yang sudah lama tersendat karena terbentur Perda lama (Perda No. 5 Tahun 2008). Kepakuman pada pendaftar calon pramuwisata, salah satunya disebabkan oleh ketidakmampuan masyarakat memenuhi syarat minimal strata pendidikan D3 (<https://www.posbali.id/>, 15 September 2016).

Berangkat dari hal diatas, pada tahun 2016 Pemprov Bali merevisi dan mengeluarkan peraturan baru yaitu Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016 mengenai pramuwisata. Perda ini mulai diberlakukan pada 27 Juni 2016. Pemprov Bali telah menggelar sosialisasi awal pada Hari Selasa, tanggal 02 Agustus 2016 di Kantor Dinas Pariwisata Bali. Acara ini dihadiri oleh instansi dan komponen terkait antara lain Satuan Polisi Pamong Praja Bali, DPD HPI Bali, dan ASITA Bali. Sosialisasi digelar agar masyarakat yang ingin berprofesi sebagai pramuwisata mematuhi aturan baru yang berlaku.

Implementasi kebijakan pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata terdiri dari beberapa program yang untuk memenuhi tujuan dari kebijakan. Berdasarkan hasil observasi dan dokumentasi dapat ditemukan program-program yang dilaksanakan, antara lain Program

Penertiban, Program Peningkatan Pengetahuan Budaya Bali, dan Program Penegakkan Perda. Adapun rincian kegiatan-kegiatan pada setiap program sebagai berikut:

- 1) Program Penertiban Pramuwisata, ditelusuri terdapat kegiatan permohonan dan perpanjangan KТПP, penerbitan KТПP, pengawasan dan pembinaan pramuwisata.
- 2) Program Peningkatan Pengetahuan Budaya Bali, ditelusuri terdapat kegiatan pembentukan Tim penguji sertifikasi budaya Bali, pelaksanaan uji sertifikasi budaya Bali, dan penerbitan Sertifikat Pengetahuan Budaya Bali.
- 3) Program Pengawasan dan Penegakkan, ditelusuri terdapat pelaksanaan sidang di daya tarik wisata (DTW), melakukan tindakan non yudisial terhadap pelanggaran perda, pelaksanaan tindakan yustisi (sidang Tindak Pidana Ringan) terhadap pelanggaran perda.

Dalam prosesnya, kebijakan mengenai pramuwisata ini muncul permasalahan, seperti peningkatan jumlah wisatawan belum tercukupi ketersediaan sejumlah pramuwisata yang berlisensi, ada keberatan pramuwisata pada syarat tertentu, masih ada masyarakat berpraktek sebagai pramuwisata secara ilegal.

Tak dipungkiri suatu kebijakan tentu memiliki sisi positif dan negatif, memiliki penerimaan dan penolakan, dan tidak selalu lancar dalam prosesnya. Persoalan ini sering timbul ketika pemerintah berusaha mencapai niat kebijakan melalui implementasi. Proses implementasi kemudian menjadi salah satu faktor pada akhirnya dapat menjadikan kebijakan meraih keberhasilan atau kegagalan. Analisis proses implementasi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016 pada penelitian ini berdasarkan teori yang telah diuraikan dalam kerangka

pemikiran. Alat analisisnya mengadopsi teori implementasi yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975), didalam mengukur implementasi kebijakan diperhatikan enam variabel yaitu standar dan tujuan kebijakan, sumberdaya kebijakan, komunikasi antarorganisasi dalam kegiatan pelaksanaan, lingkungan sosial, ekonomi dan politik, karakteristik pelaksana dan disposisi pelaksana, yang mana variabel ini akan dibahas lebih lanjut sebagai berikut:

5.1.1.1 Pelaksana Kebijakan

Secara operasional, komponen-komponen dari implementasi kebijakan pramuwisata di Provinsi Bali yang berhasil ditelusuri pada penelitian ini sebagaimana terdiri dari: pemerintah, asosiasi, usaha jasa perjalanan wisata (UJPW) dan pramuwisata.

a. Pemerintah

Pemerintah Provinsi Bali berperan sebagai pemangku kebijakan sekaligus pelaksana kebijakan. Sebagai pemangku kebijakan pemerintah dalam hal ini Gubernur memiliki kewenangan untuk menerbitkan kebijakan yang menjadi acuan dari jasa pramuwisata. Yang mana pemerintah mempunyai peran yang strategis dalam mengatur pertumbuhan sejumlah pramuwisata di Provinsi Bali. Sebagai pelaksana, pemerintah dalam hal ini Dinas Pariwisata Provinsi Bali selaku instansi yang bertanggungjawab terhadap implementasi Perda No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata dapat melakukan kegiatan kebijakan sesuai peraturan berlaku dan dengan anggaran yang tersedia.

Dalam konteks ini Dispar Bali memiliki peran penting untuk mengatur, mengayomi dan memfasilitasi kebijakan pramuwisata. Berdasarkan hasil penelitian dapat ditelusuri kegiatan yang dimaksud sebagai berikut:

- a. Melakukan sosialisasi ke masyarakat luas tentang kebijakan pramuwisata
- b. Menerbitkan Kartu Tanda Pengenal Pramuwisata (KTPP)
- c. Melakukan pemantuan pelaksanaan kebijakan pramuwisata
- d. Merencanakan dan mengadakan Sertifikasi Pengetahuan Budaya Bali.

Selanjutnya, terlibat pula Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali (Satpol PP Bali). Satpol PP Bali mempunyai tugas membantu kepala daerah untuk menciptakan suatu kondisi daerah yang tentram, tertib, dan teratur sehingga penyelenggaraan roda pemerintahan dapat berjalan dengan lancar dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan aman. Oleh karena itu, Satpol PP Bali dituntut untuk menegakkan kebijakan pemerintah yaitu menegakkan peraturan daerah. Berikut pada pasal 17 ayat (2) Perda No. 5 Tahun 2016, tugas dan wewenang PPNS Satpol PP atas pelanggaran Perda sebagai berikut:

- a. Menerima laporan atau pengaduan tentang adanya tindak pidana atas pelanggaran Perda.
- b. melakukan tindakan pertama dan pemeriksaan ditempat kejadian.
- c. Menyuruh berhenti dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka.
- d. Melakukan penyitaan benda atau surat.
- e. Mengambil sidik jari dan memotret seseorang.
- f. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sbg tersangka atau saksi.
- g. mendatangkan tenaga ahli yang diperlukan dalam hubungan dgn pemeriksaan perkara.
- h. mengadakan penghentian penyidikan setelah ada petunjuk dari penyidik.
- i. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggung jawabkan.

Pelaksanaan penegakan hukum kebijakan pramuwisata di Provinsi Bali dilakukan oleh Satpol PP selaku wakil daerah yaitu pemerintah yang memiliki kewenangan dalam penegakan Perda. Satpol PP melakukan penyidikan terhadap pramuwisata yang tidak memiliki ijin, atau memiliki ijin namun belum diperpanjang atau dilaporkan sesuai dengan ketentuan Perda. Adapun alur Penegakan Perda mengenai pramuwisata dilaksanakan sesuai dengan UU No. 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Berikut alur penegakan Perda:



Gambar 5.1 Skema Alur Penegakan Peraturan Daerah

Sumber: Satpol PP Bali

Dari gambar 5.1 di atas Satpol PP dapat membawa pelanggaran Perda No. 5 Tahun 2016 keranah Sidang Tindak Pidana Ringan (Tipiring). Pelanggar Tipiring dimaksud apabila melanggar pasal 3 (1) Perda tersebut dimana setiap pramuwisata umum sebagai maksud dalam pasal 2 huruf a wajib memiliki KTPP. Berdasarkan observasi yang penulis lakukan, proses pelaksanaan Tipiring diawali dengan penyidikan oleh PPNS Satpol PP Bali. Berkas penyelidikan selanjutnya

diserahkan kepada Jaksa untuk diajukan kepada Hakim untuk divonis, jika terbukti melanggar Perda Nomor 5 tahun 2016 khususnya pasal 3 ayat 1 akan dikenakan sanksi kurungan atau denda sesuai keputusan hakim. Sedangkan, pelanggaran yang dianggap ringan hanya ditindak lanjuti dengan pembinaan langsung berupa teguran.

b. Asosiasi

Asosiasi pariwisata di Bali adalah sebuah wadah berhimpunnya usaha-usaha pariwisata. Tujuan dibentuknya asosiasi di Bali adalah untuk mengatur industri pariwisata Bali yang terdiri dari sekian banyak jenis usaha. Pada penelitian ini, asosiasi yang menaungi pramuwisata di Bali adalah DPD HPI Bali (Dewan Pimpinan Daerah Himpunan Pramuwisata Indonesia Bali).

Mulai tahun 1989 hingga saat ini, masyarakat yang bekerja sebagai pramuwisata di Bali telah menghimpun diri dalam DPD HPI Bali. Asosiasi ini dalam fungsinya berguna untuk mengontrol sejumlah pramuwisata yang tersebar di wilayah Provinsi Bali. Sistem handlingnya setiap anggota DPD HPI Bali dapat terkelompok kedalam 14 divisi bahasa (pramuwisata menurut spesialisasi bahasa) dan dalam keanggotaan komisariat (pramuwisata disetiap UJPW). Ada 14 divisi bahasa yang dimaksud yaitu Inggris, Jepang, Italia, Belanda, Jerman, Spanyol, Perancis, Mandarin, Korea, Swedia, Arab, Rusia, Indonesia, dan Denmark.

Asosiasi ini bersifat independen dan memiliki peran utama sebagai perantara, pendamping dan penghubung pramuwisata dengan pemerintah maupun pihak swasta, dan bertindak menjadi perwakilan dari pramuwisata di Bali dalam keterhubungan mereka dengan kebijakan-kebijakan pariwisata yang diterbitkan oleh pemerintah. Antara DPD HPI dengan ASITA seperti contoh, asosiasi ini melakukan Mou agar UJPW mengikuti standar yang diberlakukan

mengenai upah (*guide fee*) kepada pramuwisata. Antara asosiasi dengan pemerintah dalam penelitian ini, DPD HPI mengarahkan anggotanya yang terdaftar dalam asosiasi agar menjalankan kegiatan ke pemanduan searah dengan kebijakan dalam Perda No. 5 Tahun 2016. Adapun peran DPD HPI dapat ditelusuri dalam penelitian ini sebagai berikut:

- a. Mengawasi dan mengontrol kebijakan pemerintah agar sejalan dengan aspirasi pramuwisata
- b. Melakukan sosialisasi untuk meningkatkan pemahaman masyarakat untuk mematuhi kebijakan pemerintah
- c. Berperan sebagai fasilitator aspirasi dan pendamping pramuwisata
- d. Mendukung dan menyukseskan kebijakan pemerintah, dengan berusaha meningkatkan profesionalisme dan kesejahteraan pramuwisata
- e. Memberikan masukan atau saran agar kebijakan pramuwisata dapat terlaksana mencapai tujuannya.

Dalam menjalankan peran-peran DPD HPI Bali dapat dilihat dari kegiatan internal yang diselenggarakan DPD HPI, yaitu 1) melaksanakan Pendidikan dan Pelatihan (diklat) demi mempersiapkan pramuwisata dalam menghadapi sertifikasi kompetensi dan sertifikasi pengetahuan budaya sesuai ketentuan Perda. 2) penyediaan loket satu pintu untuk pendaftaran ataupun perpanjangan KТПP. 3) mengadakan upgrading keanggotaan asosiasi setiap tahunnya. 4) mengadakan kegiatan-kegiatan sosial di masyarakat. Kegiatan-kegiatan tersebut diselenggarakan agar pramuwisata dapat menyesuaikan diri dengan kebijakan pemerintah.

c. Usaha Jasa Perjalanan Wisata (UJPW) dan pramuwisata

UJPW dan pramuwisata adalah dua komponen yang utama dari sebuah paket perjalanan wisata. Keduanya saling membutuhkan dimana UJPW menyediakan dan menjual paket wisata, sedangkan pramuwisata bekerja pada suatu UJPW. Yang mana sebagian besar pramuwisata di Provinsi Bali bekerja tetap pada suatu UJPW. Walaupun bekerja pada suatu UJPW, pramuwisata bukan merupakan bagian internal dari suatu usaha tersebut. Melainkan UJPW dan pramuwisata memiliki asosiasi masing-masing yaitu ASITA dan HPI. Dengan kata lain mereka adalah mitra kerja. Setiap UJPW memiliki kebijakan yang berbeda-beda, sehingga pramuwisata pun bekerja menyesuaikan dengan ketentuan-ketentuan paket wisata sesuai dengan UJPWnya.

Di Bali pramuwisata yang telah terdaftar pada DPD HPI Bali adalah pramuwisata yang telah memiliki KТПP (Gambar 5.2). Adapun syarat mendapatkan KТПP ini lah sudah diatur dalam Perda No. 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata, KТПP sebagaimana dimaksud berlaku selama tiga tahun dan wajib diperpanjang kembali paling lambat satu bulan sebelum masa berlaku berakhir (Pasal 6 ayat 1).



Gambar 5.2. Contoh Kartu Tanda Pengenal Pramuwisata. a) tampak depan, b) tampak belakang.

Sumber: Dokumentasi penelitian

Pada gambar 5.2 menggambarkan bagian depan KTPP memuat number, dikeluarkan, dan berlaku, serta tanda tangan pemilik. Pada bagian belakang KTPP berisi nama pemilik, tempat tanggal lahir, alamat, spesialisasi beserta tanda tangan sah Kepala Dinas Pariwisata Provinsi Bali.

Hubungan UJPW dengan pramuwisata yang berlandaskan pada ketentuan Perda No. 5 Tahun 2016, bahwa UJPW berperan mendorong pemerintah untuk menciptakan pramuwisata yang berkualitas, yakni dengan harus menggunakan pramuwisata yang telah memiliki lisensi atau KTPP (Pasal 11 ayat 1 Perda 1 Tahun 2010 Tentang UJPW). Maka, UJPW sebagai pihak penanggungjawab menyediakan jasa pramuwisata pun diberikan kewenangan dalam memberikan Surat Rekomendasi untuk pengajuan syarat KTPP bagi pramuwisata yang tidak memenuhi syarat tinggal 2 (dua) tahun di Bali. Selain itu, ada pula beberapa UJPW yang memiliki kebijakan untuk melakukan upaya pelatihan-pelatihan bagi pramuwisata dalam mendukung dan menyukseskan Perda.

5.1.1.2 Standar dan Tujuan Kebijakan

Sebelum menguraikan sejauh mana hasil implementasi kebijakan, maka diperlukan uraian tujuan dan standar kebijakan. Dalam mengidentifikasi tujuan dan standar dalam penelitian ini, peneliti menentukan dari yang tercermin dalam dokumen Perda No. 5 Tahun 2016 dan pernyataan-pernyataan pelaksana kebijakan. Diketahui bahwa semangat Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata ini disahkan oleh pemerintah menimbang tujuan yang harap dicapai yakni terciptanya ketertiban dan kualitas pramuwisata agar memiliki kompetensi berdasarkan budaya.

Kebijakan pramuwisata ini dilihat pada Rencana Strategis Dinas Pariwisata Bali Tahun Anggaran 2019 hingga 2023 memiliki sasaran untuk peningkatan kualitas sumber daya pariwisata di Bali. Alasannya seperti yang disampaikan oleh Ibu Anggia selaku Kasi Kelembagaan Pariwisata yang menyatakan bahwa:

“dasarnya Perda Nomor 5 Tahun 2016, sebenarnya dulunya pramuwisata itu kan mereka hanya sebatas kerja pada sebuah perusahaan, jadi pemerintah itu tidak bisa mengatur karena mereka itungannya pekerja swasta kan, jadi dibuatkan perda sehingga kita bisa tau standar *guide-guide*, yang mereka sebenarnya menjelaskan dan menjual budaya Bali, dia harus tau Bali itu sebenarnya seperti apa, karena di Perda ini kan ada syarat-syarat uji, baik uji budaya, uji kompetensi. Untuk menstandarkan setiap *guide-guide* agar sama ilmu dan pengetahuannya sama, jadi mereka terorganisir pemberian informasinya” (Wawancara, 17 Januari 2019)

Bapak Nuartha selaku Ketua DPD HPI Bali menambahkan pandangan diatas, pramuwisata selain memiliki standar juga harus memiliki pengetahuan dan etika sesuai dengan visi pariwisata Bali sebagai pariwisata budaya, sebagai berikut:

“Kewajiban pemerintah kenapa membentuk perda, satu ingin memperbaiki tata kelola dibidang kepermanduan karena ketika Bali itu pariwisata budaya, kalau dulu kan menjadi *guide* itu kadang-kadang tidak menggunakan Pakaian Adat Bali kan, yang kedua adalah betul-betul ingin mempertahankan melindungi budaya, karena Bali pariwisata budaya, budaya ini menjadi sebuah *takeline* yang wajib pramuwisata lindungi, bagaimana cara melindungi satu cara berpakaian, kedua etikanya sebagai pemandu, yang ketiga mempromosikan Bali ini dimata dunia tetap baik.” (Wawancara, 20 November 2018).

Pendapat yang sama disampaikan pula oleh Ibu Suryawati selaku Kepala Seksi Bimbingan Masyarakat menyampaikan bahwa:

“Karena pariwisata yang kita kembangkan kan pariwisata budaya *nggih* jadi kita konsen untuk memberikan pemahaman kepada pramuwisata seluas-luasnya, walaupun mereka sudah lama jadi pramuwisata tetap juga diberikan bimbingan itu ya terkait kebudayaan dan menyesuaikan dengan perda yang baru (Perda No. 5 Tahun 2016).” (Wawancara, 8 November 2018)

Ketiga pandangan diatas menjelaskan bahwa pemahaman pemerintah dan asosiasi pada tujuan kebijakan mengenai pramuwisata di Bali menyesuaikan

dengan kultur/budaya masyarakat setempat. Karena apa yang masyarakat pahami dan jaga pada daerah Bali merupakan kesepakatan yang pemerintah inginkan bisa dibawa oleh pramuwisata dalam menjalankan kewajibannya mendampingi wisatawan.

Berdasarkan petikan-petikan wawancara diatas, tujuan Perda disesuaikan dengan Visi Dinas Pariwisata Bali yaitu Pariwisata Budaya dan penyelenggaraan Kepariwisataan Budaya Bali berdasarkan pada asas manfaat, kekeluargaan, kemandirian, keseimbangan, kelestarian, partisipatif, berkelanjutan, adil dan merata, demokratis, kesetaraan dan kesatuan yang dijiwai oleh nilai-nilai Agama Hindu dengan menerapkan falsafah Tri Hita Karana (Pasal 2 Perda Prov Bali No. 2 Tahun 2012). Hal ini tampak dari pengamatan dilapangan, setiap pramuwisata diharuskan memiliki sertifikat Pengetahuan Budaya Bali dan etika berbusana dengan pakaian Adat Bali.

Didalam penelitian ini, penulis tidak hanya melakukan wawancara dengan pihak pemerintah dan asosiasi, melainkan pula dengan pramuwisata sebagai kelompok sasaran kebijakan agar memperoleh data yang valid.

Setelah dilakukan wawancara dengan beberapa pramuwisata yang penulis temui. Mereka merasa bahwa kebijakan pemerintah ini adalah upaya untuk melindungi pekerjaan dan budaya mereka. Seperti yang disampaikan oleh Bapak Sudiarsa selaku pramuwisata, menyampaikan bahwa:

“Pemerintah dalam hal ini sebagai pengayom semua aktivitas pariwisata, yang mana *guide* adalah ujung tombaknya pariwisata, di Bali *guide-guide* ingin menertibkan diri, jangan sampai tugas memandu wisata yang harus dipertanggungjawabkan oleh pramuwisata legal tapi dibuat tidak baik oleh *guide* yang tidak berlisensi dan mengatasnamakan *guide* lisensi, jadi tanggung jawabnya sebagai pemandu wisata benar-bener bernaung dibawah pemerintah yang diakui oleh pemerintah.” (Wawancara, 12 Januari 2019)

Apa yang disampaikan oleh Sudiarsa tersebut kemudian ditambahkan oleh Yanto selaku pramuwisata, mengatakan bahwa:

“Pemerintah membutuhkan *guide professional*, kalau tidak kan kita membawa nama Negara Indonesia juga ya membawa nama Bali jadi mah butuh lisensi untuk menetap dan kita menjelaskan kepada tamu dan mempunyai lisensi itu bagus sih menurut saya, soalnya kita kan kayak sudah jelas jadi *guide* itu kan bukan kayak *guide* abal-abalan gitu” (Wawancara, 12 Januari 2019).

Mengutip dari kedua pandangan pramuwisata diatas, tujuan pemerintah dalam kebijakan pramuwisata dipahami oleh para pramuwisata sebagai konsekuensi pekerjaan pramuwisata sebagai ujung tombaknya pariwisata Bali. Selain itu, pramuwisata membutuhkan pengakuan legalitasnya agar terlindungi dari praktek-praktek pramuwisata yang tidak bertanggungjawab dan memberi mereka keunggulan kompetitif pada pekerjaan mereka. Hal ini tampak dari persyaratan oleh pemerintah mengenai perizinan dan sertifikasi. Karena ketentuan ini diharapkan pemerintah dapat mengembangkan profesionalisme pramuwisata di Bali.

Selanjutnya, standar kebijakan. Standar Perda No. 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata turunan dari Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata yang mengamanahkan setiap pemerintah daerah memiliki standarisasi dan sertifikasi bagi tenaga kerja bidang pariwisata, serta Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Kompetensi dan Sertifikasi Usaha di Bidang Pariwisata. Selain itu, khususnya di Provinsi Bali didasarkan pada Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 Tahun 2012 tentang Kepariwisata Budaya Bali. Standar kebijakan mengenai pramuwisata atas dasar hukum tersebut yaitu perizinan, standarisasi, sertifikasi dan budaya.

Muncul pendapat berbeda ketika dipertanyakan mengenai sertifikasi yang digunakan pemerintah sebagai standar kebijakan. Pemerintah mensyaratkan

kepemilikan KТПP dengan menempuh satu (1) kali sertifikasi Uji Pengetahuan Budaya Bali, dan sertifikasi Uji Kompetensi setiap tiga (3) tahun. Terkait dengan sertifikasi ini Bapak Kayun selaku pramuwisata, menyatakan sebagai berikut:

“nilai penting perlindungan bagi pramuwisata legal saja masih lemah, malah ditambah dengan sertifikasi kompetensi. Ini kan tujuan penertiban dan peningkatan kualitas sepertinya ada yang salah dari sisi penguatan hukum ya, apalagi *guide* yang sudah bekerja lama, ada yang tidak lulus uji kompetensi berkali-kali, tapi kan bukan berarti kompetensinya diragukan, ini justru bahaya bila mereka tidak menginginkan, justru menambah *guide* yang malas memperpanjang KТПP kan”. (Wawancara, 30 Desember 2018)

Mengkonfirmasi pendapat diatas, Bapak Nyoman Nuartha selaku Ketua DPD HPI Bali, menerangkan bahwa:

“... sangat apa namanya agak sedikit berbeda lah pandangan saya dengan pemerintah, jadi kalau yang baru diikutkan sertifikasi kompetensi sih gak apa-apa, masak yang 20 tahun yang 15 sampai 20 tahun sudah bekerja yang notabene beliau ini sudah professional kan di bidang kepemanduan, diikutkan sertifikasi kompetensi yang konten/isinya tidak ada *knowledge* yang mereka dapatkan gitu, ini sebenarnya yang menjadi kontradiksi dengan makna dasar dari sertifikasi kompetensi. Untuk yang baru-baru tidak masalah. Sehingga itu yang sudah kita diskusikan dengan pemerintah, agar yang sudah lama menjadi *guide* ini cukup ikut sekali saja sertifikasi kompetensi jangan setiap 3 tahun sekali. Karena di Bali kita banyak persyaratan, misalnya ya kalau pegawai negeri ya kalau pegawai negeri itu tidak punya sertifikasi....” (Wawancara, 20 Januari 2019)

Dari hasil petikan-petikan wawancara diatas, memperlihatkan bahwa pramuwisata keberatan pada pasal 4 huruf e Perda No. 5 Tahun 2016 memuat Sertifikat Kompetensi Kepemanduan Wisata sebagai syarat permohonan dan perpanjangan KТПP. Keluhan ini didasarkan karena yang pramuwisata pahami bahwa penerapan sertifikasi tidak sesuai dengan keadaan dan tantangan pramuwisata dilapangan. Pekerjaan mereka tidak dapat diukur dengan sertifikasi yang terlalu sempit dibandingkan dengan kompleksnya pekerjaan seorang pramuwisata, semakin lama pengalaman sudah membuktikan semakin kompeten.

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa pramuwisata sepakat dengan Pemerintah Provinsi Bali terbentuknya Perda No. 5 Tahun 2016 Tentang

pramuwisata bertujuan untuk penertiban dan peningkatan kualitas pramuwisata berlandaskan budaya Bali. Kesepakatan ini dapat dipahami dan diterima karena kesadaran masyarakat bahwa pariwisata Bali sebagai pariwisata budaya, serta konsekuensi pramuwisata sebagai garda terdepan pariwisata dan menghadapi persaingan pekerjaan yang tidak sehat. Standar kebijakan pramuwisata sudah jelas menyesuaikan peraturan mengenai kepemilikan perizinan, kepemilikan sertifikat kependudukan dan sertifikat pengetahuan budaya Bali. Namun, masih terdapat pramuwisata yang keberatan memenuhi syarat Sertifikat Kompetensi Kepemanduan Wisata.

5.1.1.3 Sumberdaya Kebijakan

Sumber daya dibutuhkan agar kebijakan terkelola dan bergerak mencapai tujuannya. Jika berbicara mengenai sumber daya, maka sumber daya yang penulis gali informasinya terkait sumber daya manusia dan sumber daya anggaran dalam menunjang implementasi Perda No. 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata.

Pertama, ketersediaan sumber daya manusia (SDM). Sebagai *leading sector*, Dinas Pariwisata Bali telah diperkuat dengan staf yang sesuai pada masing-masing bidang. Berdasarkan Peraturan Gubernur Provinsi Bali Nomor 74 Tahun 2011 Tentang Rincian Tugas Pokok Dinas Pariwisata Provinsi Bali, kebijakan pramuwisata ditangani pada bagian Seksi Kelembagaan Pariwisata. Meski demikian, wewenang melaksanakan implementasi kebijakan pramuwisata disiasati dengan pembagian peran bersama dengan DPD HPI Bali dan PPNS Satpol PP Bali.

Dispar Bali memiliki kegiatan melaksanakan Uji Pengetahuan Kebudayaan Bali dan Penerbitan KТПP; jika berkaitan dengan kegiatan pelayanan pendaftaran

dan permohonan KТПP dilaksanakan pelayanan satu pintu di DPD HPI Bali. Dan apabila berkaitan dengan penegakan Perda, PPNS Satpol PP Bali yang berperan dengan tetap menjalin sinergi dengan Dispar Bali. Maka, SDM yang tersedia berjumlah 22 personil yang terdiri dari: dinas, asosiasi dan satpol pp, untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 5.1. Jumlah Personil, Strata Pendidikan dan Kegiatan

No	Organisasi	Kegiatan	Jumlah Personil	Strata Pendidikan		
				SLTA	S1	S2
1	Dinas Pariwisata Bali	Penerbitan KТПP, dan Sertifikasi Pengetahuan tentang Budaya Bali	5	2	2	1
2	DPD HPI Bali	Pelayanan KТПP Satu Pintu	4	2	2	-
3	PPNS Satpol PP Bali	Penegakan Perda	13	-	11	2

Sumber: Diolah peneliti, 2018

Menurut keterangan dari Ibu Anggia selaku Kepala Seksi Kelembagaan Pariwisata, yang menyatakan bahwa:

“Kalau dari kuantitas, kami kan penerbitan KТПP dan Uji Budaya ya. Kalau penerbitan staf kami sudah cukup ya, apalagi sudah ada sarana komputer yang mempermudah kami menginput data. Dan kalau Uji Budaya Bali ya ada Tim Penguji berjumlah 5 orang terdiri dari Pemerintah Provinsi, Akademisi, Parisada Hindu Darma Indonesia, Majelis Utama Desa Pekraman, dan Organisasi Pramuwisata. Saya rasa jumlah itu sudah cukup untuk menjadi agen pelaksana dalam program ini. Dari segi kualitas saya rasa juga sudah baik karena para pelaksana terutama dari pihak Tim Penguji merupakan orang-orang yang memiliki latar belakang pendidikan yang kuat dan memiliki pengalaman yang cukup.” (Wawancara 10 November 2018)

Dari penjelasan wawancara diatas, secara kuantitas Dispar Bali telah memiliki jumlah staf 5 orang dari Seksi Kelembagaan yang sudah cukup mampu menangani tugas Penerbitan KТПP. Selain itu, kegiatan Uji Pengetahuan Budaya Bali telah dibentuk Tim Penguji. Tim Penguji ini terdiri dari 5 (lima) orang yang dibentuk sesuai ketentuan Pasal 7 ayat (4) Perda No. 5 Tahun 2016. Seperti komposisi tim penguji pada 8 Maret 2018 berikut ini:

Tabel 5.2 Tim Penguji Pengetahuan Kebudayaan Bali Pada 8 Maret 2018

No	Tim Penguji	Instansi
1	Ni Nyoman Ayu Andriani, SH.,MH	Kabid Sumber Daya Pariwisata Dinas Pariwisata Provinsi Bali
2	Prof. Dr. Drs I Gusti Ngurah Suidana, M.Si	Ketua Parisada Hindu Dharma Indonesia Provinsi Bali
3	Prof. Dr. I Wayan Suarjana, M.Si	Baga Parhyangan Majelis Utama Desa Pekraman Bali
4	Dra. Anak Agung Ayu Rai Wahyuni, M.Si	Lektor Prodi Sejarah FIB Universitas Udayana
5	Dr. I Made Nada Atmaja, M.Si	Kepala Biro Pendidikan dan Pelatihan DPD HPI Bali

Sumber: Dinas Pariwisata Provinsi Bali, 2018

Berbeda dengan ketersediaan pegawai pada PPNS Satpol PP Provinsi Bali sebagai penyidik Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2016 yang masih terbatas. Keterbatasan jumlah pegawai PPNS Satpol PP diakui oleh Bapak Suadnyana selaku PPNS Satpol PP Provinsi Bali, menerangkan bahwa:

“...yaa hitung-hitung SDM kurang *nggih*, misalnya karena satu pihak melakukan hasil temuan sidang di Bangli yang satu lagi untuk lapangan masalahnya kami ada target yustisi dan non yustisi *kenten* itu, kita ditargetnya dengan anggaran itu apa yang bisa anda perbuat. Kami juga gak terlalu melibatkan banyak pihak, nanti malah banyak kepentingan disana....”
(Wawancara, 5 November 2018)

Keluhan itu dirasakan pula oleh Bapak Nuartha selaku Ketua DPD HPI Bali yang menambahkan bahwa:

“.....sampai saat ini saya melihat Satpol PP ini pengamanannya masih kurang, kekurangan ini saya sadari betul, karena Satpol PP ini kan tidak hanya mengendalikan Perda pramuwisata saja, personilnya jadi kurang.”
(Wawancara, 20 November 2018)

Dari kedua pendapat diatas menjelaskan bahwa jumlah pegawai di PPNS Satpol PP Bali relatif terbatas hanya 13 orang dibandingkan dengan luasnya cakupan kerja yang dibebankan. Melihat tuntutan penertiban Perda tidak hanya berkaitan dengan Perda Pramuwisata, terdapat 22 (dua puluh dua) Perda yang

dibebankan pada PPNS Satpol PP Bali dan setiap penegakan Perda melalui proses yang panjang dan rumit.

Kekurangan SDM tidak hanya dialami PPNS Satpol PP Bali. Keluhan ini diungkapkan oleh Ibu Anggia selaku Kasi Kelembagaan Pariwisata yang menerangkan bahwa:

".....kita aja birokrasi dan ngecek sistem dan kita ngecek manual dan *validity*, input lagi semua yang masuk dan diprint, setelah semua baru cek kepala dinas, kita aja tahapan birokrasi panjang, kalau itu kita 2-3 hari selesai, tapi disana (DPD HPI Bali) ke pending lama, mungkin SDM di HPI kurang. Makanya mereka kalau ditanya, iyaa ini banyak berkas, sedangkan *tyang* (saya) sendiri soalnya *niki*, gitu mereka." (Wawancara, 17 Januari 2019)

Petikan wawancara diatas, menerangkan bahwa petugas DPD HPI Bali mengalami kekurangan saat menangani kegiatan pelayanan pendaftaran maupun perpanjangan KТПP. Hal ini ditelusuri karena petugas DPD HPI Bali merupakan pramuwisata aktif yang sebagian waktu mereka untuk bekerja menjalankan profesinya. Keterbatasan ini sering mengakibatkan berkas dokumen calon pramuwisata terlambat sampai ke Dinas Pariwisata Provinsi Bali. Berdasarkan hasil diatas, dapat disimpulkan bahwa ketersediaan sumber daya manusia pada setiap organisasi pelaksana secara kuantitas masih terbatas. Keterbatasan ini menyebabkan tidak optimalnya penyelesaian tugas-tugas yang dijalankan pada setiap implementor.

Kedua, sumber daya anggaran. Dana yang tersedia untuk pelaksanaan Perda No. 5 Tahun 2016 bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Pendanaan yang bersumber dari APBD dialokasikan untuk penerbitan Sertifikasi Lulus Uji Pengetahuan Budaya Bali, KТПP, Pembinaan dan Pengawasan (Pasal 16 Perda No. 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata). Pada

Renstra Dinas Pariwisata tahun 2019, anggaran diatas termasuk pada Program Kelembagaan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia, Dinas Pariwisata.

Total anggaran untuk kegiatan-kegiatan diatas yang diberikan Pemerintah Provinsi Bali kepada Dinas Pariwisata masih belum efisien (Tabel 5.3). Hal ini dilihat dari lebih besarnya nilai anggaran yang digunakan untuk kegiatan pelaksanaan program Jegeg Bagus Bali sebesar 729 juta. Sebesar kurang lebih 62 persen anggaran yang tersedia dimanfaatkan untuk kegiatan tersebut, sehingga tidak dapat dimaksimalkan untuk kegiatan kebijakan pramuwisata.

Tabel 5.3. Anggaran Program Kelembagaan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pariwisata Tahun 2019

Kegiatan	Indikator Kinerja	Target	Anggaran	Persentase
Peningkatan peran masyarakat dalam pengembangan kepariwisataan	Jumlah peserta pembinaan kepariwisataan kepada kelompok Sadar Wisata dan siswa SMA/SMK	630 orang	229.314.416	19%
Peningkatan peran kelembagaan kepariwisataan	Jumlah pemandu wisata yang diberikan pelatihan dan Kajian Akademis Standar Pelayanan	120 orang dan 1 dokumen	229.314.416	19%
Peningkatan SDM kepariwisataan	Jumlah peserta pemilihan Jegeg Bagus Bali	18 orang duta wisata	729.314.416	62%

Sumber: Dinas Pariwisata, 2019

Menurut penuturan dari Ibu Anggia selaku Kasi Kelembagaan Pariwisata sebagai berikut:

“Kalau sejauh ini pasti ada dana untuk kegiatan uji budaya, kita tidak pungut biaya untuk *guide* itu, total pemerintah yang bayar dari sewa tempat, uji budaya, narasumber, konsumsi, materi semua biaya dari pemerintah. Cuma ya begitu, sama sekali tidak ada pungutan macam-macam jadi cuma bisa buat setahun sekali uji budaya dengan jumlah 100 orang. Untuk tahun ini ada biaya tambahan dari Gubernur baru jadi kita bisa untuk 120 orang, pembukaan rencana ini bulan April 2019. Ada batasan 100 orang, karena dana cuma segitu ya segitu yang kita aplikasikan ya.” (Wawancara, 17 Januari 2019)

Keterangan pada pernyataan tersebut, dapat dipersepsikan bahwa besarnya anggaran yang disediakan oleh Dispar Bali masih terbatas. Sehingga, membatasi kuota pendaftar hanya 100 sampai 120 orang pada pelaksanaan Uji Pengetahuan Budaya Bali setiap tahunnya.

Selain itu, keterbatasan anggaran berdampak pada persoalan lain dilapangan. Seperti pernah ditemukan kasus pemalsuan KTPP, kondisi ini dimungkinkan karena kewenangan Dispar Bali dalam melaksanakan Pasal 3 ayat (3) mengenai penerbitan KTPP belum memiliki pembiayaan yang cukup dalam pencetakan kartu KTPP dengan kualitas permanen. Hal ini diakui oleh Ibu Anggia selaku Kasi Kelembagaan Pariwisata yang menyatakan bahwa:

“.... mereka (Satpol PP Bali) sering cerita kesini dan memberi masukan bagaimana ini untuk kartu lisensi nya apa tidak bisa dirubah bentuknya agar lebih permanen kokoh, sekarang kan kartu lisensinya hanya kertas biasa yang di laminating dengan tanda tangan basah bapak kepala dinas, jadi gampang diduplikatkan. Kita terima masukannya, cuma kan kembali lagi yah kita kerja tergantung dana, kalau enggak ada dana kita gak bisa kerjakan.” (Wawancara, 17 Januari 2019)

Hasil observasi penulis di Daya Tarik Wisata (DTW) menunjukkan bahwa KTPP sebagai kartu tanda pengenal memang belum dikenakan sebagai atribut, melainkan hanya disimpan pada dompet atau tas pramuwisata. Padahal pasal 9 ayat 2 (a) Perda No. 5 Tahun 2016 mengharuskan pramuwisata mengenakan KTPP saat melaksanakan kewajibannya. Pramuwisata terlihat lebih nyaman menggunakan atribut tanda pengenal Kartu Anggota DPD HPI (Gambar 5.3), hal ini karena KTPP kurang kokoh bila dipergunakan sebagai kartu pengenal.



Gambar 5.3 Kartu Tanda Anggota DPD HPI Bali

Sumber: Dokumentasi Penelitian

Kemudian, kaitannya dengan hal pendanaan. Ditemukan bahwa kegiatan diluar 3 kegiatan diatas, biaya dibebankan kepada masing-masing pramuwisata. Biaya diperuntukan mulai dari biaya administrasi, biaya konsumsi, narasumber hingga sarana dan prasana penunjang kegiatan-kegiatan kebijakan. Berikut pernyataan biaya yang dibutuhkan pramuwisata menurut Bapak Nuartha selaku Ketua DPD HPI Bali yang menyatakan bahwa:

“Ada, kemarin kita kenakan biaya untuk diklat kita kenakan 450.000 selama 6 hari dan untuk biaya ujian kompetensi dan uji budaya, sewa gedung kita kenakan 4.500.000 untuk ujian calon pramuwisata. (Wawancara, 20 November 2018)

Peneliti melakukan konfirmasi kepada masyarakat pelaku pramuwisata, untuk memperoleh tanggapan mengenai biaya yang dibebankan kepada mereka, pendapat dilapangan seperti yang disampaikan Suryanthi selaku pramuwisata, yang menyatakan bahwa:

“kira-kira biaya kita habis 6 hingga 7 juta ya mbak untuk memperoleh lisensi ini, itu hitungannya dari sertifikasi, pelatihan, uji ini itu, kemudian kan ada tes narkoba dan itulah. Kalau *guide* itu kan kerja musiman ya, jadi kalau engga kerja engga punya uang, itu sih kendalanya, perlu dipertimbangkanlah kita ini” (Wawancara, 6 Desember 2018)

Keberatan salah satu pramuwisata diatas, didukung oleh pernyataan dari Bapak Yanto sebagai berikut:

“saya harapkan menata lebih baik di Bali ini, soalnya ditatalah agar membantu *guide* menambah penghasilannya, apalagi pekerjaan ini kan tidak tetap ya, apalagi kita sudah mau lisensi udah sertifikasi keluar biaya ,setidaknya sejahterakan lah juga kita.” (Wawancara, 12 Januari 2019)

Petikan-petikan wawancara diatas menerangkan bahwa pramuwisata mengeluarkan biaya yang cukup untuk memperoleh KTPP. Biaya yang dikeluarkanpun terasa berat apabila pramuwisata tidak memperoleh pekerjaan. Karena kebutuhan jasa pramuwisata dipengaruhi oleh tren kunjungan wisatawan berdasarkan kewarganegaraan dan bahasa yang digunakan.

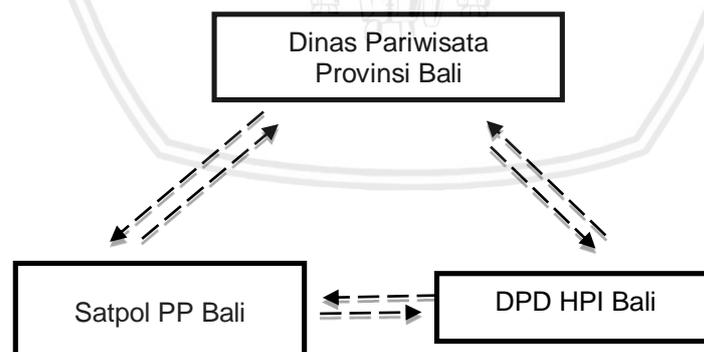
Berdasarkan hasil penelitian diatas, dapat diketahui bahwa semangat pemerintah menjalankan Perda No. 5 Tahun 2016 tentang pramuwisata masih terhalang dengan keterbatasan jumlah sumber daya manusia (SDM) dilingkup tugas dan wewenang PPNS Satpol PP dan DPD HPI Bali. Hal itu menyebabkan pelaksanaan pelayanan KTPP dan penegakkan Perda belum optimal. Terlebih ditambah pula dengan keterbatasan sumber daya anggaran, belum berjalan optimal sesuai dengan Pasal 16 Perda No. 5 Tahun 2016, karena anggaran untuk kegiatan kebijakan mengenai pramuwisata ini belum menjadi program prioritas pemerintah.

5.1.1.4 Komunikasi Antarorganisasi dalam Kegiatan Pelaksanaan

Pada uraian sebelumnya telah disebutkan pelaksana yang terlibat dalam pengimplementasian kebijakan pramuwisata di Provinsi Bali yaitu Dispar Bali, Satpol PP Bali, DPD HPI Bali, UJPW dan pramuwisata. Komunikasi dan interaksi yang berhasil diungkap dalam penelitian ini dibahas berikut.

Komunikasi antara Dinas Pariwisata, Satpol PP dan asosiasi DPD HPI Bali adalah koordinasi. Segala informasi dalam Perda disampaikan pemerintah kepada asosiasi, kemudian dilanjutkan kepada anggota-anggota asosiasi tersebut. Kedua lembaga dan asosiasi kedudukannya sejajar, kerjasama yang terjalin tidak dengan perjanjian kerja tertulis, maka komunikasi yang terjalin bersifat koordinatif dalam pengerjaan tugas yang dilakukan secara bersama-sama (seperti gambar 5.4). Komunikasi secara koordinatif diakui oleh Bapak Nuartha selaku Ketua HPI DPD Bali sebagai berikut:

“Begini kita dengan pemerintah itu adalah apa namanya. ee.... dari sisi struktur keorganisasian memang kita lepas, tapi dari sisi hubungan DPD HPI Bali memang hari ini (pada saat ini), karena dulu memang pemerintah yang melakukan, ini kan terkait regulasi ya yang berlaku, tahun-tahun memang diberikan kewenangan DPD HPI Bali untuk menyelenggarakan secara mandiri kegiatan rekrutmen ini tetapi dengan catatan harus berkoordinasi dengan pihak kaDispar Bali provinsi atau pemerintah terkait persoalan keinginan kita bisa menyelenggarakan itu tetapi kita sifatnya koordinatif dengan pemerintah. Karena pemerintah itu apa namanya tidak ada kewajiban untuk melaksanakan diklat atau rekrutmen itu dari awal. SOP tidak ada, normatif tidak ada, jadi hanya kebiasaan saja, karena tidak ada yang mengatur itu.” (Wawancara, 20 November 2018)



Gambar 5.4 Komunikasi Implementor Kebijakan Pramuwisata

Sumber: hasil analisis penelitian, 2018

Komunikasi dilihat dari dimensi ketepatan dan konsistensi yang terjalin antara tiga implementor diatas dalam mengkomunikasikan tujuan kebijakan pramuwisata. Pola komunikasi yang terjalin dilakukan melalui rapat, audiensi atau

melalui media komunikasi. Koordinasi tidak memiliki jadwal rutin atau khusus, pertemuan terjalin insidental bila terdapat permasalahan-permasalahan terkait pramuwisata. Keterangan yang disampaikan oleh Ibu Anggia, koordinasi yang dilakukan oleh Dispar Bali adalah sebagai berikut:

“gini kita saat kebijakan sudah diambil atau saat diagendakan selalu berkoordinasi dengan HPI, ASITA, Satpol PP, sampai sekarang hubungan kita baik ya, kemarin aturan atau misal ada rekrutmen kita bersurat dan mereka juga ada masalah langsung tanggap biasanya kesini melakukan audiensi.” (Wawancara, 10 November 2018)



Gambar 5.5 Audiensi Implementor. a) DPD HPI Bali dengan Dispar Bali, b) DPD HPI Bali dengan Satpol PP Bali

Sumber: DPD HPI Bali, 2018

Berdasarkan uraian diatas bahwa komunikasi yang terjalin antara Dispar Bali, Satpol PP Bali dan DPD HPI Bali sudah menjadi komitmen dalam mengimplementasikan kebijakan pramuwisata ini, walaupun komunikasi yang terjalin hanya bersifat koordinatif. Hal ini tampak dari aktifnya audiensi yang dilakukan, kehadiran pihak Dispar Bali pada setiap acara asosiasi dan sebaliknya asosiasi selalu dilibatkan pada setiap kegiatan pemerintah.

Meskipun demikian, miskomunikasi antarorganisasi tidak dapat terhindari. Pernah terjadi miskomunikasi antara DPD HPI Bali dengan pihak Dispar Bali mengenai biaya pelaksanaan Sertifikasi Kompetensi Kepemanduan. Menurut pengakuan oleh Bapak Nuartha selaku Ketua DPD HPI Bali sebagai berikut:

“.....Nah, kenapa sertifikasi kompetensi ini menjadi kendala, karena awalnya kita mengira setiap perpanjangan itu ada subsidi dari pemerintah, nah ternyata faktanya sekarang banyak anggota kita memperpanjang lisensi/ KTPPnya sudah mati tidak ada subsidi, kalau ada subsidi dari pemerintah beban material atau finansial yang mereka keluarkan sedikit hanya 50.000 rupiah, tetapi jika tidak ada mereka memperpanjang secara mandiri dia harus mengeluarkan sebesar 700.000 rupiah dan belum lagi iurannya” (Wawancara, 20 Januari 2019)

Kutipan wawancara diatas menerangkan bahwa terjadi miskomunikasi yang terjalin antar implementor menimbulkan konsekuensi keluhan dari para pramuwisata terkait pembiayaan dalam Uji Sertifikasi Kompetensi Kepemanduan.

Selain itu, miskomunikasi juga tampak antara Satpol PP dengan Dispar Bali. Hal ini diakui oleh Ibu Anggia selaku Kasi Kelembagaan sebagai berikut:

“kendala yang berarti tidak ada, cuma pernah tahun 2017 ee....waktu lagi gencarnya tamu Cina datang, dan waktu itu belum ada kelonggaran syarat untuk tinggal 2 tahun di Bali itu, jadi entah bagaimana banyaklah ada ee.. *guide ilegal* yang ditangkap oleh Satpol PP, mereka bawa *lisence* tapi setelah cek di data mereka tidak terdaftar resmi, jadi waktu itu terjadi penduplikatan *lisence*, itu kan masalah ya, jadi mereka langsung komunikatif, mereka langsung cek manual.” (Wawancara, 10 Januari 2019).

Berdasarkan kutipan wawancara dan hasil temuan dilapangan, dapat disimpulkan bahwa komunikasi antar organisasi dalam kebijakan pramuwisata ini secara umum sudah baik. Komunikasi dibangun antarorganisasi bersifat koordinatif dan waktunya insidental sesuai dengan tugas dan wewenang masing-masing. Pola komunikasi terjalin secara konsisten melalui kegiatan rapat, audiensi atau media komunikasi. Namun, masih terjadi kendala pada aspek kejelasan komunikasi, seperti miskomunikasi antara Dispar Bali dengan DPD HPI Bali maupun Dispar Bali dengan Satpol PP Bali. Ketidakjelasan komunikasi yang

terjalin dapat menimbulkan konsekuensi pemahaman baru yang berlawanan dengan tujuan awal kebijakan.

5.1.1.5 Karakteristik Organisasi Pelaksana

Karakteristik badan pelaksana yang dimaksudkan pada pembahasan ini tidak bisa lepas dari struktur birokrasi Dinas Pariwisata Provinsi Bali. Struktur birokrasi adalah karakteristik-karakteristik dan wewenang dan tugas dalam badan yang menjalankan kebijakan pramuwisata ini.

Adanya perubahan Satuan Organisasi Tata Kerja (SOTK) yang mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah maka Pergub No. 74 tahun 2011 diganti menjadi Peraturan Gubernur Bali Nomor 83 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Dinas Pariwisata Provinsi Bali. Perubahan SOTK tersebut mempengaruhi perubahan struktur Dispar Bali. Penjelasan adanya perubahan ini penulis mewawancarai Ibu Anggia selaku Kasi Kelembagaan Pariwisata, yang menyatakan bahwa:

“.....dulu pernah disini (Dinas Pariwisata) itu datang langsung *guide* nya untuk ngurus, tapi karena kami bukan pelayanan kami tidak termasuk pelayanan publik, kami tidak boleh menerima masyarakat / warga yang langsung urus kayak buat KTP, SIM datang urus. Jadi kami sepakati mereka satu pintu di HPI, jadi di dinas tidak ada fasilitas seperti loket dan lain-lain. Jadi bila ada anggota HPI yang mengurus lisensi, dia (HPI DPD Bali) yang bantu dulu ngurus form-formnya, kelengkapannya, setelah dicek persyaratan mereka sudah oke, baru dibawa kesini (Kantor Dinas Pariwisata) sama HPI.” (Wawancara, 17 Januari 2019)

Pendapat Ibu Anggia menegaskan bahwa adanya perubahan struktur ini berpengaruh pada implementasi kebijakan pramuwisata di Bali. Yang mana, wewenang mengenai kebijakan pramuwisata awalnya ada pada salah satu bidang yaitu Bidang Standarisasi telah dilimpahkan kepada Seksi Kelembagaan.

Namun, Seksi Kelembagaan tidak lagi memperoleh wewenang menangani KTPP Pramuwisata artinya Dispar Bali tidak lagi memiliki wewenang membuka loket pelayanan KTPP. Yang selanjutnya Dispar Bali mengandeng DPD HPI Bali untuk membantu dalam penyediaan loket pelayanan KTPP Satu Pintu. Nuartha memberi konfirmasi terkait pelayanan KTPP Satu Pintu di DPD HPI Bali, menyatakan sebagai berikut:

“Memang hari ini (saat ini) DPD HPI diberi kepercayaan untuk mengurus pelayanan KTPP melalui satu pintu. Teknisnya pramuwisata cukup datang ke Kantor DPD HPI Bali membawa perlengkapan yang dipersyaratkan. Sesuai dengan permintaan Dispar, kami akan pertahankan kepercayaan ini untuk tidak disalahgunakan.” (Wawancara, 20 Januari 2019)

Pelayanan KTPP melalui satu pintu DPD HPI Bali merupakan keputusan audiensi antara Pengurus DPD HPI dengan Dinas Pariwisata pada tanggal 14 Desember 2011. Pada majalah *Cakrawala DPD HPI Bali (edisi pebruari-april 2012)*, diberitakan pelayanan satu pintu di DPD HPI Bali dijadikan jembatan agar keberadaan asosiasi ini benar-benar dirasakan oleh seluruh anggota untuk menghapus plesetkan oleh sebagian anggota bahwa HPI sebagai “himpunan pemungut iuran”. Sehingga keputusan hasil audiensi sudah mulai diterapkan saat berlakunya Perda No. 5 Tahun 2016.

Sedangkan, dalam format hukum DPD HPI Bali adalah organisasi masyarakat, berbadan hukum sesuai KEMENKUMHAM RI Nomor AHU-0074700 A-H.01.07 Tahun 2016 tentang Pengesahan Pendirian Badan Hukum Perkumpulan HPI. Hakekat HPI adalah independen, bahwa lembaga HPI berada dibawah lingkup kekuasaan pemerintah, tetapi tidak dibawah kendali pemerintah. Bebas dari tugas-tugas/fungsi titipan lembaga manapun yang merancukan peran utamanya atau tujuan yang diemban sebagai wadah berkumpulnya pramuwisata.

Hal ini kemudian menjadi perhatian serius apabila dalam pelayanan KTPP Satu Pintu di DPD HPI Bali.

Pada pelaksanaannya kesepakatan diatas menjadi suatu kendala, karena alur birokrasi pelayanan KTPP cenderung terlambat dijelaskan oleh Ibu Anggia selaku Kasi Kelembagaan Pariwisata sebagai berikut:

“..... ini saya buka contohnya. 10 Januari terdaftar oleh staf disni, ini kadang-kadang buat *lisence* susah banget lama, sedangkan mereka ngeplay nya bulan sebelas 26 september, di HPI buat pernyataan 14 Desember dan baru dibawa ke kita 10 Januari. Ini mereka (pemohon) komplain, yang mereka tahu sudah setor dari bulan November, kok sampai pergantian tahun tapi belum keluar. HPI *what happen?*, kita aja birokrasi dan ngecek sistem dan kita ngecek manual dan *validity*, input lagi semua yang masuk dan di print, setelah semua baru cek kepala dinas, kita aja tahapan birokrasi panjang, tapi itu kita 2-3 hari selesai, sedangkan disana (HPI) ke pending lama.” (Wawancara, 17 Januari 2019)

Petikan wawancara diatas memberi pemahaman bahwa karakteristik organisasi Dispar Bali tidak memiliki wewenang penerimaan masyarakat secara langsung atau penyediaan loket pelayanan permohonan ataupun perpanjangan KTPP. Dalam hal ini Perda No. 5 Tahun 2016 belum memuat standar pelayanan atau standar prosedur pelayanan pramuwisata. Dinas Pariwisata hanya menjalankan Pasal 3 ayat 3 penerbitan KTPP dan pasal 7 ayat 3 penerbitan Sertifikat Pengetahuan Budaya Bali. Pelimpahan tugas dipercayakan pelayanan satu pintu melalui DPD HPI Bali, namun karakteristik DPD HPI Bali sebagai asosiasi belum didukung prosedur yang jelas, kondisi ini menyebabkan panjangnya alur birokrasi dan sering terjadi keterlambatan penerbitan KTPP.

Berdasarkan hal tersebut, implementasi Perda No. 5 Tahun 2016 belum berjalan efektif, karena pelaksana tidak mempunyai kemampuan dan wewenang yang cukup. Dalam implementasi kebijakan pramuwisata ini prosedurnya belum jelas dan hanya berupa Perda No. 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata.

5.1.1.6 Lingkungan Sosial, Politik, dan Ekonomi

Perspektif yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn perihal indikator-indikator yang mempengaruhi kinerja dalam implementasi suatu kebijakan, faktor lingkungan ekonomi, sosial, dan politik ialah salah satu indikator yang juga tidak kalah penting untuk diperhatikan. Variabel lingkungan terhadap implementasi kebijakan pramuwisata dalam penelitian ini diantaranya sumber daya ekonomi, kebijakan politik dan kondisi sosial masyarakat dalam menunjang keberhasilan kebijakan.

Kondisi ekonomi tidak terlepas dari pesatnya perkembangan pariwisata Bali. Sejauh ini, sektor pariwisata dan sektor pendukung pariwisata lainnya masih menjadi ujung tombak perekonomian Bali. Untuk memperjelas, dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 5.4 Perkembangan Kepariwisata di Bali Tahun 2011-2015

No.	Kepariwisataan	2012	2013	2014	2015	2016
1.	<i>Direct Foreign Tourist Arrival to Bali</i>	2.892.019	3.278.598	3.766.638	4.001.835	4.927.937
2.	<i>Number of Passangers to Bali via Ngurah Rai Airport</i>	7.018.751	7.792.797	8.589.516	8.508.873	9.906.580
3.	<i>Number of Passangers to Bali via Gilimanuk Harbour</i>	4.441.463	4.788.540	5.421.155	5.178.117	6.886.849
4.	<i>Number of Pasangers to Bali via Padang Bai Harbour</i>	703.621	743.837	750.160	715.512	745.090
5.	<i>Accomodation</i>	2.212	2.572	3.039	3.894	4.883
6.	Rumah Makan	1.339	1.072	2.059	2.177	2.217
7.	<i>Tour Guides</i>	8.333	8.333	8.333	8.333	8.693
8.	<i>Travel Agent</i>	352	377	406	408	412

Sumber: Statistik Pariwisata Bali, 2016

Tabel 5.4 diatas menunjukkan peningkatan jumlah wisatawan ke Bali setiap tahun menjadi peluang bagi aktivitas ekonomi masyarakat. Pada tahun 2017, jumlah penduduk 15 tahun ke atas yang bekerja di sektor Perdagangan, Rumah Makan, dan Jasa Akomodasi sebesar 760.093 orang (Badan Pusat Statistik,

2017). Hal ini berarti banyak usaha yang dapat digerakkan oleh sektor pariwisata, tak terkecuali bekerja sebagai pramuwisata. Hal ini kemudian sejalan dengan yang disampaikan oleh Catur selaku pramuwisata yang mengatakan bahwa:

“pendapatan kami kan bergantung pertumbuhan dan perkembangan pariwisata ya. Jasa pramuwisata digunakan apabila pihak *agent contact* kami untuk memandu wisatawan. Ya *polih manten kerjaan* (dapat saja pekerjaan), Bali masih menjadi destinasi andalan yang dikunjungi wisatawan soalnya kan.” (Wawancara 19 Januari 2019)

Hasil wawancara diatas, dapat diketahui bahwa salah satu faktor pendukung kebijakan mengenai kebijakan pramuwisata di Provinsi Bali adalah kondisi ekonomi yang memungkinkan Provinsi Bali menjadi tujuan wisatawan, baik wisatawan domestik maupun wisatawan mancanegara.

Provinsi Bali sebagai salah satu destinasi pariwisata andalan yang mampu mendatangkan wisatawan terbanyak. Keputusan ini menjadi kontradiksi antara meningkatnya jumlah wisatawan dengan kesiapan pelaku pariwisata di Provinsi Bali. Kelemahan ini diakui karena sekmen pasar wisatawan yang meningkat, tidak dibarengi dengan ketersediaan pramuwisata pada sekmen pasar tersebut.

Saat ini, Bali memiliki jumlah daya tarik wisata sebanyak 245 (Tabel 5.5). Menurut Dadang Rizki Ratman, Deputy Pengembangan Destinasi Pariwisata Kemenpar melalui media portal online (tribunbali.com) mengatakan bahwa Bali tetap menjadi pelopor 40 persen kedatangan wisman di Indonesia, karena 60 persen mencari budaya, 35 persen mencari alam dan sisanya 5 persen mencari wisata buatan (<http://bali.tribunnews.com/>, 10 November 2018).

Tabel 5.5 Jumlah Daya Tarik Wisata (DTW) di Bali Tahun 2017 Menurut Kabupaten/Kota

No.	Kabupaten/Kota	Wisata Alam	Wisata Budaya	Wisata Buatan	Jumlah
1.	Tabanan	19	4	1	24
2.	Klungkung	8	9	0	17
3.	Denpasar	3	7	0	10
4.	Karangasem	6	7	2	15
5.	Buleleng	8	12	5	25
6.	Gianyar	25	30	6	61
7.	Badung	26	7	3	36
8.	Bangli	24	16	2	42
9.	Jembrana	11	2	2	15
Jumlah		130	94	21	245

Sumber: Direktori 2017 Dinas Pariwisata Provinsi Bali

Ketertarikan sebagian besar wisatawan mancanegara pada budaya harus diimbangi dengan sejumlah pramuwisata yang berkualitas sebagai penerjemah dan penafsiran pada DTW tersebut. Seperti yang disampaikan Kepala Dinas Pariwisata A.A. Gede Yuniarta Putra pada acara Diklat Calon Pramuwisata dalam media online (nusabali.com) yang menegaskan bahwa pramuwisata harus memahami konsep pariwisata budaya, hal itu sudah menjadi konsekuensi pramuwisata menjadi bagian dari komponen pariwisata, mengingat 60 persen wisatawan yang datang ke Bali karena faktor budaya (<https://www.nusabali.com/>, 26 Maret 2019).

Mengantisipasi kondisi diatas, mendesak Pemprov Bali untuk menyediakan sejumlah pramuwisata. Akibatnya, Pemprov Bali memberi kemudahan untuk memberikan lisensi pramuwisata yaitu lisensi sementara yang berlaku 1 tahun, dari umumnya 3 tahun. Selain ini cenderung syarat-syaratnya disederhanakan seperti lama tinggal, dan sertifikasi. Keadaan ini disampaikan Ibu Anggia selaku Kasi Kelembagaan, yang menyatakan bahwa:

“jadi kami Dispar Bali memberikan kesempatan menindaklanjuti surat DPD HPI Bali dan atas dasar pertimbangan bahwa Bali masih kekurangan pramuwisata maka Pemprov Bali pernah memberikan kesempatan kepada

pramuwisata untuk memperpanjang KTPP yang telah kedaluwarsa dan mengikuti ujian sertifikasi bagi pramuwisata yang mengantongi KTPPS (Kartu Tanda Pengenal Pramuwisata Sementara). Ooo...KTPPS itu adalah ini yaa, pramuwisata legal berstatus sementara, ya tadi karena kekurangan *guides*, daripada tamunya tidak terkontrol dan wisatawannya keluyuran, mereka legal kami kasik KTPPS, kami juga sadari seperti bahasa Mandarin kita mendatangkan dari luar, jadi kita permudah syaratnya tinggal di Bali 2 tahun itu, kita ganti pakai surat rekomendasi dari *travel agent*, artinya *travel agent* harus bertanggungjawab dengan si *guides itu*.” (Wawancara, 10 Desember 2018)

Menurut Nuartha Ketua DPD HPI Bali, kendala dilapangan yang dialami sebagai berikut:

“Kaitanya dengan pola pengembangan pariwisata di Bali, jadi memang setiap pergantian gubernur pasti ada satu perbedaan atau perubahan kebijakan. Nah kalau kita lihat kebelakang, *hidelide* daripada pengembangan pariwisata Bali itu orientasinya kan *masstourism* karena kebijakan pariwisata yang ada di Bali ini tidak bisa dilepaskan dari kebijakan yang ada di pusat, di pusat itu kan ada target 20 juta wisatawan kan gitu, dari 20 juta wisatawan itu Bali kan mendapatkan cipratan diwajibkan untuk mendatangkan wisatawan kurang lebih 8 juta wisatawan mancanegara maupun wisatawan nusantara. Nah artinya bahwa *masstourism* yang target yang dibicarakan kuantitinya atau volumenya wisatawan.....” (Wawancara, 20 November 2018)

Pernyataan tersebut memberi kesan bahwa berbagai fenomena di atas terjadi akibat kebijakan pemerintah pusat terhadap perkembangan pariwisata Bali lebih cenderung mengarah kepada menguatnya bentuk pariwisata massal (*mass tourism*). Dampaknya tidak hanya jumlah wisatawan yang massal, tetapi juga penyediaan infrastuktur pariwisata, tak terkecuali juga dengan ketersediaan pramuwisata di Bali yang semakin merepresentasikan sosok pariwisata massal. Keadaan seperti ini, dapat menimbulkan implikasi negatif terhadap kinerja individu pramuwisata di Bali. Perkembangan ini bahkan dapat dikatakan kurang terkontrol oleh pihak berwenang.

Selanjutnya, kondisi sosial masyarakat di Bali ternyata menyebabkan terhambatnya pelaksanaan kebijakan pramuwisata. Kondisi sekarang minimnya warga Bali menekuni profesi sebagai pramuwisata. Umumnya masyarakat yang

berpartisipasi *notabene* sudah berusia 40-50 tahun karena peminat anak muda untuk bekerja sebagai pramuwisata sudah menurun. Keresahan tersebut ini didukung pula pernyataan oleh Bapak Nuartha selaku Ketua DPD HPI Bali yang membeberkan bahwa:

“animo masyarakat menjadi *guide* sudah berkurang, karena orientasi berpikir orang sekarang kan uang menjadi *guide* kan tidak mendapatkan gaji ya, orang menjadi *guide* hanya mengandalkan *guide fee*. Dibandingkan dulu, kalau orang dibandingkan menjadi PNS atau *guide*, orang memilih banyak menjadi *guide*, dulu kan kalau sekarang berbalik. Utama di sekmen pasar Mandarin, Jerman, Itali, Spanyol, Eropa itu masih kurang, sampai yang Itali kemarin nol tidak ada yang mau, sekarang Mandarin justru yang kurang lagi, kemarin saya diminta 2.000 *guide*.” (Wawancara, 20 November 2018)

Apa yang disampaikan oleh Nuartha kemudian ditambahkan oleh Bapak

Catur selaku pramuwisata, yang menyatakan bahwa:

“*mindset* masyarakat kalau sudah berpendidikan tinggi ya berpikir mengapa jadi *guide*, kan lebih mencari pekerjaan yang sudah pasti gajinya, artinya yang memang benar-benar tekun menjadi *guide* sudah sedikitlah, paling kalau dia tidak mencari sampingan pekerjaan, atau mereka yang lagi privat bahasa terus mempraktekannya dengan cara *guiding* gitu.” (Wawancara, 19 Januari 2019)

Berdasarkan paparan diatas, peneliti mendapati bahwa kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi mempunyai efek yang mendalam terhadap kebijakan pramuwisata. Kebijakan pariwisata dengan orientasi *masstourism* menyebabkan konsekuensi kurangnya ketersediaan pramuwisata yang berkualitas, sedangkan lingkungan sosial masyarakat dalam kepeminatan menekuni profesi sebagai pramuwisata sudah menurun hingga terjadi ketidakmampuan pemerintah menyediakan sejumlah pramuwisata pada sekmen pasar tertentu. Namun dari sisi lingkungan ekonomi, aktivitas pariwisata masih mendukung implementasi kebijakan pramuwisata ini.

5.1.1.7 Disposisi Pelaksana

Implementasi Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2016, terdapat dua pihak yang terkait didalamnya. Disposisi pelaksana tersebut peneliti amati kedalam 3 (tiga) hal yaitu pemahaman (*comprehension*), arah tanggapannya (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan intensitas tanggapan itu.

Pertama, terkait pemahaman implementor dan kelompok sasaran terhadap Perda No. 5 Tahun 2016. Pandangan implementor kebijakan menetapkan kebijakan ini disampaikan oleh Ibu Suryawati selaku Kasi Bimbingan Masyarakat sebagai berikut:

“peraturan ini penting ya bagi kami, pemerintah kan mengatur mereka agar tidak menyimpang, ada rambu-rambu yang mereka harus taati agar mereka tertib dalam melaksanakan tugasnya. Konsennya agar pramuwisata itu memiliki pengetahuan budaya dan kompetensi mereka seluas-luasnya jangan sampai mereka salah dalam melaksanakan tugasnya” (Wawancara, 8 November 2018)

Mendukung pernyataan diatas, dari Ketua DPD HPI Bali Bapak Nuartha menyampaikan pandangannya mengenai Perda ini:

“Perda ini adalah sebuah peraturan yang *notabane* di dalam isiannya itu ada efek jeranya, ada sanksi, kalau peraturan gubernur kan engga ada sanksi dia. Kewajiban pemerintah kenapa membentuk perda, satu ingin memperbaiki tata kelola dibidang kepeemanduan karena ketika Bali itu pariwisata budaya, kalau dulu kan menjadi *guide* itu kadang-kadang tidak menggunakan pakaian adat Bali kan, yang kedua adalah betul-betul ingin mempertahankan melindungi budaya, karena bali pariwisata budaya, budaya ini menjadi sebuah *takeline* yang wajib pramuwisata lindungi, bagaimana cara melindungi satu cara berpakaian, kedua etikanya sebagai pemandu, yang ketiga mempromosikan Bali ini di mata dunia tetap baik. Karena pramuwisata ini bukan hanya sebagai pemberi informasi kenapa wisatawan tetapi juga *promotore* atau subjek yang ditugaskan mempromosikan Bali. Kalau ada 100 pramuwisata yang mengatakan Bali itu jelek atau memberi kesan jelek, otomatis wisatawan itu tidak mau datang dia. Pramuwisata ini kan *frontline* atau garda terdepan pramuwisata penting. Karena dulu sebelum ada perda kekacauan itu banyak sekali, orang banyak abaikan pakaian.” (Wawancara, 20 November 2018)

Sejauh analisis penulis, pemahaman yang dibangun pramuwisata dalam Perda merupakan upaya untuk melindungi pariwisata budaya dan menertibkan

sejumlah pramuwisata yang ada di Bali. Karena pramuwisata mungkin tidak memiliki keterampilan, sikap, dan pengetahuan untuk bekerja secara memadai dan kesenjangan mungkin terjadi antara yang harus dilakukan oleh pramuwisata ditempat kerja dengan yang sebenarnya mereka lakukan.

Pemahaman yang disampaikan oleh pihak Dispar Bali dan DPD HPI Bali diikuti dengan pemahaman yang sama oleh pelaku pramuwisata, seperti Bapak Widiana, menyampaikan bahwa:

“kebijakan ini apa namanya memberi pramuwisata berpredikat legal dan bersertifikat kompeten ya, kalau kita sebagai *tour guide* kan harus legal, sebelum lisensi dikeluarkan kita kan ikut *training skill*, uji pengetahuan budaya. Kalau *skill* disesuaikan dengan bahasa, kalau saya Jepang ya pasti bahasa jepang. Pengetahuan budaya, setidaknya budaya secara general itu sudah tahu ya. Kalau penguasaan pengetahuan umum eh kepemanduan itu kita punya *guideline* dari pemerintah untuk apa-apa saja sikap dan hal yang musti kita jelaskan dengan wisatawan.” (Wawancara, 17 November 2018)

Hasil wawancara diatas menunjukkan pemahaman yang sama antara Dispar Bali, DPD HPI Bali dengan pramuwisata, bahwa kebijakan pramuwisata dalam bentuk Peraturan Daerah No. 5 tahun 2016 tentang Pramuwisata ini merupakan wujud pemerintah selain untuk mengatur keberadaan pramuwisata di Bali, diharapkan juga dengan syarat-syarat yang ditempuh pramuwisata dapat membangun etika profesi, pengetahuan budaya Bali dan memiliki kompetensi kepemanduan yang memadai.

Kedua, macam-macam tanggapan pelaksana kebijakan, kondisi seperti inilah persepsi individu masing-masing pramuwisata memegang peran. Berikut beberapa kutipan wawancara dan hasil temuan penelitian dilapangan mengenai tanggapan-tanggapan pramuwisata mengenai Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata. Pentingnya implementasi kebijakan pramuwisata diungkapkan oleh Bapak Sudiarsa sebagai berikut:

“pemerintah dalam hal ini sebagai pengayom semua aktivitas pariwisata, yang mana *guide* adalah ujung tombaknya pariwisata, di Bali *guide-guide* ingin menertibkan diri, jangan sampai tugas memandu wisata yang harus dipertanggungjawabkan oleh pramuwisata tapi dibuat tidak baik oleh *guide* yang tidak berlisensi dan mengatasnamakan *guide* lisensi, jadi tanggungjawabnya sebagai pemandu wisata benar-bener bernaung dibawah pemerintah yang diakui oleh pemerintah. Makanya lisensi sangat penting dibuatkan oleh pemerintah dan ditandatangani oleh pak gubernur sebagai penanggungjawabnya.” (Wawancara, 12 Januari 2019)

Pendapat berbeda dengan apa yang disampaikan Sudiarsa oleh salah satu pramuwisata Bapak Sulastra, menyatakan bahwa:

“peraturannya ini mesti harus di *update* terus (gencarkan penertiban *guide illegal*) soalnya persaingan global, yang artinya orang-orang luar banyak yang kerja disini sebagai pemandu wisata, yang jelas untuk kita (pekerjaan untuk WNI) dulu lah, jadi aturan harus di tegakkan, jangan bikin aturan yang banyak, tapi tidak terealisasi dengan bagus. Buktinya kan banyak pramuwisata atau *guide* orang luar, ya istilahnya liar lah. Masih banyak yang ilegal, kadang-kadang kita dalam perjalanan atau di objek gitu kita bikin video terus kita tanya juga sepatah duapatah kata pada mereka, gak bisa jawab gitu, terus kita laporin ke pihak berwenang tidak ada tanggapan.” (Wawancara, 17 November 2018)

Pendapat yang bernada sama juga disampaikan oleh Bapak Kayun selaku pramuwisata yang menerangkan sebagai berikut:

“begini ya, peraturan daerah dengan standar-standarnya yang tujuannya baik, namun belum tentu bagus dalam prakteknya, misalnya ya kadang perekrutan diadakan saat tamu itu *high season* sehingga banyak teman-teman memilih mengutamakan bekerja karena alasan finansial, dan menilai diri sendiri dengan kompeten dari ujian acuannya saya rasa terlalu sempit dibandingkan dengan kompleksnya pekerjaan seorang *guide*, bahkan ada teman-teman yang sudah *guiding* 15 tahun namun tidak lulus ujian apalagi ujian kompetensi yang tiap 3 tahun itu, sedangkan tamu tidak pernah komplain kemudian apa disebut kompetensinya dia meragukan. Bahkan ini jadi resiko semakin kekurangan *guide* karena tidak bisa memperpanjang akibat sertifikasi kompetensi itu ya. Kalau semakin banyak *guide illegal* diakui kompetensinya oleh *travel agent* ya bahaya kan. Mohon dipikirkan pula persyaratan administrasi *nika nggih* yang cenderung kurang menukik dengan tujuannya.” (Wawancara, 30 Desember 2018)

Keadaan ini diperkuat dengan tanggapan Bapak Nyoman Nuartha selaku Ketua DPD HPI Bali:

“.... sangat apa namanya agak sedikit berbeda lah pandangan saya dengan pemerintah, jadi kalau yang baru diikutkan sertifikasi kompetensi sih gak

apa-apa, masak yang 20 tahun yang 15 sampai 20 tahun sudah bekerja yang *notabene* beliau ini sudah profesional kan di bidang ke pemanduan, diikutkan sertifikasi kompetensi yang konten/isinya tidak ada *knowledge* yang mereka dapatkan gitu, ini sebenarnya yang menjadi kontradiksi dengan makna dasar dari sertifikasi kompetensi. Untuk yang baru-baru tidak masalah. Sehingga itu yang sudah kita diskusikan dengan pemerintah, agar yang sudah lama menjadi guide ini cukup ikut sekali saja sertifikasi kompetensi jangan setiap 3 tahun sekali. Karena di Bali kita banyak persyaratan, misalnya ya kalau pegawai negeri ya kalau pegawai negeri itu tidak punya sertifikasi....” (Wawancara, 20 Januari 2019)

Menurut analisa penulis, masih terdapat pikiran negatif oleh pramuwisata terhadap kebijakan pramuwisata, karena terdapat faktor yang menyebabkan terjadinya perubahan sikap dari pramuwisata.

Ketiga, terkait intensitas kecenderungan pelaksana terhadap kebijakan pramuwisata di Bali. Para implementor kebijakan memiliki komitmen dalam melaksanakan kebijakan pramuwisata agar menghasilkan pramuwisata yang memiliki kualitas dan kapabilitas yang baik. Seperti yang disampaikan oleh Bapak Nuartha selaku Ketua DPD HPI Bali:

“kami (DPD HPI Bali) dan pemerintah khususnya Dispar Bali, tentunya sepakat melaksanakan sesuai dengan Perda yang berlaku, tentunya pemerintah sudah mempertimbangkan dari berbagai aspek. DPD HPI Bali sebagai wadah berkumpulnya para pramuwisata telah berupaya semaksimal mungkin bicara dengan pengambil kebijakan apabila ada yang perlu diperbaiki dari pelaksanaan perda selanjutnya. Namanya juga perda, kadang belum bisa mengakomodasi masalah yang muncul, tapi teman-teman kami menyambut positif kebijakan ini, buktinya kuota 100 orang selalu terpenuhi ketika ada uji budaya Bali, teman-teman juga sudah mulai memakai pakaian adat Bali kalau *guiding ya*” (Wawancara, 20 November 2018)

Namun, konsistensi implementor masih rendah karena kebijakan sempat tidak berjalan pada tahun 2012 hingga 2015. Hasil observasi peneliti, bahwa Dispar Bali tidak memiliki pendataan atau file-file yang penting terkait pramuwisata dari tahun 2012 hingga 2015 serta tidak ada pelaksanaan uji sertifikasi pengetahuan Budaya Bali, karena tidak adanya anggaran biaya pada tahun

tersebut. Hambatan ini dapat kita lihat dari Statistik Pariwisata Bali tahun 2016 terkait jumlah penerbitan KTPP, seperti Gambar 5.6.



Gambar 5.6 Grafik Jumlah Penerbitan KTPP Tahun 2012-2016

Sumber: Statistik Pariwisata Bali, 2016

Gambar 5.6 diatas menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan pramuwisata kembali berjalan dari tahun 2016. Pendapat Nuartha diatas menjelaskan bahwa sejauh ini telah diupayakan permasalahan yang timbul mulai diselesaikan bersama antara DPD HPI Bali dengan Dispar Bali. Sehingga komitmen dan konsistensi implementor disini diperlukan dalam mensukseskan kebijakan lisensi pramuwisata di Bali.

Intensitas sikap pelaksana juga dapat dilihat dari tingkat kepatuhan pramuwisata agar sesuai dengan Perda No. 5 Tahun 2016. Hasil wawancara dengan Ibu Anggia selaku Kasi Kelembagaan, menyatakan bahwa:

“Masih positif ya, contoh ya, *guide* sekarang kan harus pakai busana adat bali ya, ini lah budaya kita kan, dia mau dia orang luar atau orang bali sendiri dia menghormati *culture* kita, ini contoh tujuan perda ini kepakai ya. Cara mereka menghormati tempat-tempat sakral kita, cara mereka memberi informasi kepada wisatawan tata cara budaya, itu kan berkat pemahaman kita di awal, kalau menghendel tamu harus seperti ini gitu... *so far* sih sejalan ya apa yang kita inginkan sebageian besar berjalan dilapangan, walaupun ada oknum yang masih tidak sesuai dengan aturan ya.” (Wawancara, 17 Januari 2019)

Pada penelitian ini terdapat pramuwisata yang mengambil kecenderungan

tidak peduli atau ada pula masyarakat yang pada akhirnya mengurus lisensi, baik dilakukan karena paksaan atau dilakukan karena ada kesadaran sendiri untuk mengurus lisensi. Pramuwisata menilai bahwa usaha dan biaya yang dikeluarkan mereka seharusnya ditunjang dengan kesejahteraan dan pengawasan atas pekerjaan mereka. Hal tersebut sekaligus menunjukkan bahwa salah satu penyebab pramuwisata enggan memperpanjang KTPP adalah kurangnya manfaat yang dapat dirasakan langsung oleh pramuwisata.

Berdasarkan hal diatas, secara umum sikap implementor terhadap kebijakan Perda No. 5 tahun 2016 adalah mendukung pelaksanaan. Indikator ini dapat dilihat dari pemahaman tujuan kebijakan yang sama antar implementor, dan komitmen yang dibangun dalam penyelesaian permasalahan kebijakan. Meski demikian, pramuwisata sebagai kelompok sasaran masih memiliki sikap tak acuh atau tidak peduli terhadap kebijakan, hal ini karena melibatkan beragam karakter individu yang kompleks dan konsistensi yang rendah disposisi pelaksana jadi beragam.

5.1.2 Hasil Implementasi Kebijakan Pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016

Suatu kebijakan pada gilirannya menuju hasil kebijakan berdasarkan implementasi yang telah dilakukan. Hasil ini kemudian yang menunjukkan sejauh mana keberhasilan implementasi kebijakan jika dilihat secara keseluruhan. Di Indonesia peraturan mengenai pramuwisata cenderung terkotak-kotak. Artinya setiap daerah memiliki kebijakan yang berbeda-beda dalam membekali dan mengatur pramuwisata karena belum ada standar yang pasti. Akibatnya, di Provinsi Bali ini belum memiliki indikator kepuasan masyarakat (IKM) untuk melaksanakan survey dilapangan. Maka, hasil implementasi kebijakan

pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 yang dimaksudkan pada penelitian ini disesuaikan dengan tujuan kebijakan yaitu terciptanya kualitas pramuwisata dan ketertiban pramuwisata.

a) Kualitas Pramuwisata

Pramuwisata merupakan salah satu unsur penunjang yang membawa kepariwisataan Bali menuju lebih baik sesuai dengan tujuan pariwisata Bali yaitu pariwisata budaya. Kualitas pramuwisata yang dimaksudkan dalam Perda No. 5 Tahun 2016 ini diukur dengan penyesuaian pramuwisata terhadap Pasal 3 mengenai lisensi, Pasal 4 huruf (e) dan (f) mengenai sertifikasi, Pasal 11 mengenai asosiasi, Pasal 12 mengenai kode etik profesi.

Secara administratif, pramuwisata di Bali diberlakukan lisensi atau dengan maksud kepemilikan Kartu Tanda Pengenal Pramuwisata. Indentitas ini diterapkan oleh pemerintah untuk meningkatkan kualitas dari sisi legalitas pramuwisata. Pramuwisata yang tidak mengantongi KТПP tidak dapat berpraktek, namun dilapangan pemerintah tidak dapat kemudian menghentikan praktek pramuwisata yang telah lama berpengalaman sebagai pramuwisata tersebut. Akibatnya, banyak pramuwisata yang telah beroperasi jauh sebelum perda berlaku, tetap berpraktek sebagai pramuwisata tanpa menyesuaikan kepemilikan KТПP.

Secara kuantitatif, masyarakat telah menyesuaikan diri dengan Perda yang berlaku tampak dari bertambahnya penerbitan KТПP oleh Dispar Bali. Masyarakat yang telah memiliki lisensi berarti telah menempuh syarat-syarat yang sesuai dengan ketentuan. Jumlah KТПP yang dikeluarkan oleh Dispar Bali sampai tahun 2018 sebanyak 10.589 buah. Pendapat ini didukung dari data jumlah penerbitan KТПP oleh Dinas Pariwisata Provinsi Bali, sebagai berikut:

Tabel 5.6 Perkembangan Penerbitan Kartu Tanda Pengenal Pramuwisata

No.	Spesialisasi Bahasa	Sejak Th 1989 s/d 2016		Sejak Th 1989 s/d 2017		Sejak Th 1989 s/d 2018	
		L	P	L	P	L	P
1.	Inggris	2.621	138	2.813	167	3.025	206
2.	Jepang	2.087	156	2.112	157	2.153	169
3.	Italia	272	7	272	8	284	8
4.	Belanda	85	26	98	28	100	30
5.	Jerman	452	23	469	25	486	34
6.	Spanyol	139	11	152	14	157	23
7.	Perancis	255	35	321	51	333	67
8.	Mandarin	832	301	1151	434	1.335	515
9.	Korea	529	198	549	227	573	242
10.	Swedia	2	-	3	-	3	3
11.	Arab	1	-	1	-	1	-
12.	Rusia	104	22	105	24	117	37
13.	Indonesia	333	57	448	105	535	141
14.	Denmark	6	1	6	1	6	6
TOTAL		8.693		9.740		10.589	

Sumber: Dinas Pariwisata Provinsi Bali, 2018

Untuk memperoleh KТПP, ada syarat utama yaitu kepemilikan dua sertifikat; sertifikat kompetensi dan sertifikat pengetahuan budaya Bali. Sertifikat dapat memberikan pengakuan bahwa pramuwisata sudah melalui proses pendidikan dan pelatihan oleh lembaga berwenang. Seperti yang disampaikan oleh Bapak Wahyoga selaku ASITA menyatakan bahwa:

“kebijakan itu kan untuk mengkualifikasi, bahwa mereka itu sudah terdaftar, terdidik, oleh lembaga yang berwenang yaitu HPI Dan dinas pariwisata. Lisensi itu sangat penting, sama seperti kita mau bawa kendaraan kita harus punya SIM, tanpa SIM kan kita bisa bawa kendaraan tapi tidak legal, lisensi juga seperti itu. Jadi, seorang pramuwisata kalau tidak berlisensi kredibilitasnya itu akan diragukan, ya apa namanya kan terlihat dia itu berlisensi dari tahun berapa dan bahasa yang dikuasai itu apa ada disitu.” (Wawancara, 13 November 2018)

Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata didasarkan atas sertifikasi. Sertifikasi merupakan langkah Pemprov Bali untuk membantu mempertahankan dan meningkatkan mutu pramuwisata. Pelaksanaan sertifikasi pengetahuan budaya Bali yang diatur dalam Perda No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata, merupakan bentuk perhatian pemerintah Provinsi Bali agar

pramuwisata mendapat pembinaan dan pelatihan mengenai pengetahuan budaya Bali sehingga kualitas pramuwisata dalam memberi pemahaman dan informasi budaya Bali kepada wisatawan terjamin. Berikut tabel pelaksanaan sertifikasi pengetahuan budaya Bali:

Tabel 5.7 Pelaksanaan Sertifikasi Pengetahuan Budaya Bali, 2017 dan 2018

No.	Tanggal Pelaksanaan	Jumlah Peserta	Lulus	Tidak Lulus
1.	19 April 2017	100	92	8
2.	8 Maret 2018	100	72	28

Sumber: data Dinas Pariwisata, 2019

Selain Sertifikasi Pengetahuan Budaya Bali, Pemprov Bali menyesuaikan PP No. 52 Tahun 2012, yang mana pramuwisata harus memiliki Sertifikat Kompetensi Profesi Kepemanduan Wisata yang diterbitkan oleh Lembaga Sertifikasi Profesi (LSP).

Namun dilapangan, ada keberatan atas kebijakan ini yang seringkali disuarakan oleh pramuwisata karena harus diperpanjang setiap 3 (tiga) tahun sesuai bahwa Pasal 6 ayat (2). Masalah yang menjadi kontradiksi dengan realita pramuwisata dilapangan, sertifikasi ini tidak dapat dijadikan ukuran kompetensi pemandu wisata, terlebih bagi pramuwisata yang telah bekerja hingga 25 tahun.

Selain itu, pramuwisata juga diwajibkan menghimpun diri pada wadah DPD HPI Bali. Pramuwisata yang terdaftar pada DPD HPI Bali ialah anggota yang telah memiliki KTPP yang diterbitkan secara resmi tersebut. Tergabungnya pramuwisata dalam asosiasi merupakan mekanisme yang dilakukan pemerintah agar pramuwisata lebih berkembang dan menambah wawasannya dengan terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan asosiasi. Kegiatan-kegiatan tersebut diupayakan asosiasi dalam meningkatkan profesionalisme dan kesejahteraan anggotanya. Berdasarkan hasil dilapangan, ditelusuri kegiatan-

kegiatan yang dimaksud yaitu DPD HPI Bali melaksanakan kegiatan internal, seperti upgrading, pendidikan dan pelatihan, kegiatan amal, dan kebersihan, serta ikut berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan eksternal seperti penyuluhan sadar wisata, pengembangan desa wisata.

Apabila kemudian, tulisan ini melihat sejauh mana pelaksanaan kebijakan ini menghasilkan kualitas layanan pramuwisata, belum dapat penulis paparkan dengan detail. Karena, Dinas Pariwisata Bali belum memiliki Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) maupun Standar Pelayanan untuk melaksanakan survey ke masyarakat maupun wisatawan. Selaras dengan uraian diatas mengenai kualitas pelayanan pramuwisata di Bali, dapat dilihat studi oleh Purnomo, dkk (2016) menunjukkan pendidikan dan pelatihan memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pramuwisata Bali secara tidak langsung sebesar 73,1%. Artinya, pramuwisata yang telah mengikuti pendidikan dan pelatihan mampu meningkatkan kinerjanya dalam bertugas, selain itu dengan bertambah tingginya kompetensi yang dimiliki oleh pramuwisata, juga akan meningkatkan kinerja pramuwisata di Bali. Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Wira, dkk (2019), yang melakukan penelitian persepsi wisatawan terhadap kemampuan pramuwisata dalam menngintepretasikan keberadaan daya tarik wisata (DTW) budaya menunjukkan 72,9% sangat mampu, 27.8% hanya mampu, 24.6% netral, dan sisanya 2,5% tidak mampu.

Dari studi-studi diatas, dapat dikatakan bahwa idealnya pramuwisata di Bali yang telah memiliki KTPP dapat dipersepsikan kualitas layanan diberikan sudah baik. Kendati demikian, kualitas layanan ini belum dapat menjelaskan bagaimana implementasi kebijakan terhadap kualitas layanan tersebut. Karena kemampuan pramuwisata bersifat relatif dan biasanya dinilai berdasarkan umpan balik dari

wisatawannya yang dikenal dengan istilah *guide's grade*. Sedangkan, begitu juga dengan kemampuan wisatawan menangkap penafsiran pramuwisata. Hal ini karena, walaupun di dalam kelompok wisatawan yang serupa, masing-masing dari mereka memiliki tingkat pendidikan yang berbeda dan menyebabkan tidak semua wisatawan dapat memahami interpretasi budaya yang disampaikan oleh pramuwisata (Wira dkk, 2019).

Berdasarkan hasil di atas, dapat diperoleh kesimpulan bahwa Pemerintah telah mengupayakan peningkatan kualitas pramuwisata dengan melakukan penerbitan KТПP dengan mekanisme lisensi, sertifikasi, asosiasi, kode etik profesi. Idealnya, pramuwisata yang telah memiliki KТПP tersebut dipersepsikan mampu memberi layanan yang baik. Namun, belum cukup diimbangi dengan pelaksanaan daripada Pasal 8 ayat (1) Perda No. 5 Tahun 2016 dimana pramuwisata sebenarnya memiliki hak mendapat pelatihan, sosialisasi, dan bimbingan teknis dari pemerintah, dalam hal ini Dinas Pariwisata Bali.

b) Ketertiban Pramuwisata

Pramuwisata di Bali adalah satu-satunya profesi pada bidang pariwisata yang diatur oleh Perda. Penertiban pramuwisata merupakan kegiatan atau usaha yang dilakukan untuk mengambil tindakan agar pramuwisata sesuai dengan aturan berlaku dapat terwujud. Perda No. 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata merupakan landasan hukum yang penting demi menjaga ketertiban pramuwisata dalam menjalankan kepeemanduan wisata.

Dalam tulisan ini berhasil diungkap ketertiban-ketertiban telah dilakukan terhadap regulasi yang mengatur tentang pelaksanaan jasa pramuwisata sesuai Perda No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata. Sebagai hasilnya, beberapa

ketertiban tersebut belum mencapai hasil yang maksimal. Pembahasan mengenai ketertiban yang diekspektasi pemerintah terhadap pramuwisata yang dibahas sebagai berikut:

1) Berpakaian Adat Bali

Jauh sebelum ketentuan berpakaian terdapat dalam Perda, kebijakan tentang penggunaan pakaian adat Bali telah disosialisasikan dan dilaksanakan secara swakarsa dalam lingkungan asosiasi (DPD HPI Bali). Perda pramuwisata sudah direvisi dua kali. Pada perda terbaru perhatian terhadap budaya oleh pramuwisata mulai ditekankan. Pramuwisata yang telah memiliki KТПP ini harus mematuhi etika berbusana. Etika berbusana dimaksud yaitu pramuwisata harus mengenakan Pakaian Adat Bali saat melaksanakan kegiatan kependuan.

Hal ini karena pramuwisata di Bali memiliki peran sebagai pelindung budaya (Wira, 2018). Ketertiban pramuwisata dalam berpakaian tercantum pada Perda No. 5 Tahun 2016 dengan uraian berikut: pramuwisata dalam melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 harus mengenakan Pakaian Adat Bali (Pasal 10, ayat 1)

2) Penggunaan KТПP

Untuk melakukan kegiatan pemanduan wisata, sebelumnya pramuwisata harus memiliki lisensi (izin operasional) yang disebut sebagai Kartu Tanda Pengenal Pramuwisata (KТПP), dan KТПP ini harus diperpanjang setiap 3 (tiga) tahun sekali. KТПP ini harus digunakan pramuwisata untuk menunjukkan identitas resminya sebagai pemandu wisatawan. Ketertiban pramuwisata dalam penggunaan KТПP tercantum pada Perda No. 5 Tahun 2016 dengan uraian berikut: pramuwisata dalam melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud

pada ayat (1) harus mengenakan KTPP sesuai penggolongan pramuwisata (Pasal 9, ayat 2, huruf a).

3) Tertib dalam acara perjalanan dan kode etik profesi

Secara praktis pramuwisata di Bali bekerja kepada beberapa *users* memiliki arti bahwa mereka memikul ekspektasi dari pemilik kepentingan, diantaranya UJPW dan asosiasinya. Pramuwisata dalam hal ini harus tertib merealisasikan acara perjalanan wisata yang telah dijual sebelumnya oleh UJPW kepada wisatawan. Ketertiban pramuwisata dengan acara perjalanan tercantum pada Perda No. 5 Tahun 2016 dengan uraian berikut: pramuwisata dalam melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus menaati acara perjalanan sesuai kesepakatan (Pasal 9, ayat 2, huruf b). Selain itu, asosiasi pramuwisata (DPD HPI Bali) juga mengatur standar-standar yang diberlakukan oleh setiap anggotanya yang termuat dalam kode etik profesi. Ketertiban ini juga tercantum dalam Perda No. 5 Tahun 2016 sebagai berikut: pramuwisata dalam melaksanakan tugasnya harus menaati kode etik profesi pramuwisata (Pasal 12, ayat 1).

Pramuwisata yang sebagaimana diatur dalam Perda No. 5 Tahun 2016 ada sanksi-sanksi apabila tidak mematuhi tata tertib dalam perda. Pihak yang berwenang menyidak dan menangkap pelanggaran Perda tersebut adalah Satpol PP Bali. Pelaksanaan *sweeping* semakin tampak dan dirasakan oleh pramuwisata, menurut Bapak Sulastra berikut ini:

“Memang pemerintah, setelah ini atau akhir-akhir ini sudah meningkatkan. Kalau saya lihat dilapangan sekitar tahun-tahun kemarin sudah terus digalakan dalam hal penegakan hukumnya atau menertibkan yang belum berlisensi, dan kita harus berkesinambungan. Sehingga *guide-guide* tidak legal itu mau mengurus lisensi atau punya ibaratkan SIM itu. Jangan sampai kami yang berlisensi dirusak oleh yang tidak berlisensi.” (Wawancara 17 Januari 2019)

Tata tertib pramuwisata ini dibuat untuk dipatuhi dan dilaksanakan sebaik-baiknya oleh setiap pramuwisata sehingga dapat menghindarkan segala sesuatu yang tidak diinginkan dalam kegiatan kependudukan wisata. Satpol PP Bali setiap tahun ditargetkan yustisi 200 dan non yustisi 250 dari seluruh Perda (22 Perda) yang ditegakkan. Apabila dilihat Tabel 5.8 target tersebut sebagian besar dipenuhi dari penegakan Perda pramuwisata. Berdasarkan data yang berhasil dihimpun oleh penulis adalah sebagai berikut:

Tabel 5.8 Data Hasil Penegakan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata Tahun 2013-2018

No.	Tahun	Yustisia	Non Yustisia	Total
1.	2013	18	78	96
2.	2014	38	43	86
3.	2015	0	0	0
4.	2016	70	134	204
5.	2017	136	64	200
6.	2018	91	28	119

Sumber: Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali, 2018

Pelanggaran non yustisi dan yustisi dikenakan atas pramuwisata yang tidak tertib yang berakibat pada terhambatnya pelaksanaan implementasi kebijakan Perda No. 5 Tahun 2016. Pelanggaran Non Yustisi menampakkan bahwasannya masih terdapat pramuwisata yang tidak tertib sesuai Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1), Pasal 10 ayat (1), yang kemudian ditindak lanjuti dengan pemberian sanksi administrasi berupa tindakan pembekuan atau pencabutan KTPP.

Pelanggaran yustisi menunjukkan bahwa masih terdapat pramuwisata yang kurang tertib pada Pasal 3 ayat (1), yang mana tidak memiliki KTPP dalam melaksanakan kependudukan wisata. Pelanggar ini akan ditindak dengan Sidang Tindak Pidana Ringan.



Gambar 5.7 Sidang Tipiring di Pengadilan Negeri Bangli

Sumber: data observasi tanggal 28 Januari 2019

Berdasarkan wawancara diatas, dalam mencapai ketertiban pramuwisata berdasarkan Perda No. 5 Tahun 2016 ini telah dilaksanakan Pasal 13 dan Pasal 18 yaitu Satpol PP Bali telah melakukan upaya *sweeping* dan Sidang Tindak Pidana Ringan yang bertujuan dalam penertiban pramuwisata. Dengan dilaksanakannya Sidang Tindak Pidana Ringan, setidaknya dapat menunjukkan langkah keseriusan pemerintah dalam mencapai target dan menekan pelanggaran pramuwisata. Namun, data menunjukkan tidak semua pramuwisata telah tertib dalam melaksanakan tugas kependuannya sesuai Perda No. 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata, utamanya Pasal 9 mengenai pengenaan KTPP, Pasal 10 mengenai pengenaan Pakaian Adat Bali, Pasal 12 mengenai pelanggaran kode etik pramuwisata.

5.1.3 Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Pramuwisata berdasarkan Perda No. 5 Tahun 2016

Adanya faktor pendukung dan faktor penghambat juga tidak dipungkiri dalam implementasi kebijakan pramuwisata di Provinsi Bali. Faktor pendukung ialah faktor-faktor yang dapat mendorong pelaksanaan menuju tujuan kebijakan. Namun,

beberapa hambatan pada saat mengimplementasikan kebijakan seringkali berada didalam maupun diluar kendali pelaksana kebijakan. Maka, pada bagian ini penulis memaparkan faktor-faktor pendukung dan faktor-faktor penghambat baik internal maupun eksternal yang mempengaruhi proses implementasi Perda No. 5 tahun 2016 Tentang Pramuwisata.

5.1.3.1 Faktor Pendukung

5.1.3.1.1 Internal

1) Masuknya Pramuwisata dalam Keanggotaan DPD HPI Bali

Pasal 11 ayat (1) Perda Provinsi Bali No. 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata, dijabarkan bahwa pramuwisata harus berhimpun dalam suatu wadah organisasi pramuwisata yang dibentuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan. DPD HPI Bali merupakan satu-satunya wadah organisasi kepramuwisata di daerah Bali, sehingga seorang pramuwisata yang sudah mendapatkan KTPP harus bergabung menjadi anggota DPD HPI Bali untuk mendapatkan KTA (Kartu Tanda Anggota) yang juga berguna untuk menunjang kelengkapan seorang pramuwisata.

Bergabungnya pramuwisata dalam anggota DPD HPI Bali, demikian mengikat pramuwisata untuk mengetahui bagaimana kinerja DPD HPI Bali dan apa yang menjadi hak serta kewajibannya. Apalagi DPD HPI Bali adalah organisasi yang dapat menjembatani kepentingan pramuwisata kepada pemerintah, atau kepentingan pramuwisata kepada UJPW sebagai pengguna jasa pramuwisata. Seperti yang disampaikan oleh Bapak Nuartha sebagai berikut:

“HPI ini adalah termasuk dikategorikan organisasi keormasan, maka DPD HPI Bali sudah didaftarkan ke Kesbangpol ya, jadi didaftarkan sesuai undang-undang ke ormasan No. 17 tahun 2013 maka setiap organisasi baik yang berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum itu wajib didaftarkan

di Kesbangpol jadi kategorisasinya adalah himpunan keorganisasian tentang kemasyarakatan jadi kemasyarakatan tapi non politik dia, tidak ada hubungan dengan politik jadi independen mandiri ee.. dengan ini apa namanya teknis pelaksanaannya kita dapat berhubungan dengan pemerintah baik Kadispar Bali, Bupati, Gubernur, Kadisparda kabupaten/kota itu, kami juga memediasi usaha-usaha mensejahterakan anggota memperjuangkan *guide fee*.” (Wawancara, 20 November 2018)

Dari kutipan wawancara diatas, selain DPD HPI Bali dapat menjadi jembatan kepentingan pramuwisata, kutipan tersebut juga menjelaskan bahwa secara persuasif DPD HPI Bali akan mengatur anggotanya sesuai amanat undang-undang untuk patuh terhadap kebijakan pramuwisata di Provinsi Bali. DPD HPI Bali juga aktif menyelenggarakan kegiatan pelatihan dan pendidikan bagi calon pramuwisata, hal ini dilaksanakan untuk mendukung kebijakan pramuwisata di Bali. Berikut gambar pelaksanaan diklat oleh DPD HPI Bali:



Gambar 5.8 Pelatihan dan Pendidikan Pramuwisata

Sumber: Dokumentasi DPD HPI Bali

Pernyataan diatas didukung oleh pernyataan Ibu Anggia terkait manfaat dengan hadirnya DPD HPI Bali sebagai berikut:

“hal yang mendukung kita, kita untung ada HPI, jadi bantuan HPI yang lebih menekankan dan mensosialisasikan ke anggota. Jadi HPI selalu bantu kami, kerjasama yang bagus ke asosiasi ini yang baik, karena yang bersentuhan langsung dengan mereka kan.” (Wawancara, 20 Januari 2019)

Tanggapan kinerja DPD HPI Bali dari salah satu pramuwisata sebagai anggota DPD HPI Bali, Bapak Catur menyatakan sebagai berikut:

“DPD HPI Bali *nika* (ini) sudah mengupayakan hal-hal yang meningkatkan nilai mutu kinerja kami, DPD HPI Bali juga berhasil membawa aspirasi kami (anggota) kepada pemerintah, kayak kemarin kekosongan pramuwisata karena tingginya syarat standar pendidikan sekarang sudah ada perubahan perda. Ke travel juga ya, tentang hak kami hehe.. *guide fee* sekarang sudah ada MOU antara ASITA dengan DPD HPI ya. Semoga keberhasilan HPI *nika* (ini) berbanding lurus dengan kepatuhan dan partisipasi anggota.” (Wawancara, 19 Januari 2019)

Penulis juga memaknai percakapan hasil wawancara dengan salah satu pramuwisata, yang memberi kesan bahwa DPD HPI Bali mempersuasif anggota untuk mematuhi Perda. Seperti wawancara dengan Ibu Suryanthi selaku pramuwisata menerangkan bahwa:

“awal tahun 2017 saya bertemu dengan mantan ketua HPI di jalan, beliau menyarankan dengan sangat agar saya mengikuti sertifikasi sesuai peraturan mengharuskan, dengan semangat saya segera mencari informasi tentang sertifikasi kompetensi. Semua atas dasar ya memperkuat nilai jual (*bargaining*) saya sebagai *guide* yang sudah legal.....” (Wawancara, 19 Januari 2019)

Berdasarkan pernyataan-pernyataan diatas, penulis menyimpulkan bahwa peran DPD HPI Bali sebagai salah satu *stakeholders* pariwisata mampu mempersuasif agar anggotanya mematuhi dan berpartisipasi anggota dalam implementasi Perda No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata yang berlaku.

5.1.3.1.2 Eksternal

a. Karakter Pemimpin yang Berkuasa

Pengambilan keputusan kebijakan pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 ditentukan dan disahkan oleh Pemerintah Eksekutif yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Bali tahun 2013-2018, dimana pada

saat kebijakan tersebut disahkan Gubernur yang memiliki wewenang adalah Made Mangku Pastika dan Wakil Gubernur Ketut Sudikerta.

Adapun Visi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Bali periode 2013-2018 adalah BALI MANDARA yakni “Terwujudnya Bali yang Maju, Aman, Damai dan Sejahtera”. Dengan memperhatikan Visi tersebut serta memperhatikan perubahan paradigma dan kondisi yang akan dihadapi pada masa yang akan datang, diharapkan Bali tetap eksis dalam menghadapi gempuran pengaruh global sebagai akibat dari perkembangan pariwisata di Bali. Menurut Pastika pada informasi Web Resmi Pemerintah Provinsi Bali pada tanggal 16 Mei 2016 dengan judul “Gubernur Pastika Ajak Para Pelaku Pariwisata Pikirkan Arah Pengembangan Wisata Bali” menegaskan perhatiannya pada sosok pramuwisata sebagai berikut:

“kualitas SDM pramuwisata itu juga sangat penting, mereka harus bisa melayani dengan baik dan bisa menciptakan sesuatu yang berkesan melalui apa yang mereka sampaikan. Jadi pramuwisata harus mempelajari *Human Touching* agar mengena di hati wisatawan. Oleh karena itu saya sangat mendukung kursus-kursus SDM bagi para pramuwisata.”

Pernyataan diatas, didukung oleh Bapak Suadnyana Satpol PP Provinsi Bali, yang menyatakan bahwa:

“Dulu kan begini, ceritanya kan Perda ini sudah lama, menjabat Pak Mangku menjadi Gubernur bali, beliau itu basicnya dari kepolisian, beliau itu tau di OPD-OPD itu ada penyidik, selama dulu tidak berfungsi, dulu itu cuma dikasi peringatan belum pernah di bawa ke pengadilan, perda ini saya masuk tahun 2009, bergabung di sini kami baru bisa bawa ini keranah hukum langsung ke pengadilan tahun 2009 telah mulainya itu.” (Wawancara, 5 November 2018)

Demikian pula, pramuwisata juga mulai dilirik perannya untuk dilibatkan pada pengembangan pembangunan kepariwisataan. Seperti yang disampaikan oleh Bapak Suarma selaku Humas DPD HPI Bali sebagai berikut:

“Tapi kita bersyukur jauh lebih baik sudah ada perubahanlah dan perbaikan, misalkan di Denpasar zamannya sekarang Pak Rai Mantra walikota, ada acara pariwisata kita di undang, di Badung juga sudah mulai, sekarang ada

pembinaan kita diundang dan dipercaya, nah sekarang bapak Sudikerta (wakil gubernur) kan beliau juga mantan *guide* ya, itu kan penanganannya kita selalu dipercaya memberikan pembinaan. Makanya, Denpasar, Badung, Tabanan bagus, kalau bermasalah Karangasem Bangli Buleleng ya karna bupatinya juga kalah di bawah (kurang mempercayakan kita) nah itu-itu.” (Wawancara, 12 November 2018)

Berdasarkan hasil kutipan wawancara diatas, penulis menyimpulkan bahwa visi dari Made Mangku Pastika dan Sudikerta sebagai pemimpin Bali periode 2013-2018 telah menggambarkan pandangan dan perhatiannya pada peran pramuwisata. Disahkannya Peraturan Daerah No.5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata ini berkaitan dengan visi pemerintah, karena Perda bertujuan untuk memperbaiki pramuwisata dari sisi kualitas kepemanduan maupun dari sisi penertiban pelanggaran-pelanggaran terkait pramuwisata.

5.1.3.2 Faktor Penghambat

5.1.3.2.1 Internal

a. Kurang Maksimalnya Manfaat Kebijakan

Target penyelesaian pada tahun 2017 tidak mencapai amanat sesuai Pasal 19 Perda No. 5 Tahun 2016 yang menyebutkan bahwa sejak berlakunya perda ini dalam waktu satu tahun pramuwisata harus menyesuaikan. Salah satu dinamika Perda 5 tahun 2016 yang menghambat pramuwisata memperpanjang KTPP adalah keberatan pramuwisata akan Pasal 4 huruf e persyaratan sertifikasi kompetensi kepemanduan wisata.

Sementara itu, Ibu Anggia memberi tanggapan dari manfaat adanya Sertifikasi Kompetensi ini, yang menyebutkan bahwa:

“profesi pramuwisata itu karena dinamis itu justru perlu *update* terus kan, unit-unit kompetensinya juga berkembang dinamis, inilah mengapa sertifikasi itu diberikan batas masa berlakunya.” (Wawancara, 12 November 2018)

Apa yang menjadi arahnya sertifikasi kompetensi ini, kemudian ditanggapi oleh Bapak Kayun selaku pramuwisata:

“*masak misi masa berlakune, pegawai negeri gen ten taen tepuk SK ne misi masa berlaku* (SK pegawai negeri tidak pernah ada masa berlakunya). Biaya juga cukup tinggi untuk sertifikasi, sedangkan kan kita dapat kerja kadang *ten megae* (tidak mendapat pekerjaan) semua tergantung travel dan wisatawan ya, bukan sertifikasi, gak mempengaruhi kesejahteraan.. hehehe....” (Wawancara, 30 Desember 2018)

Hasil kutipan wawancara diatas, memberi kesan bahwa syarat kepemilikan Sertifikasi untuk KTPP menjadi beban bagi pramuwisata karena biaya dan manfaatnya setelah melaksanakan sertifikasi kompetensi belum dirasakan langsung oleh pramuwisata. Hal ini kemudian dijelaskan oleh Nuartha:

“Jadi itu yang menyebabkan kita DPD HPI Bali ee.... sangat apanamanya agak sedikit berbeda lah pandangan saya dengan pemerintah, jadi kalau yang baru diikutkan sertifikasi kompetensi sih gak apa-apa, masak yang 20 tahun yang 15 sampai 20 tahun sudah bekerja yang *notabene* beliau ini sudah professional kan di bidang kepeemanduan, diikutkan sertifikasi kompetensi yang konten/isinya tidak ada *knowledge* yang mereka dapatkan gitu, ini sebenarnya yang menjadi kontradiksi dengan makna dasar dari sertifikasi kompetensi. Untuk yang baru-baru tidak masalah. Sehingga itu yang sudah kita diskusikan dengan pemerintah, agar yang sudah lama menjadi guide ini cukup ikut sekali saja sertifikasi kompetensi jangan setiap 3 tahun sekali. Karena di Bali kita banyak persyaratan, misalnya ya kalau pegawai negeri ya kalau pegawai negeri itu tidak punya sertifikasi kompetensi secara otomatis gajinya kan naik kan, kita engga, jadi *guide fee* nya pun tergantung *user* kita ini yaitu ASITA, jadi gak pernah ditanyakan “*you* itu punya sertifikasi kompetensi tidak”, justru kadang-kadang *guide* yang tidak punya sertifikasi ini digunakan, karena mereka mau di bayar murah kan. Nah ini lah yang salah satu menjadi ambivalen sebenarnya kontradiksi sejatinya apa yang menjadi tujuan baiknya sertifikasi kompetensi tidak diterjemahkan sama dalam konteks implementasi, jadi *user* kita misalnya kita sudah punya sertifikasi kompetensi, kami hormati kamu dengan kenaikan gaji 25% umpamanya kan ada greget ya, ada suatu kemauan mengupgrade diri padahal kita pun sebelum ada sertifikasi kompetensi secara keorganisasian kita sudah ada namanya upgrading. Kita yang melaksanakan upgrading, yang *notabene* narasumbernya itu seorang professor ya, kalau budaya kita ambil dari UNHI kan, pemerintah kita libatkan, desa pekraman kita libatkan tentang masalah Bali/ sejarah bali itu, artinya secara internal organisasi upgrading itu dibandingkan dengan sertifikasi kompetensi itu lebih banyak sebenarnya pengetahuan yang upgrading ini, kalau sertifikasi kompetensi kan tinggal contong saja yang penting portofolionya ada, masak orang yang sudah bekerja 15 tahun sertifikasi kompetensi nya ditanyakan apakah anda

pernah ke tanah lot? Itu kan ga nyambung ya, padahal tanah lot rumahnya mereka kan.” (Wawancara, 20 Januari 2019)

Berdasarkan hal tersebut, penulis melihat bahwa antusias pramuwisata kurang untuk melaksanakan kebijakan, karena manfaat dari syarat Pasal 4 (e) dalam memperoleh KTPP masih belum dirasakan langsung oleh pramuwisata. Syarat itu hanya memberikan pengakuan secara portofolio atas kompetensi SDM, sedangkan untuk mendapatkan pekerjaan karena pramuwisata tergantung pada jumlah wisatawan dan kebijakan usaha perjalanan wisata, tidak menjamin bahwa pemandu wisata mendapat lebih banyak keuntungan daripada sebelum sertifikasi, serta usaha perjalanan wisata jarang meminta kepemilikan sertifikasi.

b. Kurangnya Informasi kepada Kelompok Sasaran

Informasi menjadi salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan. Tak dapat dipungkiri, sekalipun kebijakan sudah disosialisasikan, terkadang belum sampai pada keseluruhan cakupan masyarakat. Seperti implementasi kebijakan pramuwisata di Bali ini, para pramuwisata membutuhkan informasi-informasi mengenai kegiatan tata cara dan jadwal perekrutan, pendidikan dan pelatihan, uji sertifikasi budaya dan kompetensi maupun apabila ada perubahan Perda mengenai pramuwisata. Berdasarkan hasil observasi dan wawancara menunjukkan bahwa banyak pramuwisata atau calon pramuwisata yang tidak mendapatkan informasi jelas. Salah satu pramuwisata kemudian menanggapi mengenai informasi dalam kebijakan pramuwisata di Bali, Bapak Sulastra yang mengatakan bahwa:

“belum begitu terealisasi, soalnya kan pengumumannya juga masih simpang siur itu, memang sih ada suatu wadah tapi ya untuk ini belum begitu, cuma setiap tahun juga ada, biasanya kan kita memang di bawah HPI, segala informasi kaitannya disana terus setiap gini ada komisariat-komisariat ya cuma kadang tidak semua dapat informasi” (Wawancara 17 November 2018)

Hal tersebut kemudian ditambahkan oleh Ibu Yanthi selanjutnya mengatakan bahwa:

“...merejanya sendiri karna kalau mau jadi *guide* itu kan mereka dapat informasi dari yang sebelum-sebelumnya dari seniornya, iya harus aktif cari informasinya tanya ke senior, tapi saya lihat kadang ada yang ngeluh tidak mengetahui, atau kadang berita yang didapat hoax, mengeluh kepada DPD HPI, saya sudah bayar tapi tidak ada tindak lanjut dan keluhan lain-lain.” (Wawancara, 12 Januari 2019)

Menanggapi penyampaian informasi mengenai kebijakan pramuwisata di Provinsi Bali, Bapak Suarma selaku Humas DPD HPI Bali menjelaskan, bahwa:

“kami sudah mengumumkan ke semua divisi bahasa dan semestinya linier informasinya ke komisariat. Juga kami umumkan lewat WA (*Whastapp*) ke masing-masing ketua divisi. Untuk publikasi kami lewat radio dan facebook pernah menyebarkan, kalau yang paling efektif itu lewat internet khususnya jejaring sosial soalnya kan sekarang orang jarang mendengarkan radio, yaa.” (Wawancara, 12 November 2018)



Gambar 5.9 Informasi DPD HPI Bali melalui Radio
Sumber: DPD HPI Bali

Berdasarkan hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa masih kurangnya sumber-sumber informasi resmi kepada pramuwisata, baik informasi kegiatan tata cara dan jadwal perekrutan, pendidikan dan pelatihan, uji sertifikasi budaya dan kompetensi maupun perubahan aturan Perda. Disebabkan karena informasi hanya disampaikan oleh DPD HPI Bali melalui media komunikasi, yang konsekuensinya sering timbul informasi yang kurang tepat.

c. Kurangnya Sanksi Hukum Pelanggaran Perda

Asosiasi dengan pemerintah selalu mengadakan audiensi terkait dengan aktivitas pramuwisata. Setelah pertemuan audiensi, salah satu kekurangan yang menghambat yaitu merujuk pada masih dirasakannya kekurangan pengawasan terhadap aktivitas pramuwisata ilegal, oleh karena masih ada masyarakat berpraktek pramuwisata tanpa KTPP. Pelaksanaan *sweeping* diakui belum optimalnya penegakan Perda ditanggapi oleh Bapak Suadnyana selaku PPNS Satpol PP yang menerangkan bahwa:

“kita terus upaya melakukan *sweeping* dilapangan, namun disadari bahwa sulitnya banyak faktor, seperti alur penegakan BAP itu butuh proses, yaa hitung-hitung SDM kurang *nggih*, misalnya karena satu pihak melakukan hasil temuan sidang di Bangli yang satu lagi untuk lapangan masalahnya kami ada target yustisi dan non yustisi kenten itu, kita ditargetnya dengan anggaran itu apa yang bisa anda perbuat. Kami juga gak terlalu melibatkan banyak pihak, nanti malah banyak kepentingan disana. Kalau tentang keputusan peradilan itu kami mengikuti putusan hakim.” (Wawancara, 5 November 2018)

Kebijakan publik terkadang diabaikan oleh masyarakat apabila tidak diiringi dengan tersedianya sanksi hukum. Berdasarkan Pasal 13 Perda No. 5 Tahun 2016, setiap pramuwisata yang melanggar ketentuan dapat dikenakan sanksi administrasi. Sanksi administrasi yang dikenakan untuk pramuwisata yang melanggar yaitu berupa teguran lisan, teguran tertulis, pembekuan KTPP dan Pencabutan KTPP. Selain itu, pada Pasal 18 Perda No. 5 Tahun 2016 diterangkan bahwa pelanggaran Perda yang dikategorikan pidana dibawa pada ranah Sidang Tindak Pidana Ringan (Tipiring).

Pelaksanaan *sweeping* dan penerapan Tipiring tujuannya agar memberi efek jera. Namun, berdasarkan informasi yang diperoleh bahwa pengenaan sanksi terhadap pelanggaran perda ini, belum sepenuhnya dapat ditetapkan secara optimal. Pelaksanaan sanksi hukum ini ternyata belum menimbulkan efek jera

hingga kepatuhan pramuwisata. Pada sumber berita *Seputar Bali*, Nuartha menjelaskan bahwa sebelumnya ketika terjadi proses pengadilan kepada *guide illegal* putusan denda yang diberikan denda dari 200 ribu hingga 1 juta. Keputusan yang rendah tersebut, tidak menimbulkan efek jera bagi pelanggar pramuwisata.

Hasil observasi peneliti pada pelaksanaan Tipiring tanggal 28 Januari 2019 di Pengadilan Negeri Bangli, Sidang Perdana Perda No. 5 Tahun 2016 dipimpin oleh Hakim Ketua A.A Putra Wirajaya SH MH dan didampingi panitera A.A. Raka Heryawati SH diputuskan denda bagi 2 orang terdakwa hanya Rp. 2.500.000 (dua juta lima ratus ribu rupiah). Sedangkan, hasil keputusan ini dirasa ringan apabila dilihat dari aturan dalam Perda, pramuwisata yang dijatuhi hukum pidana adalah yang tidak memiliki KТПP, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 bulan atau denda paling banyak hingga Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah)

Berdasarkan hal di atas disimpulkan bahwa ketentuan Pasal 18 Perda No. 5 Tahun 2016 belum terealisasi menyebabkan belum memberi efek jera bagi pelanggarnya. Hal ini karena, secara rasional penjatuhan sanksi hukum dirasa masih ringan atau penjatuhan denda tidak pernah hingga Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah).

5.1.3.2.2 Eksternal

- a. Kurangnya Penegakkan Hukum Terhadap Usaha Jasa Perjalanan Wisata (UJPW) Ilegal

Permasalahan lainnya yang ditemukan dilapangan adalah kaitan antara UJPW sebagai pengguna jasa pramuwisata dengan pramuwisata sebagai pekerja pada sebuah UJPW. Pertanggungjawaban pihak UJPW juga dibutuhkan dalam kasus ini. Karena dalam Peraturan Daerah No. 5 tahun 2016 diwajibkan UJPW

menggunakan pramuwisata yang legal. Seperti disampaikan oleh Bapak Wahyoga berikut ini:

“Kalau seorang pramuwisata itu merupakan ujung tombak dari travel karena baik buruk kualitas *service*, ada pada pramuwisata. Karena pramuwisata itu langsung berhubungan dengan tamu dilapangan. Jadi seseorang pramuwisata itu harus memberikan *service* yang bagus, karena menyangkut nama baik travel tersebut perusahaan jika pramuwisata memberikan pelayanan yang bagus. Dan tamu merasa puas, otomatis tamu itu membawa travel itu berkualitas, untuk kelanjutannya, jika mereka menggunkan pasti akan mengkontak travel itu lagi. jadi dari sisi kami, pramuwisata itu merupakan ujung tombak baik buruk kualitas perusahaan dan travel.” (Wawancara, 13 November 2018)

Namun, yang terjadi dilapangan kemudian pekerjaan pramuwisata ilegal yang marak di Bali berasal dari UJPW bodong yang menggunakan jasa mereka. Permasalahan ini kemudian dikeluhkan oleh UJPW yang legal karena ini membuat kualitas pariwisata di Bali menurun dengan harga murah. Seperti yang disampaikan oleh Bapak Wahyoga menyatakan bahwa:

“Seperti ini sudah ada moratorium bahwa perijinan untuk travel itu di stop, akan tetapi tumpang tindih penanganan karena yang menerbitkan ijin sekarang kan antar kabupaten/kota, ada satu dua yang minta ijin itu bisa lolos, disanalah kami merasa moratorium itu tidak berjalan. Jadi penindakan yang ilegal itu boleh saya katakan belum berjalan maksimal, sehingga masih banyak kita temukan travel bodong yang menjalankan bisnis pariwisata di Bali. Jadi pernah dengar adik, Unud tidak jadi berangkat, karena yang menghendel itu travel bodong itu salah satu kasus. Jadi kami sarankan kepada pemerintah ataupun lembaga pemerintah ataupun lembaga swasta yang lain mau melakukan perjalanan baik perjalanan dinas maupun perjalanan wisata seyogyanya memakai travel yang berlisensi ataupun mempunyai sertifikat yang bergabung di ASITA, kalau travel itu tergabung di ASITA pasti dalam kop suratnya isi lambang kami atau nomer induk organisasi ASITA nya.” (Wawancara, 13 November 2018)

Pandangan diatas menjelaskan masih munculnya praktek UJPW ilegal karena tidak terlaksananya moratorium travel, UJPW yang tidak ilegal tersebut menjadi tempat para pramuwisata tak berijin tersebut bekerja. Satpol PP memiliki tugas untuk penegakan bagi pelanggaran UJPW, namun penjaringan pelanggaran

UJPW yang dikategorikan pidana belum pernah dilaksanakan, dapat dilihat pada tabel 5.9 berikut:

Tabel 5.9 Data Hasil Penegakan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2010 tentang UJPW Tahun 2014-2018

No.	Tahun	Yustisia	Non Yustisia
1.	2014	0	25
2.	2015	0	0
3.	2016	0	0
4.	2017	0	7
5.	2018	0	4
Jumlah		0	36

Sumber: Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali, 2019

Embrio permasalahan ini juga tidak hanya merugikan UJPW yang legal tetapi juga berdampak terhambatnya Implementasi Perda No. 5 Tahun 2016 tentang pramuwisata. UJPW ilegal cenderung menggunakan jasa pramuwisata yang juga tidak berlisensi, namun, penegakan bagi pelanggaran UJPW masih rendah.

5.2 Pembahasan

5.2.1 Implementasi Kebijakan Pramuwisata Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016

Kebijakan publik merupakan tindakan-tindakan yang telah ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah dan juga keterlibatan diluar pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung, yang terlepas dari apakah kebijakan akan menemukan keberhasilan maupun kegagalan. Pemerintah Provinsi Bali bersama-sama dengan organisasi terkait lainnya telah membuat kebijakan pramuwisata berupa regulasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata. Implikasi suatu kebijakan publik bukan hanya mengenai keinginan pemerintah, sebuah kebijakan publik adalah apa yang disertai dengan tindakan-tindakan pemerintah secara nyata dalam bidang-bidang tertentu (Wahab, 2016).

Terbuka kemungkinan kebijakan dalam proses implementasi mengalami perbedaan antara yang diharapkan atau direncanakan oleh *policy maker* dengan apa yang senyatanya dicapai. Sebagai suatu proses kebijakan, dasarnya kebijakan tersebut mengalami siklus yang melewati beberapa tahapan (Parsons, 2006). Kebijakan pramuwisata yang tertuang dalam Perda No. 5 Tahun 2016 merupakan hasil perubahan dan terminasi Perda lama tahun 2008. Walaupun Perda tahun 2008 awal didesain kontribusi pemikirannya pun datang dari Pemerintah Daerah dan Lembaga terkait. Peraturan itu belum mampu mengakomodasi seluruh persoalan artinya suatu kebijakan tidak dapat mengantisipasi permasalahan yang muncul sebelum kebijakan tersebut diimplementasikan. Isu mengenai implementasi kebijakan mencerminkan tujuan dan niat pemerintah serta sejauh mana pemerintah dapat mengubah niat dalam peraturan berupa tindakan nyata (Krutwayscho dan Bramwell, 2009).

Pendekatan dalam implementasi kebijakan pramuwisata di Bali ini adalah pendekatan secara *top-down*, yaitu pendekatan secara satu pihak dari atas ke bawah. Ada hierarki kebijakan yang mana kebijakan diperkenalkan di 'atas' oleh pengambil keputusan di pemerintah pusat dan kemudian diimplementasikan oleh mereka yang berada di hierarki 'bawah'. Implementasi, oleh karena itu, dipahami sebagai pelaksanaan hirarkis dari niat kebijakan yang ditentukan pusat (Hall, 2015). Dalam proses implementasi peranan pemerintah sangat besar, pada pendekatan ini asumsi yang terjadi adalah pembuat keputusan merupakan aktor kunci dalam keberhasilan implementasi, sedangkan pihak lain yang terlibat dalam implementasi kebijakan menjadi bagian penting yang harus terus menerus dilakukan koordinasi setiap kegiatannya.

Pendekatan untuk keberhasilan implementasi kebijakan pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2016 ini menggunakan Model Van Meter dan Van Horn tahun 1975. Beberapa faktor yang dipakai penelitian ini untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan meliputi pelaksana kebijakan, standar dan tujuan kebijakan, sumberdaya kebijakan, komunikasi antarorganisasi pelaksana, karakteristik pelaksana, lingkungan ekonomi, politik dan sosial, serta disposisi pelaksana yang turut mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, diuraikan secara lebih rinci sebagai berikut:

5.2.1.1 Pelaksana Kebijakan

Pelaksana kebijakan adalah organisasi-organisasi yang dilibatkan dalam menjalankan suatu kebijakan, yang kemudian disebut sebagai implementor. Aktor implementasi kebijakan ini memiliki peran yang sangat penting guna menjamin kelancaran proses mekanisme penyampaian suatu kebijakan sehingga tujuan-tujuan kebijakan yang telah dirancang sebelumnya dapat tercapai.

Mengikuti gagasan dikhotomi politik-administrasi, lembaga yang paling otoritatif untuk mengimplementasikan kebijakan adalah pemerintah atau badan-badan (birokrasi) yang mempunyai kekuasaan luas menjalankan kebijakan yang berada dalam yuridiksi karena badan ini bekerja berdasarkan mandat perundang-undangan. Pelaksana implementasi kebijakan pramuwisata berdasarkan Perda Provinsi Bali No.5 Tahun 2016 adalah Dinas Pariwisata Provinsi Bali (Dispar Bali). Posisi Dispar Bali merupakan bagian dari institusi Pemerintah Provinsi Bali, yang pada hirarkinya memiliki kewenangan untuk mengambil kebijakan mengenai pariwisata termasuk kebijakan jasa pramuwisata di Bali. Hasil pengamatan

dilapangan, bahwa Dispar Bali melaksanakan kewenangannya dalam penerbitan KTPP, dan pelaksanaan sertifikasi Pengetahuan Budaya Bali.

Selanjutnya terlibat pula Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali (Satpol PP Bali). Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas untuk menegakkan kebijakan pemerintah daerah yaitu peraturan kepala daerah. Pelaksanaan penegakan hukum terhadap pramuwisata yang tidak memiliki ijin di Provinsi Bali dilakukan oleh Satpol PP selaku wakil daerah yaitu pemerintah yang memiliki kewenangan dalam penegakan Perda, melakukan penyidikan terhadap pramuwisata yang tidak memiliki ijin usaha, atau memiliki ijin usaha namun belum diperpanjang atau dilaporkan sesuai dengan ketentuan Perda.

Sekalipun badan-badan administrasi merupakan aktor-aktor utama dalam implementasi kebijakan, tidak terpungkiri sejumlah aktor lain dan lembaga lain terlibat pula dalam proses ini. Seperti yang disampaikan Ripley dan Franklin dalam Winarno (2016) bahwa proses implementasi melibatkan banyak aktor penting yang memegang tujuan dan harapan dalam konteks program pemerintah yang semakin besar dan kompleks yang membutuhkan partisipasi dari berbagai lapisan dan unit pemerintahan. Sementara itu, menurut Nugroho (2019), aktor implementasi senantiasa diawali dari aktor negara atau pemerintah sebagai agen eksekutif. Akan tetapi pada dasarnya implementasi kebijakan senantiasa dilakukan oleh dua aktor secara bersama-sama.

Apabila membahas mengenai implementasi Perda No. 5 Tahun 2016, maka tidak terlepas dari asosiasi pramuwisata di Bali yaitu Dewan Pimpinan Daerah Himpunan Pramuwisata Indonesia Bali disingkat DPD HPI Bali. Organisasi ini bersifat independen dan yang memiliki peran utama sebagai perantara, pendamping dan penghubung pramuwisata dengan pemerintah maupun pihak

swasta, dan bertindak mewakili anggota pramuwisata dalam memperjuangkan dan melindungi kepentingan pramuwisata. Antara asosiasi dengan pemerintah dalam penelitian ini, DPD HPI mengarahkan anggotanya yang terdaftar dalam asosiasi agar menjalankan kegiatan kepeemanduan searah dengan kebijakan dalam Perda No. 5 Tahun 2016.

Selain itu terlibat, Usaha Jasa Perjalanan Wisata (UJPW), yang mana sebagian besar pramuwisata di Provinsi Bali bekerja tetap pada suatu UJPW. Peran utama dari UJPW yaitu dapat memberikan pelayanan yang nyata bagi wisatawan, yaitu penjual paket perjalanan atau pihak yang punya tamu. Hubungan UJPW dengan pramuwisata yang berlandaskan pada ketentuan Perda No. 5 Tahun 2016, bahwa UJPW berperan mendorong pemerintah untuk menciptakan pramuwisata yang berkualitas, yakni dengan harus menggunakan pramuwisata yang telah memiliki lisensi atau KТПP (Pasal 11 ayat 1 Perda No. 1 Tahun 2010 Tentang UJPW).

Kerangka implementasi Van Meter dan Van Horn kurang melirik indikator pelaksana kebijakan, karena kebijakan publik tidak hanya mempersiapkan sumber daya, tujuan kebijakan namun membutuhkan kejelasan peran daripada pelaksana kebijakan. Kerangka Van Meter dan Van Horn (1975) menggambarkan bahwa implementasi kebijakan publik berjalan linear mulai dari kebijakan itu, implementor dan kinerja kebijakan. Seperti, Perda No. 5 Tahun 2016 Tentang pramuwisata ini melibatkan pelaksana-pelaksana kebijakan, mulai dari pemerintah, swasta dan asosiasi. Karena pariwisata secara praktek lebih berkesingungan dengan asosiasi dan usaha-usaha pariwisata lainnya.

Berdasarkan pemaparan diatas, implementor Perda No. 5 Tahun 2016 terdiri dari Dispar Bali, Satpol PP Bali, DPD HPI Bali, UJPW dan pramuwisata. Peranan

yang dilakukan oleh instansi pemerintahan sebagai pelaksana kunci, berpengaruh kuat dalam kelancaran kegiatan pelaksanaan kebijakan pramuwisata. Asosiasi dan usaha jasa sebagai pelaksana penunjang yang menjadi perantara dalam proses pelaksanaan kebijakan pramuwisata. Setiap pelaksana telah melakukan pembagian peran antara pemerintah, asosiasi, dengan kelompok sasaran, dan telah menjalankan peranannya masing-masing dalam implementasi kebijakan dengan baik.

5.2.1.2 Standar dan Tujuan Kebijakan

Secara substansi suatu kebijakan dibuat tentu memiliki tujuan untuk dapat bermanfaat secara positif dan menjadi lebih baik dibandingkan sebelum kebijakan diimplementasikan. Implementasi menjadi tahapan dalam mewujudkan tujuan dan standar yang digariskan pada suatu kebijakan.

Terdapat perhatian khusus yang disampaikan Van Meter dan Van Horn (1975) bahwa kebijakan harus memiliki standar dan tujuan yang jelas dan mudah diukur. Pada penelitian ini, tujuan dan standar kebijakan yang dapat peneliti simpulkan dari pengamatan dilapangan dan pernyataan-pernyataan pelaksana kebijakan ditemukan bahwa Perda No. 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata berupaya menciptakan ketertiban dan kualitas pramuwisata melalui beberapa pengaturan izin, sertifikasi, asosiasi. Untuk memastikan implementasi kebijakan pramuwisata ini telah berhasil, pemerintah Provinsi Bali dalam hal ini Dinas Pariwisata mengukur keberhasilan Perda ditentukan jumlah pramuwisata yang telah mengurus perizinan (KTPP), dan pramuwisata yang telah memiliki sertifikasi kepanduan wisata dan sertifikasi pengetahuan budaya Bali.

Selain itu, penetapan kebijakan pramuwisata ini bukan tanpa dasar,

Pemprov Bali mengimplementasikan kebijakan ini berdasarkan payung hukum diantaranya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 mengenai kepariwisataan yang kemudian pula turun Peraturan Pemerintah No. 52 Tahun 2012 mengenai sertifikasi kompetensi, serta secara khusus di Bali menyesuaikan Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 2 Tahun 2012 mengenai kepariwisataan Budaya Bali.

Namun apabila dicermati pada kasus ini, pramuwisata memandang kebijakan pramuwisata belum menitik pada tujuannya. Seperti keberatan pramuwisata menempuh ketentuan pada Pasal 4 huruf (e) mengenai syarat kepemilikan Sertifikat Kompetensi Kepemanduan Wisata, karena pramuwisata memandang ketentuan itu belum tentu mengukur kualitas pramuwisata dilapangan, sedangkan Pemprov Bali hanya mengukur keberhasilan tujuan pada jumlah pramuwisata yang memiliki sertifikat tersebut. Tampak Van Meter dan Van Horn (1975) lebih lanjut menjelaskan kebanyakan kasus kebijakan sulit untuk mengidentifikasi dan mengukur kinerja apabila sifat tujuan yang jangkauannya luas dan kompleks.

Pandangan Van Meter dan Van Horn (1975) menyatakan pula tujuan dan standar kebijakan tidak dapat mencapai titik keberhasilan apabila tujuan dan standar kebijakan tidak realistis untuk diterapkan pada tingkat masyarakat. Apabila kita memandang pada kasus ini, kebijakan pramuwisata dapat berjalan karena wujud Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata dikeluarkan oleh Pemprov Bali sebagai usaha memprotek kepramuwisataan agar tetap berwawasan lingkungan dan budaya. Visi dan misi Dinas Pariwisata Bali diantaranya mewujudkan pariwisata budaya yang berkualitas dan berkelanjutan. Maka, pramuwisata pun diharapkan dapat menjaga citra Bali sebagai pariwisata budaya dengan etika berbusana Pakaian Adat Bali dan kemampuan memahami

Budaya Bali. Tujuan kebijakan mengenai pramuwisata di Bali tidak terlepas dengan sosio-kultur masyarakat setempat. Karena budaya yang masyarakat pahami dan jaga pada daerah Bali merupakan kesepakatan yang pemerintah inginkan bisa dibawa oleh pramuwisata dalam menjalankan kewajibannya mendampingi wisatawan.

Selain itu, pramuwisata sebagai garda terdepan atau *frontline* pariwisata memiliki tugas utama yaitu bertanggungjawab mendampingi wisatawan dan menjaga kualitas perjalanan wisata. Karena selama ini kualitas pramuwisata di Bali bukan seperti hal yang dikejar, manakala dengan “apa adanya” setiap orang bisa menjadi pramuwisata secara bebas. Dengan demikian melalui Perda No. 5 Tahun 2016 ini, pramuwisata membutuhkan adanya perizinan, kesetaraan standarisasi, sertifikasi, kode etik kependuan, dan etika berbusana. Maka, hal ini dapat diterima oleh pramuwisata sebagai konsekuensi pekerjaan mereka yang harus mampu mengkoneksikan dan membawa kesan baik selama mendampingi wisatawan.

Melihat jumlah kunjungan wisatawan ke Bali setiap tahun semakin meningkat, tentu saja semakin cukup ketersediaan sejumlah pramuwisata semakin baik. Namun, dapat berakibat sebaliknya, apabila pertumbuhan sejumlah pramuwisata tersebut tidak dikontrol keberadaannya dicemaskan terjadi persaingan yang tidak sehat. Pramuwisata menginginkan adanya pengakuan terhadap pekerjaan mereka, dengan itu aktivitas mereka tidak dirusak oleh oknum-oknum yang tidak bertanggungjawab dan mengatasnamakan diri sebagai pramuwisata. Sikap pemerintah menerbitkan lisensi berupa KTPP (Kartu Tanda Pengenal Pramuwisata) merupakan ijin resmi yang diberikan Gubernur Bali untuk menghadapi persoalan-persoalan diatas.

Namun, penelitian ini mengungkapkan ada keluhan-keluhan pramuwisata mengenai Pasal 4 huruf e Perda No. 5 Tahun 2016, syarat Sertifikat Kompetensi Kepemanduan Wisata yang mereka tanggapi bahwa syarat ini bukan menjadi urgensi kebutuhan pramuwisata. Pramuwisata menilai penerapannya dilapangan tidak sesuai dengan keadaan sosial pramuwisata yang selama ini dikeluhkan. Hambatan itu dirasakan pramuwisata yang menilai pekerjaan sebagai pramuwisata tidak dapat diukur dengan kepemilikan sertifikat yang terlalu sempit dibandingkan dengan kompleksnya pekerjaan mereka dan syarat ini belum dirasakan langsung tujuannya terkait kualitas kepemanduan.

Pemerintah mensyaratkan sertifikasi bagi pramuwisata untuk memelihara dan meningkatkan mutu pramuwisata, sedangkan pramuwisata berpandangan bahwa pekerjaan mereka tidak semata-mata ditegakkan oleh sertifikasi namun muncul dari rutinitas dan pengalaman mereka. Pandangan ini menjadi hambatan implementasi kebijakan, karena implementasi bisa jadi gagal apabila pelaksana menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi keinginan kebijakan (Van Meter dan Van Horn, 1975).

Permasalahan tersebut timbul karena kenyataan yang dialami pramuwisata tidak sesuai dengan yang diperkirakan. Keberatan pramuwisata itu menghambat dari pencapaian tujuan dari kebijakan pramuwisata ini. Padahal, standar kebijakan pramuwisata sudah jelas sesuai dengan payung hukumnya, namun pramuwisata belum dapat memahami standar tersebut. Disinilah menjadi suatu kekurangan dari pendekatan *top-down* oleh Van Meter dan Van Horn, karena walaupun kebijakan memiliki tujuan dan standar, namun pada kasus ini ditemukan kesulitan besar untuk mengukur kinerja kebijakan karena masalah kebijakan yang terlalu luas dan kompleks.

Analisis pada kasus tersebut, karena implementasi Perda No. 5 Tahun 2016 merupakan seberapa niat pemerintah mencapai daripada tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, tetapi belum mampu menjawab permasalahan-permasalahan yang pramuwisata alami dilapangan. Implementasi kebijakan sebaiknya memulai dengan masalah kebijakan yang memerlukan respons kebijakan daripada dengan tujuan pembuat keputusan tingkat atas (Hall, 2015).

Berdasarkan hal tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa pada dasarnya, baik implementor dan pramuwisata sepakat tentang tujuan sesuai dengan Perda No. 5 tahun 2016 tentang Pramuwisata yaitu terciptanya ketertiban dan kualitas pramuwisata. Tujuan itu, dapat dipahami sesuai dengan kondisi perkembangan pariwisata Bali sebagai pariwisata budaya, konsekuensi pramuwisata sebagai bagian sumber daya pariwisata, dan kebutuhan pengakuan legalitas. Namun, perlu menjadi pertimbangan pemerintah sejauh mana standar kebijakan agar tampak lebih jelas dan mengukur dari penyelesaian permasalahan yang dihadapi pramuwisata.

5.2.1.2 Sumberdaya Kebijakan

Kebijakan publik selain memperhatikan standar dan tujuan yang hendak dicapai, sumberdaya yang diperlukan juga perlu dipersiapkan untuk memfasilitasi administrasinya. Van Meter dan Van Horn (1975) lebih melihat keberhasilan implementasi kebijakan dari aspek sumber daya yang mencangkup ketersediaan sumber daya aparatur/ implementor dan anggaran yang mungkin memfasilitasi implementasi kebijakan yang efektif. Kesiapan agen pelaksana atau sumber daya dalam melaksanakan suatu kebijakan tidak bisa terlepas dari sumberdaya yang

memadai bahwa para pelaksana harus disuplai dengan resources yang cukup, seperti *human resources*, *financial resources* (Islami, 2007).

Implementasi Perda No. 5 Tahun 2016 ini nyatanya mengalami masalah dalam hal sumberdaya kebijakan. *Pertama*, ketersediaan sumber daya anggaran. Pemerintah dalam menjalankan kegiatan-kegiatan kebijakan tentu saja selalu tersedia alokasi anggaran dalam pos-pos tertentu dan dalam jumlah tertentu. Tersedianya sumber anggaran yang memadai akan menjadi faktor pendorong keberhasilan sebuah implementasi kebijakan (Van Meter dan Van Horn,1975).

Dinas Pariwisata Bali mengimplementasikan Perda No. 5 Tahun 2016 ini secara bertahap-tahap karena penyediaan anggaran dari APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) sangat terbatas. Sebagaimana data yang diperoleh dari hasil penelitian, anggaran yang disediakan untuk pelaksanaan kegiatan-kegiatan Perda tidak mendapat porsi anggaran yang besar (hanya 16%) dibandingkan dengan kegiatan-kegiatan lainnya. Dispar Bali tidak dapat memaksimalkan anggaran untuk kebijakan pramuwisata, selain daripada anggaran untuk penyelenggaraan uji sertifikasi pengetahuan budaya terbatas 120 orang. Sementara itu, biaya lainnya ditanggung oleh masing-masing pramuwisata. Keterbatasan anggaran tersebut mencerminkan ketidakprioritasan Pemprov Bali dalam melaksanakan Perda No. 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata ini.

Kendala diatas seperti yang diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) bahwa apabila sumber daya terdiri atas anggaran yang begitu terbatas dalam implementasi kebijakan merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan. Keterbatasan anggaran yang disediakan Pemprov Bali mengakibatkan kuota pendaftar KТПP terbatas hanya 100 sampai 120 orang pada pelaksanaan Uji Pengetahuan Budaya Bali setiap tahunnya, adanya kasus

pemalsuan KTPP dari ketidakmampuan Dispar Bali mencetak KTPP permanen.

Pada kondisi ini keterbatasan anggaran disamping kurang optimalnya implementor melaksanakan kebijakan juga mengakibatkan keluhan pramuwisata terhadap biaya-biaya yang dibebankan belum mampu dipenuhi karena pekerjaan mereka yang tidak tetap atau musiman, sedangkan pramuwisata menilai manfaat dari kebijakan ini belum langsung dapat dirasakan. Edward III berpendapat *“another potential technique to deal with the problem of implementor disposition is to alter the disposition of existing implementor through the manipulation of incentives by high level policy maker may influence their action”*.

Ketika pemerintah membebankan sejumlah biaya kepada masyarakat, maka perlu diperhatikan manfaat yang diperoleh dari biaya yang dikeluarkan tersebut. Sehingga perhatian mengenai manfaat kebijakan perlu dimasukkan pada kasus ini, suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan (Grindle, 1980). Untuk mendorong pramuwisata untuk menerima beban biaya, yang Pemprov Bali harus memberi mereka sesuatu yang bernilai.

Maka, mengimplementasikan suatu kebijakan, dibutuhkan tidak hanya sekedar sumber daya cukup secara kuantitas, namun juga cukup secara kualitas. Artinya, dana yang dikeluarkan, baik pemerintah maupun pramuwisata dalam melaksanakan Perda No. 5 Tahun 2016 penggunaannya harus dengan efisien dan efektifnya dana yang tersedia. Karena sumber anggaran dalam implementasi kebijakan terutama dalam sektor pemerintahan mengingat kebijakan yang dibuat oleh pemerintah menyangkut masyarakat luas.

Sumberdaya dalam kebijakan, tidak hanya terpaku pada sumber anggaran saja. Namun ada sumber daya yang tidak kalah penting yaitu sumber daya

manusia yang tidak dapat dipungkiri menjadi aktor yang kehadirannya sangat dibutuhkan, menjadi salah satu bagian dari sistem elemen kebijakan yaitu termasuk kedalam lingkungan kebijakan. Ketika lingkungan kebijakan ini kemudian tidak memenuhi standar yang dibutuhkan maka menjadi 'kerikil' yang menghalangi jalannya kebijakan.

Kedua, ketersediaan sumber daya manusia. Salah satu poin terpenting dalam implementasi yakni sumber daya manusia yang mendukung keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Sumber daya manusia yang dikerahkan menjadi alat untuk melihat sejauh mana kebijakan didukung oleh sumber daya yang memadai (Van Meter dan Van Horn, 1975). Sebagaimana hasil penelitian menunjukkan personil yang terlibat dalam kebijakan pramuwisata di Bali berjumlah 22 orang, terdiri dari Dispar Bali, DPD HPI Bali dan Satpol PP Bali.

Namun, ketersediaan SDM tersebut masih mengalami kendala pada penanganan setiap tugas yang dibebankan. Seperti, (1) keterlambatan dalam kegiatan pelayanan permohonan maupun perpanjangan KTPP oleh personil DPD HPI Bali, (2) pengawasan pelanggaran Perda oleh personil Satpol PP belum optimal, kendala ini terjadi akibat tidak seimbangnya jumlah SDM yang tersedia melakukan pengawasan dengan luasan wilayah dan kompleksnya tugas Satpol PP Bali. Kekurangan ini tentu menjadi penghalang karena kebijakan tidak akan mampu berjalan dengan maksimal jika kekurangan implementor selaku pihak yang menjalankan kebijakan tersebut.

Sekalipun demikian, asumsi penambahan jumlah SDM dari kuantitasnya ternyata tidak selalu benar. Penambahan SDM tidak selalu merupakan jawaban terhadap kesulitan-kesulitan yang timbul dari pernyataan diatas. Hal ini yang kurang dilirik oleh teori Van Meter dan Van Horn, agar diperoleh efektifitas

implementasi kebijakan tidak hanya mengandalkan banyaknya SDM yang ada, namun harus memiliki keterampilan yang diperlukan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya menjadi tanggungjawab personil. Hal ini ditegaskan oleh Edward II (1980) bahwa tidak cukup hanya banyaknya jumlah pelaksana untuk menjalankan kebijakan, tetapi implementor harus memiliki keterampilan yang diperlukan untuk pekerjaan yang ada.

Pada prakteknya, kebijakan mengenai pramuwisata ini bukan seperti pekerja konstruksi yang membutuhkan banyak SDM dan dibekali kemampuan teknik atau pendidikan khusus dalam implementasinya. Tidak berjalannya dengan baik setiap kegiatan dalam pengimplementasian Perda No. 5 Tahun 2016, tidak serta merta Satpol PP Bali dan DPD HPI Bali berkepentingan untuk menambah jumlah SDM. Karena, semakin bertambah jumlah SDM justru memungkinkan menanggung jumlah kepentingan yang semakin bertambah. Selain itu, pada kenyataannya menambah jumlah SDM menambah beban anggaran, yang mana justru anggaran kebijakan pramuwisata ini masih sangat terbatas.

Dengan demikian, pada pembahasan mengenai Sumber Daya Manusia dalam implementasi Perda No. 5 Tahun 2016 dibutuhkan keterampilan SDM dalam kebijakan pramuwisata bukan berdasarkan tingkat pendidikan atau kemampuan teknik, namun setiap personil yang terlibat harus mengetahui apa yang harus dikerjakan dan bertanggungjawab sesuai dengan tugas yang ditanganinya. Hanya saja persoalan anggaran merupakan komponen dasar, walaupun kompetensi dan jumlahnya memadai ketika anggaran tidak terpenuhi maka implementasi kebijakan tidak akan berjalan efektif.

5.2.1.4 Komunikasi Antarorganisasi dalam Kegiatan

Komunikasi antarorganisasi dipahami sebagai interaksi diantara berbagai organisasi yang terlibat dalam proses implementasi untuk mewujudkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Disadari bahwa komunikasi antar organisasi merupakan suatu proses yang sulit dalam usaha implementasi kebijakan (Pressman dan Wildavsky, 1979; Van Meter dan Van Horn, 1975). Karena dalam meneruskan pesan-pesan kebijakan dari organisasi satu ke organisasi lainnya, para komunikator ini baik sengaja atau tidak sengaja dapat menyimpang.

Prospek-prospek tentang implementasi yang efektif menurut Van Meter dan Van Horn (1975) mensyaratkan bahwa komunikasi memperhatikan konsistensi dan kejelasan mengkomunikasikan standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan tidak dapat dilakukan kecuali jika dinyatakan dengan kejelasan yang cukup sehingga pelaksana kebijakan bisa tahu yang diharapkan dari mereka.

Pemerintah Provinsi Bali sebelum melahirkan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata, sudah terlebih dahulu berkomunikasi dengan Dinas Pariwisata, DPD HPI Bali, Satpol PP Provinsi Bali, Budayawan dan ASITA. Telah terjalin komunikasi yang cukup intensif sebelum kemudian melahirkan yang dikukuhkan dalam bentuk peraturan daerah tersebut. Pola komunikasi yang terjalin antara Dispar Bali, HPI DPD Bali, dan Satpol PP bersifat koordinatif.

Implementor diatas terlibat dalam mendukung keberhasilan kebijakan pramuwisata. Dispar Bali sebagai *leading sector* kebijakan, penegakan Perda dilakukan Satpol PP, sedangkan DPD HPI Bali merupakan partner Dispar Bali mengkomunikasikan segala kegiatan dalam implementasi kebijakan kepada kelompok sasaran. Komunikasi telah dilaksanakan secara konsisten melalui rapat, pertemuan rutin (audiensi) atau melalui media komunikasi yang dilakukan rutin

oleh DPD HPI Bali dengan Dispar Bali maupun dengan Satpol PP Provinsi Bali. Hal ini memberikan tanda bahwa koordinasi antar lembaga ini tidak boleh putus. Seperti, yang diamati Hoodwood dan Gun (dalam Nugroho, 2017) bahwa komunikasi dapat merekatkan organisasi dan koordinasi sebagai asal muasal kerjasama terbentuknya sinergi.

Meskipun demikian, miskomunikasi antar organisasi tidak dapat dihindari. Pernah terjadi miskomunikasi antara Satpol PP Provinsi Bali dengan Dispar Bali terkait syarat-syarat KTRPP. Selain itu, miskomunikasi pernah terjadi Dispar Bali kepada DPD HPI Bali terkait biaya kegiatan sertifikasi kompetensi kependudukan wisata. Perintah pelaksanaan tidak hanya dapat diterima, tetapi juga harus jelas menyebutkan kapan dan bagaimana kegiatan-kegiatan dilakukan hingga ke telinga pramuwisata. Sesuai dengan Van Meter dan Van Horn (1975) bahwa implementasi yang tidak sukses seringkali karena ketidakjelasan komunikasi dari otoritas lebih tinggi (atasan) kepada pelaksana (bawahan). Bila berkaca dari pandangan Mazmanian dan Sabatier (1983) terkait dengan aspek komunikasi, sangat penting dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan publik, bagaimana kejelasan isi kebijakan. Ini berarti semakin jelas dan rincinya isi sebuah kebijakan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata.

Kesimpulan yang dapat ditarik dengan fakta yang ada tersebut, komunikasi antar organisasi yang diselenggarakan oleh Dispar Bali dengan DPD HPI Bali maupun Satpol PP dalam implementasi Perda No. 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata di Provinsi Bali mendorong kerjasama terutamanya tanggungjawab pengaturan administrasi terhadap pramuwisata ilegal. Namun, faktor komunikasi

masih menemui banyak kendala pada aspek kejelasan mengkomunikasikan kebijakan.

5.2.1.5 Karakteristik Organisasi Pelaksana

Kinerja implementasi kebijakan pramuwisata sangat banyak dipengaruhi karakteristik para implementor. Pandangan Van Meter dan Van Horn (1975) menyatakan bahwa karakteristik badan pelaksana tidak bisa lepas dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam birokrasi yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan.

Dinas Pariwisata Bali merupakan implementor utama Perda No. 5 Tahun 2016 ini. Bidang tugas yang menangani pramuwisata pada Dispar Bali adalah Seksi Kelembagaan. Sesuai dengan Peraturan Gubernur Nomor 83 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Pariwisata Provinsi Bali, kewenangan Seksi Kelembagaan hanya sebatas penerbitan KТПP. Dispar Bali tidak memiliki wewenang mekanisme rekrutmen dan penyediaan loket pelayanan KТПP. Tugas tersebut diberikan kepercayaan kepada DPD HPI Bali dengan syarat secara teknis tetap berkoordinasi kepada Dispar Bali.

Pelayanan KТПP satu pintu melalui DPD HPI Bali, disatu sisi merespon agar keberadaan DPD HPI Bali benar dirasakan oleh seluruh pramuwisata. Namun, keterlibatan DPD HPI Bali ini belum didukung dengan struktur birokrasi, sumberdaya manusia maupun sumberdaya anggaran yang memadai. Justru dampaknya pelayanan permohonan atau perpanjangan KТПP cenderung

terhambat akibat panjangnya alur birokrasi. Kondisi ini kerap menimbulkan keluhan pramuwisata karena terkesan pelayanan KTPP terlalu birokratis.

Mengamati kondisi itu, nampaknya Winarno (2014) sudah mengamati beberapa kasus menyangkut struktur birokrasi di Indonesia, yang menyatakan bahwa akibat terlalu banyaknya tenaga birokrasi di Indonesia telah mendorong ketidakefisienan yang kronis. Sementara itu, usaha untuk mendelegasikan tanggungjawab bagi implementasi suatu kebijakan pada yurisdiksi pemerintahan tingkat rendah biasanya hanya memperburuk daripada mengatasi masalah. Pada kasus ini, hasil penelitian menunjukkan bahwa pelimpahan wewenang oleh Dispar Bali kepada DPD HPI Bali justru akibatnya belum optimal pelaksanaan kegiatan-kegiatan dalam implementasi kebijakan.

Van Meter dan Van Horn (1975) menekankan tingkat kontrol dalam lembaga pelaksanaan kebijakan. Melihat pandangan pakar lainnya, seperti menurut Darwin (1998) menyatakan ketika kebijakan tidak dilaksanakan oleh satu lembaga pelaksana, dan dalam banyak kasus dilaksanakan oleh lebih dari satu lembaga, maka kebijakan dilaksanakan oleh lembaga birokrasi dengan struktur dan distribusi fungsi yang jelas. Selain itu, Edward III (1980) berpendapat bahwa birokrasi sebagai pelaksana kebijakan harus mendukung kebijakan yang telah ditetapkan secara politik, salah satu aspeknya adalah SOP (*standard operating procedurs*). Penggunaan SOP bagi implementor selain memanfaatkan waktu yang tersedia juga berguna untuk menyeragamkan tindakan para pegawai dalam kegiatannya sehari-hari agar sesuai dengan prosedur yang telah disepakati.

Pemborosan waktu dalam proses kegiatan penyelenggaraan pelayanan KTPP, sehendaknya dapat diatasi dengan apabila struktur birokrasi pada DPD HPI Bali menggunakan mekanisme-mekanisme atau prosedur-prosedur yang baku

untuk menanggulangi. Implikasinya, semakin jelas prosedur pelaksanaan kebijakan, semakin memudahkan implementor memahami tujuan dan hasil apa yang dapat dicapai. Kejelasan ini memudahkan seseorang dalam menetapkan disposisi diri dan organisasi dalam melaksanakan kebijakan (Widodo, 2017).

Berdasarkan uraian diatas, kebijakan yang kompleks menuntut kerjasama pihak lain, tak terkecuali kebijakan pramuwisata ini. Pelaksanaan yang hanya mengacu kepada Perda No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata ini belum diikuti ketersediaan prosedur (SOP) pada kantor DPD HPI Bali yang menghalangi keberhasilan implementasi kebijakan. Sehendaknya, implementor kebijakan menyesuaikan tanggungjawabnya dengan prosedur-prosedur yang terkontrol.

5.2.1.6 Lingkungan Sosial, Politik, dan Ekonomi

Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik merupakan variabel selanjutnya yang diidentifikasi oleh Van Meter dan Van Horn. Sebagaimana dapat diambil inferensi logis dari bagan sistem kebijakan Van Meter dan Van Horn (1975) lingkungan sosial, ekonomi, dan politik juga berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan. Berdasarkan kutipan teori tersebut, penulis mengamati lingkungan keputusan politik, sumberdaya ekonomi, dan bagaimana kondisi sosial masyarakat di Provinsi Bali.

Pertama, lingkungan politik. Pemerintah sebagai lokomotif penggerak pembangunan kepariwisataan selalu menargetkan jumlah kunjungan wisatawan sebanyak-banyaknya sebagai cerminan kesuksesan pembangunan pariwisata. Dibalik perkembangan kuantitatif yang cukup positif tersebut, Provinsi Bali sebagai destinasi pariwisata, menyimpan persoalan yang cukup serius, terutama dalam kesiapan ketersediaan pramuwisata. Fenomena akibat dari perkembangan

pariwisata Bali yang lebih cenderung mengarah kepada menguatnya bentuk pariwisata massal (*masstourism*). Tidak hanya jumlah wisatawan, tetapi juga penyediaan pramuwisata yang dilakukan oleh wisatawan di Bali semakin merepresentasikan sosok pariwisata massal. Hal tersebut menjadi tantangan, karena pariwisata berkualitas sudah pasti akan bertentangan dengan program pemerintah mendatangkan 20 juta wisman pada 2019 dengan Bali sebagai motor kontribusi 40% kedatangan wisman. Dampak *masstourism*, sudah dirasakan dan terlihat dari rendahnya kualitas wisatawan yang datang ke daerah Bali yang merambat pula pada ketersediaan pramuwisata yang hanya diukur pula dengan mencetak sebanyak-banyaknya pramuwisata di Bali.

Kedua, lingkungan ekonomi. Kebutuhan sejumlah pramuwisata tentu bergantung kepada kondisi perkembangan pariwisata. Bali sebagai barometer perkembangan pariwisata nasional mengalami perkembangan kepariwisataan yang pesat. Perkembangan pariwisata di Bali ini terus meningkat, yang ditandai antara lain oleh arus kunjungan wisatawan mancanegara. Banyaknya wisatawan yang datang ke Bali tentu saja meningkatkan pramuwisata mengambil peluang bekerja menghasilkan sumber ekonomi. Artinya, potensi pariwisata yang dimiliki Provinsi Bali ini masih mendorong implementasi kebijakan pramuwisata.

Ketiga, lingkungan sosial. Kondisi sosial masyarakat di Bali ternyata menyebabkan terhambatnya pelaksanaan kebijakan pramuwisata ini. Hambatan ini yaitu minimnya keinginan masyarakat Bali menekuni pekerjaan sebagai pramuwisata. Umumnya masyarakat yang berpartisipasi *notabene* sudah usia 40-50 tahun sedangkan peminat anak muda untuk bekerja sebagai pramuwisata sudah menurun. Berbagai faktor dapat melatarbelakangi rendahnya minat bekerja

sebagai pramuwisata, seperti tidak adanya sistem gaji pokok dan tingkat pendidikan yang semakin tinggi.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang tidak kondusif dapat mengakibatkan implementasi kebijakan menjadi gagal. Lingkungan politik dan sosial di Bali belum mendorong pentingnya kadar masalah yang dituju pada kebijakan pramuwisata di Bali ini. Sedangkan, lingkungan ekonomi masih efektif memberi peluang keberhasilan implementasi kebijakan pramuwisata di Bali.

5.2.1.7 Disposisi Pelaksana

Pemahaman pelaksana tentang tujuan umum maupun standar kebijakan merupakan satu hal yang penting. Tak hanya sebatas pemahaman yang baik, pandangan Van Meter dan Van Horn (1975) menjelaskan implementasi kebijakan diawali penyaringan (*befiltered*) melalui persepsi dari pelaksana (*implementors*) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga macam elemen sikap pelaksana yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri pemahaman (*comprehension*) terhadap kebijakan, arah tanggapannya mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan intensitas tanggapan itu.

Hasil penelitian melihat sejauh ini pemahaman dan intensitas implementor menunjukkan sikap yang positif dan kemauan untuk menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan, hanya dalam aspek implementasinya dilapangan tidak memiliki konsistensi yang serupa pada proses awal hingga implementasinya seperti halnya kurang membangun relasi dengan kelompok sasaran. Apabila disandingkan dengan teoritis menurut Mazmanian & Sabatier (1983), lebih menekankan

keberhasilan implementasi kebijakan salah satunya sikap dan sumber yang dimiliki oleh kelompok-kelompok sasaran. Sikap mereka itu dipengaruhi oleh pandangannya terhadap suatu kebijakan dan melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Hal ini berarti kegagalan implementasi kebijakan sering diakibatkan oleh ketidaktaatan kelompok sasaran.

Apabila melihat tingkat pemahaman, dan intensitas pramuwisata masih menunjukkan hal negatif. Karakter individu yang kompleks menyebabkan kecenderungan pramuwisata jadi beragam. Pada penelitian ini terdapat pramuwisata yang mengambil kecenderungan tidak peduli atau ada pula masyarakat yang pada akhirnya mematuhi kebijakan. Diluar fakta bahwa dilakukan karena paksaan atau dilakukan karena ada kesadaran sendiri. Kesadaran itu sendiri tidak pernah lepas dari ketaatannya dalam melaksanakan apa yang seharusnya menjadi tanggungjawabnya, seperti yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) para pelaksana mungkin gagal dalam melaksanakan kebijakan dengan tepat karena mereka menolak tujuan-tujuan yang terkandung dalam kebijakan-kebijakan tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian pandangan Van Meter dan Van Horn mengenai tingkat pemahaman dan intensitas belum memperhatikan dampak dari kecenderungan pramuwisata. Edward III (1980) dampak dari kecenderungan-kecenderungan banyak masuk dalam sikap "zona ketidakacuhan". Tampak pada sikap pramuwisata dalam implementasi kebijakan pramuwisata di Bali. Pramuwisata yang cenderung "keberatan" dengan kebijakan, tidak menunjukkan penolakan secara frontal namun mempunyai sifat apatis terhadap implementasi kebijakan, seperti tidak memperpanjang lisensi (KTPP) kembali dan menurunkannya

tingkat komitmen terhadap implementasi kebijakan. Meskipun tidak banyak, namun sifat resistensi pasif ini dapat mengganggu implementasi kebijakan. Pramuwisata seperti ini merespon dengan tidak mendukung dan tidak menolak kebijakan.

Dalam pandangan-pandangan teoritis dengan empiris dilapangan bahwa disposisi implementor dan kelompok sasaran menjadi tolak ukur keberhasilan implementasi kebijakan pramuwisata. Walaupun implementor memiliki sikap yang peduli terhadap kebijakan, apabila kelompok sasaran masih acuh dapat menghambat implementasi. Dengan demikian, hal yang diperlukan setidaknya untuk mengatasi persoalan tersebut adalah kepatuhan dan daya tanggap kelompok sasaran yang diperlukan. Demikian, kebijakan pramuwisata dalam disposisi implementor dan kelompok sasaran disini adalah untuk meningkatkan responsif dan kepatuhan terhadap ketentuan yang telah ditetapkan pada Perda No. 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata. Dalam keadaan seperti ini pemerintah harus melihat peran pengawasan dan penegakan hukum dalam efektivitas implementasi sebuah kebijakan yang menuntut adanya kepatuhan masyarakat.

5.2.2 Hasil Implementasi Kebijakan Pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016

Implementasi kebijakan pada prinsipnya menghubungkan antara tujuan kebijakan dengan realisasi dari hasil kegiatan yang dilakukan. Hal ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Horn (1975) bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*).

a) Kualitas Pramuwisata

Pramuwisata merupakan salah satu unsur penunjang bagi kepariwisataan. Untuk menjaga agar kegiatan pariwisata dapat memberikan sumber pendapatan bagi daerah maka segala unsur harus di jaga kualitasnya termasuk kualitas jasa pramuwisata. Kualitas pramuwisata berguna melayani wisatawan dengan baik dan termasuk kinerja pramuwisata sebagai pihak pemakai yaitu Usaha Jasa Perjalanan Wisata (UJPW).

Peneliti menyadari pengukuran mengenai kualitas pramuwisata tidak dapat dijelaskan secara detail sudah sejauh mana kebijakan pramuwisata mencapai hasil tujuan tentang kualitas pramuwisata. Hal ini karena kendati telah dilakukan upaya menentukan standar kualitas, masalah kemampuan bersifat relatif. Dan umumnya UJPW memiliki tingkat pramuwisata yang diidentifikasi berdasarkan umpan balik dari wisatawan yang dipandunya. Begitu pula wisatawan, menangkap penafsiran terhadap pramuwisata dari segi pandang yang berbeda-beda. Dengan demikian, peneliti melihat dari sejauh mana usaha-usaha yang telah pemerintah lakukan untuk menjamin kualitas pramuwisata ini.

Pertama, jauh sebelum berlaku Perda, asosiasi pramuwisata telah memberlakukan kode etik profesi bagi anggotanya. Kode etik profesi ini pula diakui dalam Perda untuk ditaati pramuwisata (Pasal 12, ayat 1). Kode etik profesi pramuwisata mengandung etika pramuwisata dalam memberikan informasi, memberikan kesan, memberikan wawasan, memberikan pelayanan, dan melindungi budaya. Kode etik profesi pramuwisata sesuai dengan Anggaran Dasar DPD HPI Bali sebagai berikut:

- a) Mampu menciptakan kesan baik, pribadi, daerah dan bangsa.
- b) Mampu menguasai diri dihadapan wisatawan
- c) Mampu menciptakan suasana gembira
- d) Tidak membedakan-bedakan wisatawan

- e) Memberi keterangan yang baik dan benar serta suka membantu
- f) Tidak mencemarkan nama baik perusahaan, daerah dan bangsa.
- g) Tidak menjelek-jelekan nama baik teman seprofesi.
- h) Tidak menceritakan masalah pribadi
- i) Mengetahui latar belakang wisatawan
- j) Menghindari perdebatan dengan wisatawan.

Kedua, pembentukan asosiasi pramuwisata DPD HPI Bali ini menjadi tonggak pramuwisata mulai dikenal dan diperhatikan oleh masyarakat luas termasuk pemerintah. Pemprov Bali menghimpun pramuwisata dalam suatu wadah, dalam ketentuan Perda juga diharuskan menghimpun diri pada DPD HPI Bali. Pemerintah melakukan mekanisme ini untuk merangkul dan menjangkau pramuwisata lebih mudah. Selain itu, adanya asosiasi HPI Bali mendorong pramuwisata untuk mengarah sesuai dengan kebijakan pemerintah.

Ketiga, pendidikan dan pelatihan. Sebelum mendapatkan KTPP, calon pramuwisata harus melalui proses pendidikan dan pelatihan yang diselenggarakan oleh DPD HPI Bali dalam kerjasamanya dengan lembaga pendidikan tinggi pariwisata dan dibawah pengawasan Dispar Bali. Setelah pelaksanaan diklat baru dilanjutkan dengan sertifikasi. Secara ideal, pramuwisata yang telah melaksanakan diklat dinyatakan mampu memberi pelayanan. Terdapat studi yang menyatakan bahwa diklat berpengaruh positif terhadap kompetensi dan kinerja pramuwisata di Bali (Purnomo, 2016).

Keempat, Pramuwisata di Bali harus memiliki sertifikat ke pemanduan dan sertifikat pengetahuan budaya Bali. Dimana sertifikat itu menandakan bahwa pramuwisata telah mengikuti pelatihan yang diadakan oleh Dinas Pariwisata Bali dan dinyatakan lulus sesuai dengan kriteria-kriteria yang telah ditentukan dalam peraturan. Pemerintah Provinsi Bali melakukan indikator kinerja untuk meningkatkan kualitas pramuwisata ialah jumlah pramuwisata yang telah memiliki

Sertifikasi Pengetahuan Budaya Bali, selain itu disesuaikan pula dengan peraturan pusat PP No. 52 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Kompetensi. Syarat Sertifikasi Kompetensi standar SKKNI sehingga memungkinkan seseorang pramuwisata dengan pendidikan SMA/ sederajat dapat disetarakan dengan kualifikasi pendidikan tinggi dengan syarat tertentu. Namun, dilapangan justru terjadi penolakan oleh pramuwisata terhadap syarat ini. Karena dilapangan saat ini, pramuwisata tidak terlalu mementingkan adanya Sertifikasi Kompetensi tersebut. Pramuwisata berpandangan bahwa pemberian sertifikasi hanya berujung pada pemberian pengakuan terhadap kompetensi yang dimilikinya. Namun, tidak begitu menunjukkan perbedaan kualitas kerja antara pramuwisata yang sudah tersertifikasi dengan yang belum tersertifikasi.

Kelima, salah satu upaya pemerintah dalam mengembangkan pariwisata adalah dengan pembinaan melalui mekanisme perizinan. Masyarakat harus memiliki Kartu Tanda Pengenal Pramuwisata (KTPP) sesuai dengan Perda No. 5 Tahun 2016, sebagai syarat legal dalam menjalannya profesi ke pemanduan. Pengaturan mengenai kualitas pramuwisata sudah jelas tertulis dalam Perda mengenai bagaimana menjadi pramuwisata yang berkualitas dan memiliki kode etik yang baik, jadi pramuwisata tidak hanya mahir dalam berbahasa asing tapi harus memenuhi beberapa persyaratan sehingga dikategorikan layak. Karenanya seorang pramuwisata yang tidak memiliki lisensi tidak ada jaminan bahwa pramuwisata tersebut dibekali dengan standar kompetensi berdasarkan perda tersebut.

Pandangan Van Meter dan Van Horn (1975) menjelaskan kinerja implementasi dilihat pada aktivitas yang telah dilakukan lembaga. Pada hal ini, pemerintah telah mengupayakan menambah indikator untuk meningkatkan

kualitas pramuwisata melalui sertifikasi, perizinan, kelembagaan, kode etik. Suatu kebijakan yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan jika dibandingkan dengan program atau kebijakan yang bersifat bantuan. Seperti kebijakan pramuwisata ini, tujuan dari kebijakan adalah terjaminnya kualitas profesi pramuwisata di Provinsi Bali.

Bila memandang pendapat Black dan Weiler (2005 h. 27) bahwa dalam rangka menjamin kualitas pramuwisata maka dapat dilakukan dengan peningkatan performa pramuwisata melalui penerapan beberapa mekanisme seperti:

- 1) Kode etik profesi atau *codes of conduct*
- 2) Asosiasi profesi
- 3) Pemberian penghargaan
- 4) Pendidikan dan pelatihan
- 5) Sertifikasi profesi
- 6) Perizinan atau lisensi.

Dari beberapa mekanisme yang disebutkan diatas, terkecuali pada poin 3, sisanya telah diterapkan oleh pemerintah terhadap profesi pramuwisata di Bali. Upaya-upaya peningkatan kualitas telah dilakukan cukup optimal melalui hal-hal yang tercantum pada regulasi. Karena dalam prosesnya perubahan yang diinginkan oleh pemerintah ini tidak selalu mudah berjalan. Seperti halnya, Pemerintah Provinsi Bali telah melakukan strategi mengimplementasikan Perda No. 5 Tahun 2016 yang cukup optimal melalui mekanisme kode etik, standar kompetensi, diklat, sertifikasi dan lisensi; yang mana keseluruhan bekerja sama dengan asosiasi profesi DPD HPI Bali. Namun, yang belum dilakukan pemerintah adalah memberi penghargaan bagi pramuwisata.

b) Ketertiban Pramuwisata

Kebijakan pramuwisata yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Provinsi Bali pada dasarnya adalah memaksa individu atau kelompok pramuwisata untuk mematuhi. Dengan telah disahkannya Perda No.5 tahun 2016 tentang pramuwisata, hal ini menjadi payung hukum kepramuwisataan di Provinsi Bali dalam menjalankan fungsi dan tugasnya. Tak hanya itu, kebijakan publik dalam bentuk perda ini juga memiliki ancaman denda atau kurungan penjara kepada yang melakukan pelanggaran.

Dalam tulisan ini berhasil diungkap ketertiban-ketertiban telah dilakukan terhadap regulasi yang mengatur tentang pelaksanaan jasa pramuwisata sesuai Perda No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata. Hal yang termuat dalam Perda yaitu tertib penggunaan Pakaian Adat Bali, penggunaan KТПP, dan tertib dalam acara perjalanan wisata.

Komitmen pemerintah dalam penertiban pramuwisata dimulai dengan pelimpahan wewenang penuh kepada Satpol PP Provinsi Bali untuk menyidik pelanggaran-pelanggaran terhadap perda pramuwisata secara konsisten dan berkesinambungan. Wewenang dilaksanakan Satpol PP sesuai dengan Pasal 17 Perda No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata. Dengan adanya peraturan ini memaknai bahwa sudah diberlakukan penertiban kegiatan pramuwisata. Implementasi kebijakan pramuwisata di Provinsi Bali ini diarahkan pada penegakan *non yustisi* dan hukum (pendekatan *yustisi*). Jadi pendekatan yustisis diharapkan hasil *sweeping* diproses melalui sidang tindak pidana ringan (TIPIRING). Pemerintah Provinsi Bali menindak tegas keberadaan pramuwisata yang tidak memiliki KТПP yang diidentifikasi semakin banyak pertumbuhannya di

Bali, serta dengan adanya penerapan sanksi Tipiring berupa kurungan atau denda bertujuan meningkatkan kesadaran para pelanggar perda.

Pada beberapa pramuwisata mengakui bahwa komitmen Satpol PP Bali dalam menjaring pramuwisata ilegal semakin nyata. Ini juga menyebabkan pramuwisata mematuhi aturan agar merasa aman saat melakukan kependuan dan terbebas dari sanksi Tipiring. Seperti yang disampaikan oleh Agustino (2017) bahwa orang melaksanakan dan menjalankan suatu kebijakan (kendati dengan perasaan terpaksa) karena takut terkena dampak sanksi hukum yang dijabarkan pada konten kebijakan seperti denda dan kurungan.

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975) bahwa kinerja implementasi adalah sejauh mana aktivitas instansi melaksanakannya. Namun, bila dilihat hasil penelitian menunjukkan walaupun hasil penertiban kebijakan pramuwisata yang tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 ini memenuhi target yang diharapkan pemerintah 200 kasus yustisi dan 250 non yustisi setiap tahunnya, namun data tersebut menunjukkan pula bahwa pelanggaran perda semakin marak dan mengalami peningkatan setiap tahunnya. Meskipun perhatian pembahasan pokok mengenai realisasi target penjaringan pelanggaran dan dampak dari sanksi hukum sesuai dengan yang digariskan pada peraturan. Dilihat pada sisi yang lain, bahwa masyarakat khususnya pramuwisata masih ditemukan pramuwisata yang tidak patuh dengan kebijakan.

Kaitanya dengan kondisi diatas, menurut Wahab (2016) mengatakan bahwa suatu peraturan atau undang-undang disadari keberhasilannya mencapai tujuan yang diinginkan bukan hanya persoalan pencapaian tujuan namun memuat teori kausalitas yang andal mengenai hubungan antara perubahan perilaku pada kelompok sasaran dengan tujuan yang digariskan. Tujuan kebijakan dapat berhasil

dilihat dari tingkat perubahan yang terjadi dan penerimaan oleh kelompok sasaran (Grindle, 1980). Hal ini berarti penertiban pramuwisata bukan hanya konsen pada pencapaian target pelanggaran, namun juga dapat memberikan efek bagi pramuwisata agar mematuhi perda yang ada.

5.2.3 Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Pramuwisata Berdasarkan Perda No. 5 Tahun 2016

Pada bagian ini penulis memaparkan faktor pendukung dan penghambat baik internal maupun eksternal yang mempengaruhi proses Implementasi Perda Provinsi Bali No. 5 Tahun 2016 Tentang Pramuwisata.

5.2.3.1 Faktor Pedukung

5.2.3.1.1 Internal

a. Masuknya Pramuwisata dalam Keanggotaan DPD HPI Bali

Pasal 11 ayat (1) Perda No. 5 Tahun 2016, dijabarkan bahwa pramuwisata harus berhimpun dalam suatu wadah organisasi pramuwisata yang dibentuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan. DPD HPI Bali merupakan wadah tunggal pramuwisata di Bali dalam rangka berkomunikasi antar pramuwisata, pramuwisata dengan pemerintah atau swasta dalam rangka pengembangan dunia pariwisata Indonesia. Peran aktif DPD HPI Bali menggalakkan dan melaksanakan pembangunan pariwisata secara teratur dan berkesinambungan dapat memupuk dan meningkatkan semangat dan kesadaran pramuwisata tentang tanggungjawab penting seorang pramuwisata terhadap pembangunan pariwisata di Bali. Sebagai wadah pramuwisata agar tercipta ketertiban dalam menjalankan perannya sebagai salah satu stakeholder pariwisata mempunyai kapabilitas mempersuaf pada ketaatan dan partisipasi anggota untuk mematuhi Perda No. 5 Tahun 2016 tentang

Pramuwisata yang berlaku.

Van Meter dan Van Horn (1975) pada kerangka implementasi kebijakannya menyinggung kapabilitas organisasi pelaksana, salah satunya menyoroti tentang karakteristik pelaksana. Kaitannya bahwa DPD HPI Bali adalah asosiasi yang persuasif dan partisipatif. Hal ini dapat dilihat dari antusiasme asosiasi untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang mendukung pembinaan dan pelatihan meningkatkan kompetensi pramuwisata ini. Hal ini tidak lepas dari peran Ketua DPD HPI Bali yang turut memotivasi serta mengajak anggota untuk mengikuti program-program mendukung Perda. Seperti diungkapkan oleh Hurlock (1979) bahwa sikap seseorang tidak hanya ditentukan oleh pribadi orang yang bersangkutan, tetapi juga ditentukan oleh faktor-faktor lingkungan, artinya sikap orang-orang di sekelilingnya terhadap diri orang yang bersangkutan.

Hal ini senada dengan yang dikemukakan oleh Agustino (2017) bahwa kepatuhan seseorang atau sekelompok orang pada sebuah kebijakan dapat disebabkan oleh bergabungnya subjek kebijakan dalam suatu wadah organisasi. Sikap DPD HPI Bali dengan mendukung administrasi keanggotaan secara teratur sesuai dengan Perda No. 5 Tahun 2016, secara sadar pramuwisata mengikuti arah kebijakan organisasinya tersebut.

5.2.3.1.2 Eksternal

a. Karakter Pemimpin yang Berkuasa

Kebijakan publik mengacu pada apa yang dikatakan dan dilakukan oleh pemerintah merupakan sebuah kebijaksanaan. Dalam menjalankan suatu kebijakan, letak pengambilan keputusan tentu menjadi hal yang perlu untuk diperhatikan karena melalui keputusan yang dibuat itulah kemudian menjadi salah

satu penentu nasib kebijakan akan menuju kemana, baik ke arah keberhasilan atau bahkan kegagalan (Grindle, 1980).

Pengambilan keputusan kebijakan pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 ditentukan dan disahkan oleh Pemerintah Eksekutif yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Bali tahun 2013-2018, dimana pada saat kebijakan tersebut disahkan Gubernur yang memiliki wewenang adalah Made Mangku Pastika dan Wakil Gubernur Ketut Sudikerta. Perhatian pemimpin dalam kebijakan, seperti pandangan Nugroho (2017), konstelasi pemimpin dalam implementasi dan evaluasi kebijakan adalah *the only figure that guarantee the success of the system and organization*. Kaitanya dengan pendapat ini, bahwa karakter pimpinan mempengaruhi kacamata nya terhadap prioritas kebijakan apa yang akan diputus dan dikerjakan. Karakter pemimpin Bali pada saat itu mendorong implementasi kebijakan pramuwisata, gubernur memiliki karakter yang tegas dan patuh hukum karena basicnya tentara dan Wakil Gubernur yang bersimpati pada keberadaan pramuwisata karena basicnya pelaku pramuwisata.

Berdasarkan hasil penelitian visi dari Mangku Pastika dan Sudikerta sebagai pemimpin Bali periode 2013-2018 telah menggambarkan pandangan dan perhatiannya pada peran pramuwisata. Disahkannya Peraturan Daerah No.5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata ini berkaitan dengan visi, karena Perda bertujuan untuk memperbaiki pramuwisata dari sisi kualitas kependudukan maupun dari sisi penertiban pramuwisata.

5.2.3.2 Faktor Penghambat

5.2.3.2.1 Internal

a. Kurangnya Maksimalnya Manfaat Kebijakan

Van Meter dan Van Horn (1975) menyatakan bahwa implementasi kebijakan menemui keberhasilan apabila tujuan dan standar kebijakan realistis dengan masyarakat. Tujuan kebijakan yang diterbitkan Pemerintah Provinsi Bali melalui Perda No. 5 Tahun 2016 adalah untuk penertiban pramuwisata dan peningkatan kualitas bagi pramuwisata. Namun, pramuwisata menilai setelah melakukan sertifikasi, belum tentu pramuwisata terus mendapatkan pekerjaan. Karena pekerjaan sebagai pramuwisata itu bergantung pada jumlah wisatawan dan kebijakan UJPW. Pramuwisata juga menilai masih terus bekerja keras untuk memahami dan memenuhi kebutuhan tamu dengan memberikan pelayanan terbaik. Oleh karena itu, sertifikasi tidak menjamin pramuwisata mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pada sebelum melakukan sertifikasi.

Tujuan kebijakan diharapkan mencapai manakala keluaran kebijakan dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran (pramuwisata). Menurut Grindle (1980) keberhasilan suatu kebijakan harus mempertimbangkan bahwa isi kebijakan memiliki manfaat yang sesuai dengan keadaan sekitarnya dan target yang menjalankan kebijakan. Suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah baik dalam bentuk program, peraturan dan perundang-undangan sebagai landasan hukumnya, wajib dan harus memberikan hasil yang bermanfaat dan berdampak positif merubah kearah yang lebih baik.

Kebijakan pramuwisata ini pada dasarnya hasil dan pemanfaatannya tidak semerta-merta bisa dirasakan secara langsung, mengingat meningkatkan kualitas pramuwisata bukanlah hal yang mudah dan membutuhkan proses yang lama

sehingga bisa dinikmati oleh masyarakat. Namun, komitmen pemerintah yang kemudian perlu untuk ditonjolkan jika dihubungkan dengan manfaat yang ingin dicapai melalui kebijakan ini yaitu sertifikasi lebih dapat dirasakan manfaatnya apabila digenjut dengan pelatihan-pelatihan berkesinambungan serta memperhatikan aspek-aspek yang masih menjadi tantangan pramuwisata dilapangan.

b. Kurangnya Informasi kepada Kelompok Sasaran

Kebijakan yang diimplementasikan ditengah-tengah masyarakat tidak selalu menjadi perhatian. Terkadang kebijakan yang ada dan tengah berjalan sekalipun, belum tentu mendapatkan atensi dari masyarakat. Sehingga, kebijakan sering kali membutuhkan sumber-sumber informasi sampai pada masyarakat.

Media informasi Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2016 ini adalah organisasi masyarakat, DPD HPI Bali. Informasi kepada pramuwisata disalurkan melalui DPD HPI Bali, yang kemudian nantinya DPD HPI Bali yang diharapkan menyampaikan informasi kepada masyarakat lebih luas lagi. Temuan dilapangan melihat masih minimnya informasi hingga ke pramuwisata menjadi hambatan dalam mengantarkan tujuan kebijakan pramuwisata. Masih kurangnya informasi kepada pramuwisata, baik informasi kegiatan tatacara dan jadwal perekrutan, pendidikan dan pelatihan, uji sertifikasi pengetahuan budaya dan kompetensi maupun apabila terjadi perubahan Perda terkait mengenai pramuwisata. Disebabkan informasi hanya disampaikan oleh DPD HPI Bali melalui media komunikasi seperti pesan instan, yang konsekuensinya sering timbul informasi yang kurang tepat.

Salah satu sumber daya yang dibutuhkan dalam implementasi kebijakan adalah informasi. Informasi ini penting untuk menyadarkan pelaku-pelaku yang

terlibat dalam implementasi agar melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya. Dalam hal ini, peraturan terkait sudah disampaikan. Demikian pula keputusan-keputusan dalam rapat yang dipimpin oleh *policy maker* telah disampaikan melalui saluran komunikasi yang ada, seperti grup di aplikasi pesan instan. Meskipun demikian, penyampaian informasi itu tidak menjamin kebijakan bisa dieksekusi dengan baik. Terjadi kesenjangan yang meskipun kecil, cukup berpengaruh dalam pelaksanaan implementasi. Dalam penelitian ditemukan contoh seperti penyebab pramuwisata tidak memiliki KTPP dikarenakan terbatasnya informasi tentang kapan pelatihan, maupun ujian untuk kompetensi kependuwisataan tersebut diselenggarakan, juga waktu penyelenggaraan yang tidak menentu. Selain itu, kesenjangan informasi kebijakan pramuwisata sering memunculkan informasi yang tidak dipertanggungjawabkan.

Dari pembahasan ini, bahwa seandainya pemerintah menyediakan akses informasi yang resmi. Akses dari media informasi yang resmi, mengantarkan tingkat kecenderungan pelaksana yang positif. Akses informasi resmi agar pramuwisata dapat mengetahui informasi dengan mudah atau pelayanan yang diberikan dapat dijangkau oleh pramuwisata. Selain itu, akses informasi mempermudah pramuwisata untuk menyampaikan pengaduan jika mendapatkan permasalahan.

c. Kurangnya Sanksi Hukum Pelanggaran Perda

Kebijakan pramuwisata dalam bentuk Peraturan Daerah merupakan strategi pemerintah Provinsi Bali yang sifatnya memaksa diterapkan sanksi hukum bagi pelanggarnya. Sanksi hukum diterapkan bertujuan akhir untuk memberi efek jera bagi pelanggarnya dan merubah perilaku pramuwisata agar mematuhi. Studi

yang dilakukan oleh Rodgers dan Bullock (1980) mengungkapkan kepatuhan seseorang pada sebuah kebijakan merupakan fungsi dari pelanggaran yang mudah dideteksi dan diseret pengadilan, tersedia sanksi-sanksi untuk menghukum yang melanggar, sikap kelompok terhadap keabsahan peraturan tersebut serta ongkos/beban bagi kelompok sasaran yang patuh (dalam Wahab, 2016). Individu menyesuaikan dirinya dengan kebijakan yang berlaku apabila sanksi yang diterapkan berlaku keras dan berat. Kaitanya bahwa implementasi kebijakan publik yang baik mengarah pada keterlibatan masyarakat untuk mematuhi.

Pasal 18 ayat 1 dan 2 Perda Provinsi Bali No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata mengatur mengenai ketentuan pidana bagi pramuwisata yang tidak memiliki KTPP. Pasal 18 ayat (1) menyebutkan bahwa setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana tidak memiliki KTPP dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah). Namun, dilapangan pramuwisata yang terjaring saat *sweeping* dan Sidang Tindak Pidana Ringan keputusan dendanya sangat ringan, seharusnya pelanggaran kena biaya paksa sebesar hingga Rp. 50.000.000.

Dalam keadaan seperti ini, Van Meter dan Van Horn (1975) menyarankan pelaksana lebih melihat pada peran pengawasan untuk menjelaskan perbedaan keefektifan implementasi. Lebih lanjut, pandangan Patton dan Sawicki (1993) pemberlakuan denda yang baik dan penegakan hukum yang jelas perlu dilengkapi pada sebuah kebijakan agar mampu merubah perilaku masyarakatnya. Penegakan hukum terhadap tindakan yang melawan Perda pramuwisata ini belum memberi efek jera. Memahami bahwa Perda telah ada dari tahun 1989 namun sampai tahun 2018 masih ditemukan pramuwisata yang tidak mematuhi ketentuan. Kondisi inilah yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan, maka tepatnya apabila

pemerintah mampu mengenakan sanksi lebih berat yang dapat benar-benar memaksa pelanggarnya untuk mematuhi.

5.2.3.2.2 Eksternal

a. Kurangnya Penegakkan Hukum Terhadap UJPW yang Ilegal

Efektif atau tidak efektifnya suatu kebijakan dapat menentukan implementasi kebijakan yang lain. Tentunya kebijakan ini memiliki keterkaitan antar kebijakan. Tidak dapat dipungkiri dalam bahwa tidak semua subjek kebijakan patuh pada setiap kebijakan yang disahkan pemerintah. Pandangan ini seperti Agustino (2017) bahwa sebagian besar masyarakat patuh pada kebijakan tertentu, tetapi tidak pada kebijakan yang lainnya.

Permasalahan yang ditemukan dilapangan adalah kaitan antara UJPW (Usaha Jasa Perjalanan Wisata) sebagai pengguna jasa pramuwisata dengan pramuwisata sebagai pekerja pada sebuah UJPW. Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 mewajibkan UPJW menggunakan pramuwisata yang berlisensi. Karena UPJW tanpa izin ini cenderung menggunakan jasa pramuwisata yang juga tidak berlisensi. Embrio permasalahan tersebut tidak hanya merugikan UJPW yang sudah legal tetapi juga berdampak terhambatnya Implementasi Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2016 tentang pramuwisata.

Berdasarkan permasalahan ini, Pemerintah Provinsi Bali telah melahirkan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2010 Tentang Usaha Jasa Perjalanan Wisata, sehendaknya proses penegakan perda tersebut dan pemberian sanksi terhadap UJPW ilegal diharapkan tetap terus dilakukan. Hal ini agar dapat memberikan rasa adil pada pramuwisata ilegal, karena kepercayaan pada mereka oleh UJPW tampak adanya.

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

6.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan dalam BAB sebelumnya, yaitu BAB V, maka kesimpulan yang dapat ditarik dalam tulisan mengenai Implementasi Kebijakan Publik (Studi Kasus Tentang Kebijakan Pramuwisata Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016), sebagai berikut:

1. Kebijakan pramuwisata di Provinsi Bali dalam bentuk Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2016 yang diimplementasikan oleh Pemerintah Provinsi Bali pada implementasinya belum berjalan optimal. Setiap pelaksana kebijakan ini telah melaksanakan perannya dengan baik, namun belum optimal disebabkan oleh kurangnya pemahaman standar kebijakan oleh pramuwisata, keterbatasan sumberdaya anggaran yang tersedia, belum terdapat prosedur rekrutmen dan pelayanan KTPP yang jelas pada struktur birokrasi, terjadi ketidakjelasan komunikasi antarorganisasi, masih terdapat disposisi pramuwisata yang keberatan pada kebijakan, serta tantangan lingkungan sosial dan politik yang tidak mendukung kebijakan.
2. Hasil implementasi kebijakan pramuwisata berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2016 menunjukkan bahwa untuk mewujudkan kualitas dan ketertiban pramuwisata, pemerintah telah mengupayakan target penerbitan KTPP melalui mekanisme penerapan perizinan, asosiasi DPD HPI Bali, kode etik profesi, pendidikan dan pelatihan, dan sertifikasi. Serta target pelaksanaan penegakkan hukum bagi pramuwisata yang tidak tertib. Namun,

target jumlah penerbitan KTPP dan hasil penegakkan hukum yang cenderung meningkat setiap tahunnya tidak dibarengi dengan kepatuhan pramuwisata saat melaksanakan kewajiban memandu wisatawan.

3. Faktor pendukung dalam implementasi kebijakan mengenai pramuwisata di Provinsi Bali adalah internal; masuknya pramuwisata dalam keanggotaan DPD HPI Bali, dan eksternal; karakter pemimpin yang berkuasa. Sedangkan faktor penghambat adalah internal; kurang maksimalnya manfaat kebijakan bagi yang telah mematuhi, kurangnya informasi kepada kelompok sasaran, kurangnya sanksi hukum pelanggaran perda dan eksternal; kurangnya penegakkan hukum terhadap Usaha Jasa Perjalanan Wisata yang ilegal.

6.2 Saran

Adapun saran yang dapat disampaikan sebagai berikut:

1. Pemerintah Provinsi Bali dapat melakukan tindakan sebagai berikut: (a) segera mungkin menerapkan SOP (*standart operating procedures*) pelayanan permohonan dan perpanjangan KTPP di kantor DPD HPI Bali, terkait persyaratan, prosedur pelayanan, waktu, biaya, produk layanan dan pengaduan; (b) mengembangkan kebijakan anggaran yang berguna untuk mengadakan kegiatan pendidikan dan pelatihan secara berkelanjutan dan pemberian penghargaan kepada pramuwisata; (c) mengadakan sosialisasi melalui iklan dan poster di setiap DTW (*daya tarik wisata*) untuk meningkatkan pemahaman dan kesadaran masyarakat agar mematuhi perda berlaku; (d) kemampuan Pemerintah Provinsi Bali dalam menganalisis lingkungan sosial dan politik dalam kebijakan perlu dilakukan dalam rangka membawa kebijakan ini menuju keberhasilan.

2. Sebaiknya Pemerintah Provinsi Bali merencanakan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) untuk memudahkan Dinas Pariwisata Bali dalam menilai dan mengukur pencapaian atas pendapat wisatawan dalam layanan pramuwisata di Bali, serta diperlukan pelatihan kaitanya dengan kemampuan kinerja pramuwisata dalam memahami asal usul dan kebutuhan wisatawan.
3. Sanksi hukum kepada pramuwisata yang melanggar ketentuan harus diikuti dengan sanksi hukum terhadap UJPW (Usaha Jasa Perjalanan Wisata) yang menggunakan jasa pramuwisata yang melanggar tersebut; dan menyediakan *call center*, media ini untuk memberi akses penyampaian laporan kepada Dispar Bali yang tepat dan dapat dipertanggungjawabkan untuk mendorong keterlibatan peran aktif seluruh *stakeholders* pariwisata di Bali termasuk wisatawan dalam mengawasi dan mengendalikan pramuwisata.
4. Memanfaatkan website DPD HPI Bali sebagai media informasi yang akurat. Media ini menyediakan pengumuman setiap kegiatan-kegiatan pada implementasi kebijakan pramuwisata atau informasi-informasi penting yang terus diperbarui dan dapat diakses setiap waktu.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Said Zaenal. 2016. *Kebijakan Publik edisi 3*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Agustino, Leo. 2017. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik (edisi revisi)*. Bandung: Alfabeta.
- Anderson, James E. 1984. *Public Policy Making*. Newyork, Holt, Rinehart and Wiston.
- Antariksa, Basuki. 2018. *Kebijakan Pembangunan Sadar Wisata Menuju Daya Saing Kepariwisata Berkelanjutan*. Malang: Intrans.
- Wang, Dan & John Ap. 2013. *Factors Affecting Tourism Policy Implementation: A Conceptual Framework and A Case Study in China*. *Tourism Management*, 36, 221-233
- Badan Pusat Statistik Provinsi Bali. 2017. *Indikator Statistik Esensial Provinsi Bali 2016 [11 Agustus 2018]*
- Badan Pusat Statistik Provinsi Bali. 2018. *Provinsi Bali Dalam Angka 2018 [11 Agustus 2018]*
- Balitribunnews.com. 2018. *Kemenpar Targetkan 20 Juta Wisman Pada 2019 Putri Diharapkan Mampu Hadirkan Destinasi Unik*. Tersedia pada: <https://bali.tribunnew.com/2018/11/10/> [12 Agustus 2018]
- Black, R. & Weiler, B. 2005. *Quality Assurance and Regulatory Mechanisms in the Tour Guiding Industry: A Systemaic Review*. *Journal of Tourism Studies*, 16 (1), 24-37.
- Dahles, Heldi. 2002. *The Politics of Tour Guiding Image Management in Indonesia*. *Tourism Research*, 29, 783-800.
- Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- Fotuhinia, Adel.,Toranlo,H.S., Mazidi,M.S. 2014. *A Review on Factors Effecting on Tourism Policy Implementation: A tool on the Development of the Tourism Industry in Islamic Republic of Iran*. *Developing Country Studies*, Vol. 4.
- Friedrich, Carl J. 1969. *Man and his Government*. New York: McGraw-Hill.
- Goeldner, C.R. and Ritchie, J.R.B. 2009. *Tourism: Principles, Practices, Philosophies*. New Jersey: John Wiley & Sonc, Inc.
- Grindle, Merilee.S (ed.). 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.

- Hall, C Michael. 2015. *Archetypal Approaches to Implementation and Their Implications for Tourism Policy*. *Tourism Recreation Research*, 34, 235-245.
- Hamdi, Muchlis. 2015. *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Hill, Michael dan Peter Hupe. 2002. *Implementing Public Policy Governance in Theory and in Practice*. London: Sage Publications.
- Holloway, J. 1981. *The Guided Tour: A Sociological Approach*. *Annals of Tourism Research*, 8(3), 337-402.
- Hurlock, E. B. 1979. *Personality Development*. Second Edition. New Delhi: Mc Graw-Hill
- Islamy, M. Irfan. 2007. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- Kompas.com. 2012. 30 Persen Pemandu Wisata di Bali Ilegal. Tersedia pada: <https://nasional.kompas.com/read/2012/05/28/1701187/30.persen.pemandu.wisata.di.bali.illegal> [11 Agustus 2018]
- Kompas.com. 2014. Meningkatkan Permintaan Pemandu untuk Wisatawan Tiongkok di Bali. Tersedia pada: <https://travel.kompas.com/read/2014/09/08/170500927/Meningkat.Permintaan.Pemandu.untuk.Wisatawan.Tiongkok.di.Bali> [11 Agustus 2018]
- Kompas.com. 2016. Kembangkan Pariwisata Ini Hambatan dan Tantangan Kemenpar. Tersedia pada: <https://travel.kompas.com/read/2016/10/27/084100321/> [11 Agustus 2018]
- Kompas.com. 2016. Tigas Kelemahan yang Dikeluhkan Wisatawan di Bali. Tersedia pada: <https://travel.kompas.com/read/2016/01/06/110800727/> [11 Agustus 2018]
- Krutwayshe, Oratai dan Bill Bramwell. 2009. *Tourism Policy Implementation and Society*. *Annals of Tourism Research*, 37, 670-691.
- Lester, James.P dan Joseph Stewart, JR. 2000. *Public Policy An Evolutionary Approach*. Wadsworth: Thomson Learning.
- Mazmanian, Daniel H., dan Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. New York: HarperCollins.
- Moleong, Lexy J. 2014. *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. Bandung: Rosdakarya.
- Nugroho, Riant. 2017. *Public Policy, Dinamika Kebijakan Publik, Analisis Kebijakan Publik dan Manajemen Politik Kebijakan Publik edisi 6*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

- Nusabali.com. 2019. Antisipasi 7 Juta Turis 121 Guide Anyar Direkrut. Tersedia pada: <https://www.nusabali.com/berita/49378/> [12 Agustus 2018]
- Nyahunzi, Dzingai Kennedy dan Cleopas Njerekai. 2013. *Tour Guiding in Zimbabwe: Key Issues and Challenges*. *Journal Elsevier Tourism Management Perspectives*.
- Parsons, W. 2006. *Public Policy: Pengantar Teori & Praktik Analisis Kebijakan*. Penerjemah Tri Wibowo Budi Santoso. Jakarta: Kencana.
- Pendit, N.S. 2006. *Ilmu Pariwisata Sebuah Pengantar Perdana edisi Terbaru*. Jakarta: Pradaya Paramita.
- Peraturan Gubernur Bali Nomor 83 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Dinas Pariwisata Provinsi Bali.
- Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2015 tentang Standar Usaha Jasa Pramuwisata.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Kompetensi dan Sertifikasi Usaha di Bidang Pariwisata.
- Peta Provinsi Bali. Tersedia Pada: <https://petatematikindo.files.wordpress.com/2013/03/administrasibali-a1-1.jpg> [11 Agustus 2018]
- Pitana, I Gde dan Putu G. Gayatri. 2005. *Sosiologi Pariwisata*. Yogyakarta: Andi.
- Posbalionline. 2016. DPD HPI Bali Buka Pendaftaran Pramuwisata Baru. Tersedia pada: <https://www.posbali.id/dpd-hpi-bali-buka-pendaftaran-pramuwisata-baru/15/09/2016/> [12 Agustus 2018]
- Purnomo, D., I Putu Sudana dan I GPB. Sasrawan M. 2016. Pengaruh Pendidikan dan Pelatihan Terhadap Kompetensi serta Dampaknya pada Kinerja Pramuwisata Bali. *Jurnal IPTA* Vol. 4 No. 2.
- Reisinger, Y. 2010. Concepts of Tourism, Hospitality, and Leisure Service. In: J Kandampully, C. Mok & B. Sparks, eds. *Service Quality Management in Hospitality, Tourism, and Leisure*. New York: Routledge.
- Sharma, Shailja & Nimit Chowdhary. 2014. *Stakeholders' Expectations from Tour Guides*. *Asia-Pacific Journal of Innovation in Hospitality and Tourism APJIHT* Vol. 3 No. 1
- Sudaryono. 2017. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Susanty, Sri dan Mahsun. 2015. Pengendalian Pramuwisata Ilegal di Lombok, Nusa Tenggara Barat. *Lembaga Pengembangan Sumberdaya Insani (LPSDI) Mataram* Vol. 9 No. 5.
- Suwantoro, Gamal. 2004. *Dasar-Dasar Pariwisata*. Yogyakarta: Andi.

- Thoha, Miftah. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.
- Van Meter, Donald dan Carl Van Horn. 1975. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework Administration and Society*, Vol. 6 NO. 4.
- Wahab, Abdul.S. 2016. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Widodo, Joko. 2017. *Analisa Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayu Media Publishing.
- Winarno, Budi. 2014. *Kebijakan Publik Teori, Proses, dan Studi Kasus*, edisi & revisi terbaru. CAPS: Yogyakarta.
- Wira, S.N.B.S.,I.B.G Pujaastawa., I.G.A. Oka Suryawardani. 2019. Peran Pramuwisata dalam Promosi Kepariwisata di Bali. *Jurnal JUMPA* Vol. 5 No.2.
- . 2016. *Kebijakan Publik Era Globalisasi Teori, Proses dan Studi Kasus Komparatif*. CAPS: Yogyakarta.
- Yin, Robert K. 2009. *Case Study Research, Design and Methods Fourth Edition*. California: Sage Publications
- Yoeti, Oka.A. 2013. *Tour Leader Profesional Fungsi, Tugas dan Tanggungjawab*. Bandung: Angkasa.
- Yudi, I Kadek Trita, Oka Karini dan Kusuma Dewi. 2015. Pengaruh Kualitas Pelayanan Pramuwisata Lokal Terhadap Kepuasan dan Loyalitas Wisatawan di Daya Tarik Wisata Alas Kedaton Tabanan. *Jurnal Industri Perjalanan Wisata Universitas Udayana* Vol. 3 No. 1.
- Putra, I.B.P.S., I.M. Kusuma Negara dan N.M. Sofia Wijaya. 2017. Persepsi Wisatawan Terhadap Kualitas Pelayanan Pramuwisata di Bali. *Jurnal IPTA* Vol. 5 No. 1