

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PARIWISATA PADA DINAS KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA KABUPATEN TORAJA UTARA

**Agustina Pallewa**

*agustinapallewa1@gmail.com*

*Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Tadulako*

## **Abstract**

*This research aims at determining how The Implementation Of The Tourism Development Policy At The Office Of Culture And Tourism of North Toraja Regency. The Researcher uses the theory of Edward III as a benchmark for policy implementation. Five informants were taken as sample. The types of the data required are primary data and secondary data. The data collection is done by interview, observation, field notes, an documentary menthod. The data analysis includes domain analysis. The results of this research illustrate that overall Implementation of Tourism Development at the Office of Culture and Tourism of North Toraja Regency, using the theory of policy implementation which state by George Edward III, covering Communication, Resources, Disposition, and structure of bureaucracy, did not run optimally.*

**Keywords:** *Policy Implementation, Communication, Resource, Bereaucracy, Disposition*

Pemerintah Kabupaten Toraja Utara menetapkan visi 2010 – 2030 yaitu “Toraja Utara Daerah Wisata Budaya Kaya Pesona Dengan Ragam Kreativitas Dan Kasih Yang Menyejahterakan” dengan misi yakni “Menciptakan Berbagai Kemudahan Yang Memungkinkan Warganya Memiliki Tingkat Kreativitas Yang Dapat Menampilkan Hasil-Hasil Yang Gemilang”. Adapun penjabaran misi mengacu kepada RPJP Nasional di bidang kepariwisataan dan RPJP Provinsi Sulawesi Selatan serta aspirasi masyarakat antara lain membenahi objek-objek wisata multi dimensi, membangun pusat pengembangan budaya dan merevitalisasi nilai-nilai adat dan budaya, serta memampudayakan (*empowering*) SDM pelaksana pariwisata.

Terkait Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 pasal 5 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bahwa pemerintah harus mampu menjabarkan visi dan misi ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Toraja Utara menetapkan arah kebijakan program pembangunan dan anggaran Pemerintah

Daerah (APBD) tahun 2011 – 2016 kedalam RPJMD yang merupakan dokumen perencanaan strategis pembangunan lima tahunan atau satu periode kepemimpinan daerah yang merujuk kepada Rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJPD). Penjabaran visi dan misi ke dalam RPJMD menempatkan pengelolaan pariwisata dan sumber daya alam sebagai program lintas sektoral yakni melalui koordinasi, sinkronisasi dan konsistensi antar dinas dan antar lembaga.

Melalui penyusunan Peraturan daerah (Perda) No 3 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Toraja Utara pasal 34 tentang Kawasan Peruntukan Pariwisata Budaya; Pariwisata Alam; dan Kawasan Peruntukan Pariwisata Buatan, pengelolaannya akan diatur lebih lanjut di dalam peraturan Bupati; artinya kawasan-kawasan pariwisata baik kawasan budaya, pariwisata alam dan buatan merupakan aset daerah yang memiliki potensi untuk dikelola secara maksimal sesuai peraturan yang mendasarinya agar memberikan nilai tambah seperti yang diharapkan. Karena itu dibutuhkan rumusan kebijakan pariwisata, implementasi

kebijakan dan eksekusi lapangan melalui pengawasan (monitoring) dan evaluasi berdasarkan kebijakan yang tepat dan sistematis.

Wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang, meliputi penyelenggaraan penataan ruang wilayah kabupaten dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten, melalui perwujudan organisasi pemerintah yang efisien, tata laksana yang efektif dan sumber daya manusia (SDM) yang mumpuni. Potensi sumber daya alam dan kebudayaan membutuhkan perencanaan wilayah yang baik, penyediaan transformasi struktural antar wilayah, dan penyiapan teknologi, peningkatan kualitas sumber daya manusia menjadi syarat yang penting karena terkait dan berhubungan dengan nilai dan sikap (*value and attitude*) masyarakat sebagai makhluk budaya.

Harmadi Sonny (2011: 33-35) mengatakan bahwa perkembangan setiap wilayah merupakan hasil dari berbagai reaksi yang diberikan masyarakat terhadap lingkungannya, karena itu kebudayaan dapat menjadi berkah ketika sumber daya alam memberi motivasi untuk dikembangkan secara bertanggung jawab oleh masyarakat.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa pemerintah kabupaten Toraja Utara sebagai pemilik otoritas untuk membuat kebijakan (*policy maker*), mengupayakan beberapa kebijakan yang berorientasi kepada penjabaran visi dan misi yang menitik beratkan sektor pariwisata sebagai sektor unggulan yang dapat memberikan dampak pengembangan sektor lainnya yaitu pertumbuhan ekonomi, sosial, budaya dan pendidikan. Langkah-langkah yang ditempuh merupakan wujud penataan ruang dan wilayah, adat dan budaya yang akan memberikan kesejahteraan kepada masyarakat secara umum terutama untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD).

Namun upaya pemerintah kabupten Toraja Utara dalam merealisasikan visi dan misi belum mencapai tujuan yang diharapkan

secara optimal. Indikatornya perkembangan pariwisata selama dasa warsa terakhir banyak menimbulkan efek negatif; pariwisata Toraja kurang dikelola dengan baik sehingga Toraja Utara mengalami krisis pariwisata, yaitu situasi dimana dampak globalisasi dan modernisasi yang negatif lebih mempengaruhi masyarakat dibanding nilai-nilai luhur budaya setempat dan memicu serta memacu tradisi *mantunu* (potong kerbau dan babi) yang biayanya relatif besar menjadi tidak terkendali karena komersialisasi budaya. Menurut hasil *Toraya Ma'kombongan : 2012* (pertemuan raya tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat dan tokoh pemerintahan) bahwa salah satu penyebab awal krisis budaya yaitu desakralisasi tradisi warisan leluhur dengan memisahkan *aluk* (agama) dari *ada'* (adat), karena nilai-nilai autentik budaya Toraja berpangkal pada *aluk*; contoh pada *core value* (nilai sentral) yaitu harmoni yang berarti kesatuan, keselarasan dan keseimbangan (*equilibrium*) yang meletakkan dasar relasi harmonis dengan tiga pucuk kehidupan (*tallu lolona*): relasi harmonis dengan Pencipta; relasi harmonis dengan sesama manusia dan relasi harmonis dengan alam lingkungan. Hal itu mengungkapkan altruisme asli Toraja (dari kata "*alter*" = yang lain, lawan dari egosentrisme: orang Toraja selalu terarah kepada yang lain); suatu *co-responsibilitas* atau *sikanannaran*. Uniknya semua relasi itu terintegrasi dan berjalan bersamaan berdasarkan hukum *reciprocity* (*pa'kabalaran*: timbal balik, berbalasan). *Tongkonan* menjadi pusat pengelolaan relasi harmonis ketiga pucuk kehidupan tersebut. Hal ini menjadikan budaya Toraja sangat menarik sebagai potensi pariwisata namun pengaruh krisis menghambat implementasi kebijakan pemerintah dalam rangka penataan dan penguatan budaya sebagai asset pariwisata.

Sementara itu aksesibilitas internal untuk menjangkau lokasi-lokasi pariwisata menjadi perjuangan tersendiri dikarenakan

jalan-jalan penghubung umumnya tidak terawat dan jauh dari memadai. Perlu juga dicermati gerakan *Green Movement* yang memiliki pengaruh sangat kuat bagi isue pelestarian lingkungan hidup sebagai syarat bagi sebuah daerah tujuan wisata yang direkomendasikan. Karena itu revitalisasi dan reinterpretasi terhadap nilai dan ekspresi budaya sudah sangat penting untuk dilaksanakan; penataan dan pelestarian nilai adat dan budaya sebagai wujud nilai kreativitas yang tetap mengacu pada nilai budi pekerti orang Toraja. Penataan dan pelestarian lingkungan pedesaan untuk mengembalikan basis pertanian sayur mayur dan buah-buahan serta berbagai produk pertanian, demikian juga penataan perkotaan yang dapat menjadikan Toraja indah dan nyaman untuk ditinggali sebagai aset untuk promosi pariwisata. (Bert Lembang, 2012: 31-32).

Sesungguhnya kekayaan alam pengunungan dan lembah di Kabupaten Toraja Utara yang masih sangat natural, berdampingan dengan pola hidup masyarakat yang masih tradisional menjadi potensi pariwisata yang sangat menarik, hal ini sesuai dengan UU. No.10 Tahun 2009 pasal 1 ayat 5 tentang Kepariwisata yang mengisyaratkan bahwa komponen utama dalam pariwisata ialah obyek dan daya tarik wisata yang didefinisikan sebagai segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keaneka ragaman kekayaan alam, budaya dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan. Mengacu pada ketentuan di atas maka dapat dikatakan bahwa Kabupaten Toraja Utara telah memenuhi standar dan kriteria yang dimaksud; persoalannya mengapa implementasi kebijakan pariwisata menghadapi kendala.

Pariwisata yang berkembang di Toraja Utara menjadi industri jasa yang memberikan keuntungan secara ekonomi, dan menjadikan sektor pariwisata sebagai sumber devisa, tetapi kurang mempertimbangkan aspek

kelestarian lingkungan dan budaya karena alasan ekonomi. Paradigma ini menyebabkan pelaku pariwisata cenderung mengembangkan pariwisata dalam skala *massive* yang berdampak terhadap degradasi lingkungan, baik fisik biotis maupun lingkungan sosial budaya seperti pembangunan tempat-tempat rekreasi/caf e/karaoke yang tidak mempertimbangkan banyak hal akibatnya kerusakan (pencemaran) lingkungan, munculnya kebiasaan yang tidak sesuai budaya, pengaruh modernisasi, prostitusi terselubung dan terpinggirkannya masyarakat di sekitar obyek wisata. Padahal pariwisata seharusnya memberikan pengalaman dan pencerahan (pengetahuan) kepada wisatawan tentang kelestarian alam dan ekosistem, memelihara budaya dan kesenian, menghormati integritas masyarakat lokal sebagai tuan rumah, serta meningkatkan kesejahteraan.

Berdasarkan studi pendahuluan hasil diskusi awal dengan Bappeda, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, pengelola obyek wisata, anggota PHRI, kuesioner kepariwisataan yang diisi oleh responden yang berasal dari berbagai latar belakang pendidikan, pekerjaan dan jenis kelamin bahwa dalam rangka penyusunan RIPPDA Toraja Utara ini, ditemukan beberapa permasalahan umum yang dihadapi oleh hampir di seluruh instansi di Toraja Utara, antara lain keterbatasan dana, sarana dan prasarana penunjang belum memadai, kurangnya upaya peningkatan SDM, aksesibilitas, peran serta dan apresiasi masyarakat dalam pengembangan berbagai bidang terutama pariwisata masih rendah, Menyebabkan pendapatan masyarakat dari sektor pariwisata mengalami penurunan kecuali bulan-bulan tertentu (Agustus dan Desember) saat musim liburan dimana banyak diselenggarakan acara adat (*rambu tuka' dan rambu solo'*) yang menarik minat wisatawan baik domestik maupun mancanegara untuk berkunjung ke Toraja Utara. Namun hal tersebut tidak diperhatikan

secara serius oleh pemerintah setempat (kecamatan dan kelurahan/lembang) juga oleh Dinas Pariwisata, sehingga tidak ada upaya dan inovasi produk-produk wisata untuk meningkatkan kunjungan wisatawan secara terus menerus.

Kunjungan wisatawan dari tahun 2005 sampai 2014 mengalami fluktuasi rata-rata sebesar 7.043 wisatawan atau sekitar 5,8%. Kenaikan jumlah kunjungan terjadi tahun 2009 yang mencapai 60,5% dan 2013 mencapai 41%. Sedangkan tingkat penurunan terendah terjadi pada tahun 2007 mencapai minus 38,9% dan tingkat penurunan terkecil tahun 2014 hanya minus 7,5%. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa fluktuasi kunjungan wisatawan mengindikasikan kebutuhan pengelolaan kebijakan pariwisata yang konsisten dan berkesinambungan.

Pariwisata yang menjadi sektor unggulan (visi dan misi) kabupaten Toraja Utara, berdasarkan deskripsi diatas menunjukkan bahwa pemerintah kabupaten dalam menjabarkan (mengimplementasikan) kebijakan masih kurang optimal sehingga pariwisata di Toraja Utara kurang memberikan dampak yang signifikan terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat secara luas. Fenomena tersebut memotivasi peneliti untuk mengkaji ketidak optimalan implementasi kebijakan Pariwisata dan mengidentifikasi faktor pendorong dan penghambat dalam implementasi kebijakan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara.

Menjadi rumusan masalah penelitian yaitu:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara?
2. Apa faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara ?

Menjadi tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara.

2. Menemukan faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara.

## METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif, dimana penelitian ini lebih menekankan pada pengungkapan makna dan proses yang merupakan hal yang emosional, latar belakang alami (*natural setting*) digunakan sebagai sumber data langsung dan peneliti sendiri sebagai instrumen kunci (Lincoln dan Guba dalam Moleong, 2010).

Sugiyono (2005:1) menulis bahwa, metode kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alami dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci. Teknik pengumpulan data dilakukan secara *trianggulasi* (gabungan), data yang dihasilkan bersifat deskriptif, dan analisis data dilakukan secara induktif.

Lokasi penelitian ini dilakukan pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara. Adapun Teknik dalam pengumpulan data melalui beberapa cara yaitu: Wawancara (*interview*), Observasi (*Observation*), Catatan lapangan, dan Metode documenter.

Informan penelitian sebanyak 5 orang sebagai berikut:

1. Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata
2. Sekretaris Dinas Kebudayaan dan Pariwisata
3. Anggota DPRD Komisi II (1 Orang )
4. Ketua Asosiasi yayasan pengelola objek wisata.
5. Masyarakat setempat yang hidup dari pariwisata ( 1 orang)

Sumber data Penelitian ini adalah Data Primer adalah Sumber data utama yang di kumpulkan secara langsung dari informan melalui wawancara dan pengamatan

merupakan informasi yang terkait dengan Fokus yang dikaji.

Data sekunder adalah Sumber data Pendukung yang di peroleh dari laporan tertulis dan dokumen tertulis yang di perlukan untuk melengkapi data Primer yang dikumpulkan. Hal ini akan disesuaikan dengan kebutuhan data lapangan yang terkait dengan objek yang dikaji.

Teknik analisis data yang dipakai dalam penelitian kualitatif, meliputi Analisis data kualitatif merujuk model interaktif koleksi data atau pengumpulan data dengan menggunakan analisis data Miles dan Huberman (dalam Sugiyono, 2011) yang membagi tiga tahapan yakni: 1) pengumpulan data lapangan; 2) mereduksi data dengan cara memilah-milahkan kedalam satuan konsep tertentu, kategori tertentu atau tema tertentu atau meringkaskan data kejadian dan situasi dilokasi penelitian dengan dokumen yang relevan; dan 3) menarik kesimpulan dan melakukan verifikasi data secara berinteraktif, seberapa banyak proses bolak-balik data, tergantung pada kompleksitas permasalahan yang hendak dijawab.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Kabupaten Toraja Utara adalah kabupaten baru di provinsi Sulawesi Selatan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang no 28 tahun 2008; sebagai hasil pemekaran kabupaten Tana Toraja. Sebagai sebuah daerah otonom diberikan kewenangan mengatur (*policy making*) dan mengurus sendiri masyarakatnya (*policy implementing*) (Eko Prasajo, 2010).

Luas wilayah kabupaten Toraja utara 1.151,47 KM<sup>2</sup> yang terdiri dari 21 kecamatan, 40 kelurahan dan 111 desa, dengan infrastruktur pemerintahan yang sangat terbatas; Toraja Utara termasuk daerah pegunungan dan perbukitan atau berada di wilayah dataran tinggi, dan

merupakan daerah kabupaten yang kondisi topografinya paling tinggi se-Sulawesi Selatan sampai 2000 - 2.500 m dpl, beriklim tropis dengan suhu udara yang sejuk dan menjadi modal daerah pariwisata pegunungan.

Sebagai kabupaten yang baru harus berhadapan dengan berbagai kendala keterbatasan infrastruktur, pendanaan dan sumber daya manusia termasuk di dalamnya penyusunan peraturan-peraturan daerah (Perda) sebagai dasar berpijak bagi implementasi kebijakan pemerintah daerah agar memiliki legitimasi yang kuat untuk dapat melaksanakan program-program kerja demi perwujudan kesejahteraan masyarakat. Dan karena itu pemerintah daerah harus mampu membuktikan kemampuannya mengurus urusan pemerintahan dengan penataan pengelolaan sumberdaya, antara lain sumberdaya pariwisata.

### Struktur Organisasi, Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Pariwisata Kabupaten Toraja Utara

Berdasarkan peraturan bupati Toraja Utara No 32 Tahun 2012 tentang Tugas Pokok, Fungsi, dan Rincian Tugas Jabatan Struktural Pada Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara, terdiri dari beberapa unsur dengan tugas-tugas sebagai berikut:

#### 1) Kepala Dinas.

Tugas pokoknya memimpin, merumuskan, mengatur, membina, mengendalikan, mengkoordinasikan dan mempertanggung jawabkan kebijakan teknis pelaksanaan urusan pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan di bidang kebudayaan dan pariwisata.

#### 2) Sekretaris

Tugas pokoknya memimpin, mengkoordinasikan dan mengendalikan tugas di bidang pengelolaan pelayanan kesekretariatan yang meliputi pengkoordinasian penyusunan program,

pengelolaan umum dan kepegawaian serta pengelolaan keuangan.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sekretaris dibantu 3 sub bagian yaitu :

- a. Sub Bagian Umum Perlengkapan, Kepegawaian dengan tugas pokok merencanakan, melaksanakan, mengevaluasi dan melaporkan pelaksanaan tugas pelayanan administrasi umum dan rumah tangga serta administrasi kepegawaian.
  - b. Sub Bagian Keuangan mempunyai tugas pokok melakukan pengumpulan bahan dan mengelola administrasi keuangan meliputi penyusunan anggaran penggunaan pembukuan tentang tanggung jawab dan pelaporan merencanakan.
  - c. Sub Bagian Program dan Anggaran mempunyai tugas pokok merencanakan, melaksanakan, mengevaluasi dan melaporkan pelaksanaan tugas pelayanan dan pengkoordinasian penyusunan rencana dan program dinas.
- 3) Bidang Kebudayaan dan Kesenian
- Tugas pokoknya menyusun rencana, membagi tugas, memberikan petunjuk dan menilai pelaksanaan kegiatan bawahan, serta menyusun konsep rencana dan memantau pelaksanaan tugas pembinaan dan pengembangan kebudayaan dan kesenian.
- a. Seksi Tradisi dan Pengembangan Seni dengan tugas pokok menyiapkan bahan penyusunan perumusan kebijakan dan petunjuk pelaksanaan pembinaan, pengembangan, pengawasan, monitoring, evaluasi bidang kebudayaan dan pelestarian seni budaya yang meliputi penyusunan data organisasi seni, penerbitan biodata dan konsep seni seniman, penyuluhan kebudayaan, revitalisasi seni, penelitian, dan pengembangan seni, penghargaan terhadap karya seni, penggalian pengolahan serta melaksanakan

administrasi, inventarisasi, penyusunan data dan pelaporan.

- b. Seksi Pelestarian dan Pagelaran Seni. Tugas pokoknya melaksanakan urusan pelestarian dan pagelaran kesenian.
  - c. Seksi Sastra, Sejarah dan Kepurbakalaan. Tugas pokoknya menyiapkan bahan penyusunan perumusan kebijakan dan petunjuk teknis di bidang sastra, sejarah, dan keurbakalaan.
- 4) Bidang Pemasaran
- Tugas pokoknya menyelenggarakan tugas di bidang pemasaran meliputi penyelenggaraan promosi, hubungan lembaga wisata, penyiapan bahan promosi, analisa pasar, dan investasi pariwisata.
- a. Seksi Promosi. Tugas pokoknya membantu Kepala Bidang dalam menyelenggarakan promosi.
  - b. Seksi Hubungan Lembaga Wisata dan MICE. Tugas pokoknya melakukan pelaksanaan hubungan kerja sama nasional dan internasional di bidang kepariwisataan.
  - c. Seksi Analisa Pasar dan Investasi Pariwisata. Tugas pokoknya menyelenggarakan pengembangan analisa pasar dan investasi pariwisata.
- 5) Bidang Pengembangan Sumberdaya Manusia Dan Peran Serta Masyarakat. Tugas pokoknya menyelenggarakan pembinaan sumberdaya manusia dan peningkatan peran serta masyarakat.
- a. Seksi Bimbingan dan Penyuluhan. Tugas pokoknya melaksanakan tugas penyuluhan, peningkatan peran serta masyarakat dan swasta dalam kegiatan kebudayaan, kesenian, dan kepariwisataan serta pembentukan kelompok-kelompok sadar wisata. Sedangkan fungsinya penyiapan bahan perumusan kebijakan teknis di bidang pengembangan pariwisata.
  - b. Seksi Pengembangan Sumberdaya Manusia. Tugas pokoknya menyelenggarakan pembinaan dan pengembangan sumberdaya manusia yang

berkiprah di bidang kebudayaan, kesenian dan kepariwisataan.

- c. Seksi Pembinaan Event Dan Daya Tarik Wisata. Tugas pokoknya melakukan peningkatan aktivitas pembinaan event, wisata seni dan budaya sebagai upaya mendorong kemandirian lokal.
- 6) Bidang Usaha Jasa Pariwisata dan ODTW merupakan unsur pelaksana yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas dengan tugas pokok melaksanakan pengembangan usaha pariwisata penyelenggaraan sarana pariwisata, obyek wisata dan perjalanan wisata.
  - a. Seksi Sarana Pariwisata. Tugas pokoknya melakukan pelaksanaan, pembinaan dan pengembangan pariwisata.
  - b. Seksi ODTW. Tugas pokoknya menyusun rencana, membagi tugas dan memberikan petunjuk, menilai pelaksanaan tugas bawahan dan melaksanakan penataan obyek wisata serta membuat laporan pelaksanaan tugas.
  - c. Seksi Usaha Pariwisata. Tugas pokoknya melakukan pembinaan dan pengembangan usaha pariwisata.

Implementasi kebijakan pariwisata pemerintah kabupaten Toraja Utara di ukur dengan menggunakan 4 (empat) variabel teori George Edward III (1980:147) yakni komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi, dapat mempengaruhi dan memaksimalkan 5 (lima) poin kebijakan pariwisata yang ada dalam kerangka pikir sebagai dasar pijakan dalam upaya optimalisasi implementasi kebijakan pembangunan dan pengembangan pariwisata kabupaten Toraja Utara.

### 1. Komunikasi.

Komunikasi merupakan faktor penting berjalannya organisasi/lembaga termasuk sosialisasi visi misi, strategi dan operasional Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara. Komunikasi sebagai penghubung antara pemangku kebijakan dan

pelaksana kebijakan baik itu antarlembaga pemerintah dengan lembaga lain seperti dunia usaha pariwisata atau masyarakat, demikian juga untuk menjalin interaksi personal antar pelaku-pelaku pariwisata dalam menyatakan keinginan dan rencana pelaksanaan program pariwisata. Termasuk untuk memaksimalkan implementasi potensi pariwisata sebagai penggerak pemerataan dan peningkatan pembangunan.

Pemerintah kabupaten Toraja Utara kurang melakukan sosialisasi dan edukasi dalam mengimplementasikan kebijakan pariwisata. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sosialisasi implementasi kebijakan mengindikasikan perlunya perintah pelaksanaan dan metode kerja yang dapat diterima dan dipahami dengan jelas (*clarity*) dan konsisten (*consistency*). Hal ini berdampak terhadap implementasi kebijakan berjalan kurang maksimal.

Komunikasi juga memegang peranan penting untuk meraih prospek dan peluang di bidang ekonomi berbasis pariwisata karena itu pemerintah toraja utara melalui Dinas terkait diharapkan dapat memfasilitasi pelatihan-pelatihan industri kecil atau usaha kecil masyarakat, membantu membuka peluang pasar baik melalui penataan pasar rakyat, maupun pasar ekspor hasil usaha masyarakat atau hasil industri pariwisata keluar daerah yang pasti akan berkontribusi terhadap pendapatan asli daerah (PAD) Toraja Utara. Sifat komunikasi pemerintah sebaiknya integratif artinya baik pemerintah sebagai komunikator maupun masyarakat penerima informasi dan penerima pemberdayaan berada pada posisi yang sama sehingga tujuan yang diharapkan dapat tercapai dengan baik; terbukanya kesempatan mengembangkan ide dan pemikiran yang dapat dipertukarkan dalam proses pelatihan dan edukasi melalui diskusi dan dialog agar setiap individu dapat menerima ide, gagasan dan materi pemberdayaan secara efektif.

Jika sumber komunikasi berbeda memberikan interpretasi yang tidak sama (*inconsistent*) terhadap suatu standar dan tujuan, atau sumber informasi sama memberikan interpretasi yang penuh dengan pertentangan (*conflicting*), maka pada suatu saat pelaksana kebijakan akan menemukan suatu kejadian yang lebih sulit untuk melaksanakan suatu kebijakan secara intensif. (Van Meter dan Van Horn dalam Agustino, 2006:162).

Berkaitan dengan Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata di kabupaten Toraja utara, Pemerintah kurang melakukan komunikasi melalui sosialisasi dan edukasi terkait rencana kebijakan pariwisata, sehingga koordinasi dan sinkronisasi kebijakan pengembangan pariwisata kurang dipahami oleh pemangku kebijakan yang lain. Sehingga berdampak terhadap program kurang berjalan sebagaimana yang ditargetkan. Selain itu dukungan berupa komitmen semua pihak tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan karena penyaluran (*transmission*) komunikasi kepada pemangku kebijakan (orang-orang yang tepat) sebagai pelaksana/implementor tidak terlaksana dengan baik (tidak terkoneksi).

## 2. Sumber Daya

Sumber daya adalah perangkat mutlak dalam implementasi kebijakan pengembangan pariwisata pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata kabupaten Toraja Utara membutuhkan sumber daya yang mencukupi dan memadai baik dari segi kualitas dan kuantitasnya yang terkait dengan ketrampilan, dedikasi, profesionalitas dan kompetensi dibidang pariwisata. Namun masalah utamanya sering terletak pada perhatian dan komitmen (dedikasi dan profesionalitas) sumber daya manusia yang terlibat.

Implementasi yang maksimal atau efektif dan efisien mengindikasikan perlunya sumber daya yang cukup memadai. Kurangnya perhatian dan komitmen pegawai

dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan pariwisata mengindikasikan terbatasnya sumber daya baik SDM maupun sumber dana.

Komitmen, loyalitas dan profesionalisme pegawai Dinas Kebudayaan dan Pariwisata serta instansi lain perlu ditingkatkan agar mampu mengimplementasikan kebijakan pariwisata sebagai kekuatan pendorong pembangunan yang lain karena sumber daya yang lain seperti anggaran, fasilitas dan yang lainnya hanya merupakan penunjang sekalipun juga penting, namun yang terpenting adalah sumber daya manusia itu sendiri.

Terdapat kecenderungan dimana ada banyak pegawai lebih nyaman duduk-duduk saja ketika hari-hari kerja, kurang inisiatif yang muncul dari mereka kecuali pada saat mendapat instruksi dari pimpinan untuk melaksanakan kegiatan. Serta minimnya Perhatian dan komitmen pegawai terhadap tugas dan tanggung jawabnya yang merupakan indikator yang berpengaruh terhadap kinerja pegawai pada lingkungan Dinas. Selain itu kurangnya pembekalan melalui program orientasi dan pelatihan tentang peran dan tanggung jawab yang diberikan kepada pegawai berkaitan dengan pengembangan pariwisata. Selain itu sering kali ketika ada instruksi kepada pegawai mengenai hal-hal yang berhubungan dengan pariwisata, pegawai kurang memahami sehingga tidak dapat dilakukan dengan baik. Ini semakin bertambah rumit dengan kurangnya kompetensi yang dimiliki oleh pegawai, tidak hanya itu bahkan komitmen dari pegawai dalam pelaksanaan Renstra pun sangat rendah. Apabila SDM dilatih dan menguasai pekerjaannya, mereka akan mampu berkontribusi positif dalam merealisasi tanggung jawab dan mengembangkan tugas dan kewajiban yang akan mendukung kelancaran pelaksanaan dan pencapaian tujuan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara.



Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. (Van Meter dan Van Horn dalam Agustino, 2006:162).

Sumber Daya dalam Implementasi Pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara dapat dikatakan belum optimal, hal ini dikarenakan masih minimnya pelatihan-pelatihan yang dilaksanakan oleh instansi terkait berkaitan dengan pariwisata untuk meningkatkan profesionalisme pegawai pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara.

### 3. Disposisi

Proses disposisi dalam implementasi kebijakan yang dituangkan dalam bentuk program kerja, diawali dengan penyusunan program berdasarkan keadaan riil mengenai bidang pariwisata. Penyampaian ide-ide strategis menjadi simbol berlangsungnya disposisi dari dan kearah pelaksanaan yang diikuti dengan pemahaman lingkungan dan potensi yang dimiliki. Setiap implementor perlu mengkoordinasikan penjabaran program hingga tahap evaluasi karena itu implementor memerlukan kewenangan, informasi timbal balik melalui komunikasi dan koordinasi yang baik dan transparan dan terus menerus antara bidang-bidang atau satuan-satuan agar dapat memberikan diagnosa masalah –masalah dan usulan solusi.

Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara sebagai ujung tombak/leading sektor kurang memperhatikan penerimaan disposisi atau instruksi dari atasan,

dan pegawai kurang memahami apa yang hendak dilakukan atau yang dimaksudkan, maka dapat dipastikan bahwa implementasi kebijakan pariwisata tidak akan berhasil masalah ini yang tergambar dalam hubungan-hubungan yang terjalin diantara perumus kebijakan pariwisata dan pelaksana kebijakan di Kabupaten Toraja Utara.

Disposisi implementasi kebijakan diawali penyaringan (*befiltered*) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana (*implementors*) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama, pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, kedua, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan. (Van Meter dan Van Horn dalam Agustino, 2006:163).

Implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja sebagaimana dikemukakan oleh informan penelitian melalui wawancara seras sebagaimana amatan peneliti dilapangan maka dapat dikatakan belum optimal hal ini dikarenakan implementasi kebijakan pariwisata belum mencerminkan *political will* karena pemerintah tidak menindak lanjuti rencana pengembangan pariwisata (*grand design*) yang telah disusun para pengelola pariwisata, dan masyarakat belum menggantungkan mata pencahariannya kepada sektor pariwisata, minimnya rasa memiliki dan usaha untuk menciptakan kreatifitas, minimnya koordinasi dengan para pemangku adat dan budaya, serta masyarakat dan pemilik wisata.

### 4. Struktur Birokrasi.

Struktur organisasi mengatur tata aliran pekerjaan agar masing-masing memiliki tugas serta tidak lagi mencampuri tugas-tugas yang lain, dalam implementasi kebijakan disebut

*standart operation procedur* (SOP), yang menjadi pedoman bagi implementor untuk bertindak. Dalam lingkungan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara, garis perintah tampak di dalam struktur organisasi yang memberikan gambaran bahwa Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara menetapkan kebijakan yang kemudian dijalankan oleh bidang-bidang di bawahnya. Secara lebih spesifik dibagi menjadi lima bidang yang memiliki tupoksi yang berbeda dan harus bertanggungjawab secara langsung kepada Kepala Dinas. Kelima bidang tersebut kemudian membawahi sub bagian dan seksi yang selanjutnya membawahi staf yang bekerja berdasarkan tugas dan tanggung jawab masing-masing serta bertanggung jawab kepada kepala bidang tersebut. Ini menggambarkan bahwa ada keterkaitan antara satu dengan yang lainnya.

Selama ini pemerintah Kabupaten Toraja Utara kurang menjabarkan tupoksi dan struktur birokrasi antarinstansi atau antarlembaga secara integral sehingga mencegah terjadinya tumpang tindih kewenangan yang cenderung ego sektoral. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa untuk menjabarkan hubungan dan koordinasi antar instansi mengindikasikan perlunya SOP yang integral dan holistik untuk dijadikan sebagai pedoman dan acuan setiap instansi menjabarkan tupoksi yang dimiliki berkaitan dengan upaya pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara.

Sebagaimana Smith (Quade, 1977:261), menjelaskan istilah "*Implementing Organization*" maksudnya birokrasi pemerintah yang mempunyai tanggung jawab dalam melaksanakan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Senada dengan itu Tachjan (2006:27), menjelaskan birokrasi ini memegang peran dominan dalam implementasi program dan

kebijakan. Dengan demikian dapat diketahui bahwa peran pemerintah sangat penting dalam melaksanakan suatu kebijakan karena pemerintah memiliki akses untuk melakukan komunikasi dengan seluruh elemen yang berkaitan dengan kebijakan yang akan dilaksanakan.

Struktur birokrasi belum terkoordinasi dengan baik dalam menjalankan tugas untuk menopang pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara, baik itu secara internal maupun eksternal Dinas kebudayaan dan Pariwisata kabupaten Toraja Utara, karena untuk memperoleh hasil yang maksimal seharusnya interaksi dalam struktur birokrasi lebih terpolo, baik dari dalam lingkungan internal maupun luar instansi. Tata aliran pekerjaan dan garis perintah harus lebih jelas sekalipun telah tampak tetapi struktur birokrasi sering tidak berdaya karena tidak memiliki manajemen kerja dan kurang mengetahui apa yang harus dikerjakan seperti itu pula yang terjadi dalam pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara.

Melihat secara keseluruhan uraian yang ada, maka peneliti memberikan kesimpulan bahwa Implementasi Kebijakan pengembangan Pariwisata pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata kabupaten Toraja Utara belum optimal menerapkan empat variabel teori George Edward III dalam implementasi kebijakan pariwisata. Untuk itu perlu pembenahan dan pengembangan organisasi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata melalui perbaikan fungsi, peningkatan produktivitas dan efisiensi yang akan berimplikasi terhadap keputusan mengadakan perubahan secara kultur, sistim penugasan, dan penyesuaian program dan anggaran serta penerapan sistim teknologi komunikasi dan pemakaian sumber daya manusia yang tepat.

**Faktor Penghambat dan Pendukung Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Torj Utara.**

FAKTOR PENDORONG	FAKTOR PENGHAMBAT
Tersedianya 3 pilar utama pendukung kebijakan pariwisata yaitu pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat.	Kurang kesepahaman, koordinasi dan komunikasi yang intensif.
Tersedianya visi misi sebagai sentral rujukan implementasi kebijakan.	Keterbatasan sumber dana dan sumber daya manusia yang profesional dan memiliki kompetensi di bidang pariwisata.
Tersedianya landasan dan struktur kerja yang tertuang dalam tugas dan fungsi pokok secara konstitusional.	Perbedaan persepsi sehingga cenderung ego sektoral.
Adanya kewenangan merumuskan dan menetapkan serta pengelolaan terhadap sumber dana dan sumber daya (otoritas yang diberikan otonomi daerah).	Masih terfokus pada penyediaan infrastruktur dengan menggantungkan dana perimbangan baik dari pusat maupun provinsi.
Tersedianya anggaran dan sumber daya dimasing-masing Dinas yang dapat dialokasikan secara sinergi.	Belum terjalin jejaring kerja ( <i>networking</i> ) dan sinergi antar instansi terkait.
Adanya budaya organisasi dan motivasi kerja untuk mencapai tingkat kinerja yang optimal.	Minimnya anggaran dan insentif untuk memberdayakan partisipasi stakeholder, dan masyarakat.
Adanya program kerja dan target yang menjadi sasaran pelaksanaan program implementasi kebijakan	Minimnya kerja sama antar Dinas sinkronisasi program dan kordinasi kerjasama dan minimnya pelibatan masyarakat .

Sumber: Olahan Data Penelitian tahun 2016

Data di atas menunjukkan bahwa pemerintah Kabupaten Toraja Utara memiliki beberapa faktor pendukung dan faktor penghambat yang masih terkonsentrasi pada faktor kordinasi dan sinkronisasi, sumber daya dan ketersediaan sumber dana sehingga implementasi kebijakan pariwisata masih bersifat ego sektoral dengan menjabarkan kebijakan berdasarkan tupoksi dari masing-masing SKPD.

Anggaran merupakan bagian dari program yang dinyatakan dalam bentuk satuan uang, setiap program akan dinyatakan secara rinci dalam biaya, yang kemudian digunakan untuk merencanakan, merealisasi dan mengendalikan program. Kondisi keuangan

(lambatnya dana) dikucurkan sangat berdampak terhadap implementasi kebijakan.

**KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Implementasi Kebijakan pengembangan Pariwisata pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata kabupaten Toraja Utara, menggunakan tolak ukur teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George Edward III, meliputi Komunikasi, Sumber daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi, secara keseluruhan belum berjalan dengan optimal dalam implementasi kebijakan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara.

Berdasarkan kesimpulan penelitian yang ada, maka berikut beberapa rekomendasi yang di ajukan oleh peneliti yaitu :

1. Perlunya pemerintah dalam artian Dinas Kebudayaan dan Pariwisata kabupaten Toraja utara untuk intensif untuk melakukan komunikasi dan koordinasi dengan Assosiasi pengelola obyek wisata begitu juga dengan masyarakat agar target yang dicanangkan dalam visi misi dapat dicapai.
2. Pemerintah Kabupaten Toraja Utara melalui Dinas Kebudayaan dan Pariwisata sebagai pemangku kebijakan perlu untuk meningkatkan infrastruktur yang mendukung promosi pariwisata, termasuk peningkatan sumber daya manusia, birokrasi, sumber daya fasilitas dan anggaran.
3. Pemerintah Kabupaten Toraja Utara Melalui Dinas Kebudayaan dan pariwisata perlu untuk menyerap aspirasi semua pelaku usaha pariwisata termasuk yayasan yang mengelola objek pariwisata, PHRI, ASITA, HPI untuk bersama dalam pengembangan pariwisata, serta memberikan insentif baik kepada prestasi birokrat maupun kepada keberhasilan dunia usaha pariwisata.
4. Dinas Pariwisata perlu melakukan sinergitas dengan jejaring kerja (*networking*) baik itu di internal Dinas maupun eksternal Dinas, untuk terlaksananya sinkronisasi program dan kordinasi kerjasama dalam pengembangan pariwisata di Kabupaten Toraja Utara.

#### UCAPAN TERIMA KASIH

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih yang tak terhingga kepada semua pihak yang telah banyak membantu dalam menyelesaikan artikel ini, terkhususnya kepada Dr.Nasir Mangangsing,M.Si, ketua tim pembimbing, Dr. Irwan Waris, M.Si anggota tim

pembimbing, yang telah memberikan bimbingan, arahan dan dorongan semangat kepada penulis sehingga penulis menyelesaikan artikel ini.

#### DAFTAR RUJUKAN

- Harmadi, Sonny Harry.(2001). Kebijakan Pengembangan Wilayah dan Perkotaan. Tangerang: Universitas Terbuka Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.
- Lembang, Bert. (2012). *Reinterpretasi & Reaktualisasi Budaya Toraja*. Yogyakarta: CV Gunung Sopai.
- Moleong, Lexy J. (2004). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Peraturan bupati Toraja Utara No 32 Tahun 2012 tentang Tugas Pokok, Fungsi, dan Rincian Tugas Jabatan Struktural Pada Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara,
- Peraturan daerah (Perda) No 3 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Toraja Utara.
- Prasojo, Eko. (2010). *Pemerintahan Daerah*. Tangerang: Universitas Terbuka, Departemen Pendidikan Nasional.
- Sugiyono, (2001). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: CV Alfabeta.
- Tachjan, H. (2012). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI – Puslit KP2W Lemlit UNPAD.