

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Teori Kebijakan Publik

Kebijakan adalah sebuah instrumen pemerintah, bukan saja dalam arti government yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula governance yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideology dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, 1973 dalam Leo Agustino (2006:6) dalam perspektif mereka mendefinisikan kebijakan publik sebagai keputusan tetap yang dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan (repetisi) tingkahlaku dari mereka yang membuat dan dari mereka mematuhi keputusan.

Adapun dari Carl Friedrich, 1969 dalam Leo Agustino (2006:7) yang mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan terutama dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Menurut Bridgman dan Davis, 2005 dalam Edi Suharto (2007:3) menerangkan kebijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai *'whatever government choose to do or not to do'*. Artinya, kebijakan publik adalah 'apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan'. Sedangkan menurut Hogwood dan Gunn, 1990 Edi Suharto (2007:4) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Ini tidak berarti bahwa makna 'kebijakan' hanyalah milik atau dominan pemerintah saja. Organisasi-organisasi non-pemerintah, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Sosial (Misalnya Karang Taruna, Pendidikan Kesejahteraan Keluarga/PKK) dan lembaga-lembaga sukarela lainnya memiliki kebijakan-kebijakan pula.

Menurut Bridgeman dan Davis, 2004 dalam Edi Suharto (2007:5) menerangkan bahwa kebijakan publik setidaknya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yakni sebagai tujuan (objective), sebagai pilihan tindakan yang legal atau sah secara hukum (authoritative choice), dan sebagai hipotesis (hypothesis).

1. Kebijakan publik sebagai tujuan

Kebijakan publik pada akhirnya menyangkut pencapaian publik. Artinya, kebijakan publik adalah serangkaian tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah.

2. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal

Pilihan tindakan dalam kebijakan bersifat legal atau otoritatif karena dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem

pemerintahan. Keputusan itu mengikat para pegawai negeri untuk bertindak atau mengarahkan pilihan tindakan atau kegiatan seperti menyiapkan rancangan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dipertimbangkan oleh parlemen atau mengalokasikan anggaran guna mengimplementasikan program tertentu.

3. Kebijakan publik sebagai hipotesis

Kebijakan dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan-kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi mengenai perilaku. Kebijakan selalu mengandung insentif yang mendorong orang untuk melakukan sesuatu. Kebijakan juga selalu memuat disinsentif yang mendorong orang tidak melakukan sesuatu. Kebijakan harus mampu menyatukan perkiraan-perkiraan mengenai keberhasilan yang akan dicapai dan mekanisme mengatasi kegagalan yang mungkin terjadi.

Dalam kaitannya dengan definisi-definisi tersebut di atas maka dapat disimpulkan beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik. Pertama, pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak. Kedua, kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah. Ketiga, kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa yang dimaksud dikerjakan atau akan dikerjakan. Keempat, kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas

dalam menangani suatu permasalahan, secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan. Kelima, kebijakan publik paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

2.2 Teori Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi kebijakan dari sudut pandang teori siklikal (cyclical theory) maka implementasi itu akan diperlukan sebagai suatu tahapan penting yang berlangsung dari proses kebijakan, terutama setelah wacana legal formal, biasanya berupa undang-undang, peraturan, ketetapan, atau bentuk-bentuk produk lainnya, dianggap sudah usai.

Dalam arti seluas-luasnya, implementasi juga sering dianggap sebagai bentuk pengoperasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama diantara beragam pemangku kepentingan (stakeholders), aktor, organisasi (public atau privat), prosedur, dan teknik secara sinergistis yang digerakan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan kearah tertentu yang dikehendaki.

Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier ,1979 dalam Solichin Abdul Wahab (2012:135) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa, “Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu

program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan faktor perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.

Selain definisi semacam itu, implementasi kebijakan dapat pula dianggap suatu proses, keluaran (output) dan hasil akhir (outcome). Berangkat dari logika pemikiran ini, maka implementasi kebijakan dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, serangkaian keputusan (a serial of decisions) dan tindakan (actions) yang bertujuan melaksanakan keputusan pemerintah atau keputusan legislasi Negara yang telah dibuat atau dirumuskan sebelumnya.

Menurut Van Meter dan Van Horn, 1975 dalam Leo Agustino (2006:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Sedangkan menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabater, 1983 dalam Leo Agustin (2006:139) mendefinisikan bahwa implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

2.3 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukan sekedar berhubungan dengan penerjemahan pertanyaan kebijakan (policy statement). Dalam aktifitas implementasi terdapat berbagai faktor-faktor yang akan mempengaruhi terlaksananya kegiatan atau kebijakan tersebut. Secara umum faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi telah banyak dikemukakan oleh para banyak ahli kebijakan diantaranya sebagaimana dikemukakan oleh George C. Edwards III (1980), Marilee S. Grindle (1983), dan Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983), Van Meter dan Van Horn (1975), dan Cheema dan Rondinelli (1983), dan David L. Weimer dan Aidan R. Vining (1991).

Menurut pandangan Edwards III, 1980 dalam Subarsono (2005:90) terdapat empat variabel yang memberikan pengaruh terhadap implementasi kebijakan, yaitu: Pertama, komunikasi. Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor menegtahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Kedua, sumberdaya. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, maupun sumberdaya non manusia. Ketiga, disposisi. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Keempat struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

Menurut Marilee S. Grindle, 1980 dalam Subarsono (2005:93) implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar yaitu isi kebijakan (content of policy) dan lingkungan implementasi (context of policy). Variabel isi kebijakan mencakup: Pertama, sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan. Kedua, jenis manfaat yang diterima oleh target group. Ketiga, sejauh mana perubahan yang diinginkan dari suatu kebijakan. Keempat, apakah letak dari sebuah program sudah tepat. Kelima, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci. Keenam, apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup: Pertama, seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Kedua, karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa. Ketiga, tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Menurut Mazmanian dan Sabatier, 1983 dalam Subarsono (2005:94) terdapat tiga kelompok variabel yang berpengaruh terhadap implementasi suatu kebijakan yaitu: Pertama, karakteristik dari masalah (tractability of the problem). Kedua, karakteristik kebijakan/undang-undang (ability of statute to structure implementation). Ketiga, variabel lingkungan (nonstatutory variables affecting implementation). Kelompok variabel karakteristik masalah mencakup: a) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan; b) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran; c) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi; d) Cakupan perubahan perilaku yang diinginkan. Kelompok variabel karakteristik

kebijakan/undang-undang mencakup: 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. Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup: 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.

Menurut Meter dan Horn, 1975 dalam Subarsono (2005:99) ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni: Pertama, standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan menurut kedua pakar ini harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multiinterpretasi para agen implementasi. Kedua, sumberdaya, implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia maupun non manusia. Ketiga, hubungan antar organisasi, dalam banyak program implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Keempat, karakteristik agen pelaksana, yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program. Kelima, kondisi sosial politik dan ekonomi, yang mencakup sumberdaya

ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Keenam, disposisi implementor yang mencakup tiga hal yang penting yaitu: a) respons implementor terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; b) kognisi, yaitu pemahaman terhadap kebijakan; c) intensitas disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Menurut Cheema dan Rondinelli, 1983 dalam Subarsono (2005:101) mengatakan ada empat kelompok variabel yang mempengaruhi kinerja dan dampak suatu program yaitu: a) kondisi lingkungan; b) hubungan antar organisasi; c) sumber daya organisasi untuk implementasi program; d) karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.

Sedangkan menurut Weimer dan Vining, 1999 dalam Subarsono (2005:103) menegaskan ada tiga yang dapat mempengaruhi implementasi suatu program yaitu: a) logika kebijakan; b) lingkungan kebijakan; c) kemampuan implementor kebijakan.

Dari pendapat yang dikemukakan oleh beberapa pakar kebijakan diatas, secara umum terlihat bahwa para ahli kebijakan tersebut memiliki variasi pandangan dalam merumuskan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Dalam variasi pandangan tersebut, dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang sangat kompleks karena ada banyak faktor yang dapat memberikan pengaruh terhadap implementasi suatu kebijakan.

2.4 Konsep Peranan Pemerintah Daerah

Hendro Puspito (1989:21) mengungkapkan pengertian peranan merupakan suatu konsep fungsional yang menjelaskan fungsi (tujuan) seseorang dan dibuat atas dasar tugas-tugas yang nyata dilakukan oleh seseorang. Jadi, peranan merupakan suatu konsep yang berisikan arah yang akan ditinjau seseorang untuk menyelesaikan tugas-tugas yang dikerjakan.

Adapun menurut Soerjono Soekanto (1987:23) mengaitkan antara peranan dan kedudukan dimana suatu kegiatan baru dapat disebut suatu peranan jika telah melaksanakan semua yang berkenaan dengan hak dan kewajibannya.

Melihat rumusan-rumusan mengenai konsepsi peranan yang dikemukakan oleh beberapa ahli, maka dapat disimpulkan bahwa peranan tidak lain adalah fungsi yang merupakan tugas atau pekerjaan yang harus dilakukan oleh seorang individu atau organisasi/lembaga/badan untuk mewujudkan tujuan yang ingin dicapai oleh lembaga tersebut.

Maka dari itu, peran Pemerintah Daerah sebagai lembaga organisasi pemerintah merupakan fungsi dalam menunjang program pengembangan pariwisata dan pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Kampar, dan untuk melaksanakan peranannya tersebut, pemerintah daerah harus melaksanakan fungsinya yang merupakan tugas atau pekerjaan yang harus dilaksanakan.

Istilah pariwisata baru muncul dimasyarakat kira-kira pada abad ke 18, khususnya setelah Revolusi di Inggris. Istilah pariwisata berasal dari dilaksanakannya kegiatan wisata (*tour*), yaitu suatu aktifitas perubahan tempat tinggal sementara dari seseorang, diluar tempat tinggal sehari-hari dengan suatu

alasan apapun selain melakukan kegiatan yang bisa menghasilkan upah atau gaji. Atau pariwisata adalah keseluruhan hubungan dan gejala-gejala yang timbul dari adanya orang asing dan perjalanan itu tidak untuk bertempat tinggal menetap dan tidak ada hubungannya dengan kegiatan untuk mencari nafkah.

Pariwisata juga merupakan salah satu industri yang mampu menyediakan pertumbuhan ekonomi yang cepat dalam hal penyediaan lapangan kerja, pendapatan, taraf hidup, dan dalam mengaktifkan sektor produksi lain di dalam negara penerima wisatawan.

Menurut UU No. 9 Tahun 1990 Tentang Kepariwisata, yang dimaksud dengan kepariwisataan adalah sebagai berikut:

1. Wisata adalah kegiatan perjalanan atau sebagian dari kegiatan tersebut yang dilakukan secara sukarela serta bersifat sementara untuk menikmati obyek atau daya tarik wisata.
2. Wisatawan adalah orang yang melakukan kegiatan wisata
3. Pariwisata adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan wisata termasuk pengusaha obyek dan daya tarik wisata serta usaha-usaha yang terkait dibidang tersebut.
4. Kepariwisataan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan pariwisata.
5. Usaha pariwisata adalah kegiatan yang bertujuan menyelenggarakan jasa.

Pengertian pariwisata lainnya dapat diartikan sebagai seluruh kegiatan orang yang melakukan perjalanan ke dan tinggal disuatu tempat diluar lingkungan

keseharian untuk jangka waktu tidak lebih dari satu tahun dengan tujuan untuk bersantai (leisure)

Dalam arti lainya pariwisata merupakan sesuatu yang berhubungan dengan wisata, termasuk pengusaha objek dan daya tarik wisata serta usaha-usaha yang terkait dengan bidang tersebut.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 1996 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan pasal 1 yang menjelaskan :

1. Wisata adalah kegiatan perjalanan atau sebagian dari kegiatan tersebut yang dilakukan secara sukarela serta bersifat sementara untuk menikmati obyek dan daya tarik wisata;
2. Wisatawan adalah orang yang melakukan kegiatan wisata;
3. Pariwisata adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan wisata, termasuk pengusaha obyek dan daya tarik wisata serta usaha-usaha yang terkait dibidang tersebut
4. Kepariwisataan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan pariwisata;
5. Usaha Pariwisata adalah kegiatan yang bertujuan menyelenggarakan jasa pariwisata, menyediakan atau mengusahakan obyek dan daya tarik wisata, usaha sarana pariwisata, dan usaha lain yang terkait di bidang tersebut;
6. Obyek dan Daya Tarik Wisata adalah segala sesuatu yang menjadi sasaran wisata;
7. Menteri adalah menteri yang bertanggung jawab dibidang kepariwisataan.

Selanjutnya dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No 67 Tahun 1996

Penyelenggaraan Kepariwisata bertujuan untuk:

1. Memperkenalkan, mendayagunakan, melestarikan dan meningkatkan mutu obyek dan daya tarik wisata;
2. Memupuk rasa cinta tanah air dan meningkatkan persahabatan antar bangsa;
3. Memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja;
4. Meningkatkan pendapatan nasional dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat; dan
5. Mendorong pendayagunaan produksi nasional.

Kemudian dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No 67 Tahun 1996

Penyelenggaraan Kepariwisata dilaksanakan dengan memperhatikan:

1. Kemampuan untuk mendorong dan meningkatkan perkembangan kehidupan ekonomi dan sosial budaya;
2. Nilai-nilai agama, adat istiadat, serta pandangan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat;
3. Kelestarian budaya dan mute lingkungan hidup; dan
4. Kelangsungan usaha pariwisata.

Sedangkan pengertian pariwisata menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 adalah berbagai macam kegiatan wisata dan di dukung oleh fasilitas serta layanan yang di sediakan oleh masyarakat, pemerintah, dan pemerintah daerah (Bab I, Pasal I, Ayat 3)

2.5 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Sektor Pariwisata

Dengan berkembangnya kepariwisataan Indonesia, maka potensi pariwisata yang terdapat di daerah-daerah yang memiliki potensi pariwisata yang baik, dapat dijadikan andalan atau penyumbang paling tinggi untuk peningkatan perekonomian masyarakat suatu daerah, hal ini sesuai dengan GBHN 1993, antara lain :

- a. Pembangunan kepariwisataan diarahkan pada peningkatan pariwisata menjadi sektor andalan yang mampu menggalakkan kegiatan ekonomi, termasuk kegiatan sektor lain yang terkait, sehingga lapangan kerja, pendapatan masyarakat, daerah dan negara serta penerimaan devisa meningkat melalui upaya pengembangan dan pendayagunaan potensi kepariwisataan nasional.
- b. Dalam pembangunan kepariwisataan harus dijaga tetap terpeliharanya kepribadian serta kelestarian fungsi dan mutu lingkungan hidup. Kepariwisataan perlu ditata secara menyeluruh dan terpadu dengan melibatkan sektor yang terkait dalam suatu keutuhan usaha kepariwisataan yang saling menunjang dan saling menguntungkan baik yang berskala kecil, menengah maupun besar. Pengembangan pariwisata nusantara dilakukan sejalan dengan upaya memupuk rasa cinta tanah air dan bangsa serta menanamkan jiwa semangat dan nilai-nilai luhur bangsa dalam rangka lebih memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional, terutama dalam bentuk penggalakan pariwisata remaja dan pemuda dengan lebih meningkatkan kemudahan dalam memperoleh pelayanan kepariwisataan. Daya tarik Indonesia sebagai negara tujuan wisata mancanegara perlu

ditingkatkan melalui upaya pemeliharaan benda dan khazanah bersejarah yang menggambarkan ketinggian budaya dan kebesaran bangsa serta didukung dengan promosi memikat.

- c. Upaya pengembangan objek dan daya tarik wisata serta kegiatan promosi dan pemasarannya, baik didalam maupun diluar negeri terus ditingkatkan secara terencana, terarah, terpadu dan efektif, antara lain dengan memanfaatkan secara optimal kerjasama kepariwisataan regional dan global guna meningkatkan hubungan antar bangsa.

Adapun dalam pengembangannya Pemda Kampar melakukan promosi yaitu dengan cara melalui media masa seperti, internet, surat kabar, majalah, televisi maupun radio. Agar pariwisata yang ada di Kabupaten Kampar mempunyai kekuatan yang sinergik karena keterkaitan yang erat sekali dengan sektor lainnya. Dan menjadi tumpuan pariwisata sebagai kekuatan daya saing negara sumber daya yang terolah.

2.6 Penelitian Terdahulu

Emi Hayati (2012) Universitas Riau dalam penelitian ilmiah yang berjudul Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Motivasi Wisatawan Berkunjung ke Candi Muara Takus Kecamatan XIII Koto Kampar Kecamatan Kampar, dimana dalam penelitian ini membahas tentang apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi motivasi wisatawan dalam berkunjung ke candi muara takus. Disini dijelaskan factor-faktornya adalah Motivasi wisatawan berkunjung ke suatu destinasi wisata atau melakukan perjalanan wisata yakni *Physiological Motivation* (motivasi yang bersifat fisik atau fisiologis), *Cultural Motivation* (motivasi budaya), *Social*

Motivation atau *Interpersonal Motivation* (motivasi yang bersifat sosial), *Fantasy Motivation* (motivasi karena fantasi).

Imam Mazli (2012) Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Uin Suska Riau dalam skripsinya yang berjudul Analisis Kebijakan Pengembangan Objek Wisata Daerah Kabupaten Natuna, Menjelaskan Tentang Kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Natuna dalam Mengembangkan Pariwisata yang terdapat di Kabupaten Natuna. Disini dijelaskan tentang kebijakan pengembangan aksesibilitas dan infrastruktur, kebijakan pengembangan sumber daya dan kelembagaan, kebijakan promosi dan pemasaran, serta kebijakan pengembangan produk wisata di Kabupaten Natuna.

Indra Gunawan (2013) Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Uin Suska Riau dalam skripsinya yang berjudul Peranan Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda dan Olahraga dalam Pengembangan Wisata di Kabupaten Pelalawan (Studi Pengembangan Wisata Bono), Menjelaskan Tentang Kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pelalawan dalam Mengembangkan Pariwisata yang terdapat di Kabupaten Pelalawan. Disini dijelaskan penyusunan rencana, dan pelaksanaan program Wisata Bono yang dilakukan Dinas Pariwisata belum berjalan dengan optimal. Karena program yang disusun belum bisa dilakukan semuanya karena kurangnya anggaran untuk wisata bono ini, pelaksanaan koordinasi dan pengembangan Wisata Bono Dinas Pariwisata kurang melakukan koordinasi dengan pihak terkait seperti masyarakat setempat dan pihak investor.

Sedangkan penelitian penulis berjudul Analisis Peran Pemerintah dalam Mengembangkan Candi Muara Takus Sebagai Objek Pariwisata di Kabupaten

Kampar, disini menjelaskan tentang bagaimana Peran Pemerintah Kabupaten Kampar dalam mengelola Candi Muara Takus. Dengan demikian jelaslah bahwa fokus dalam penelitian ini berbeda dengan penelitian-penelitian yang penulis temukan.

2.7 Pandangan Islam

Menurut pandangan islam terdapat beberapa ayat al-Qur`an tentang pariwisata antara lain sebagai berikut:

Dalam surat Surah AlKahfi. Ayat 084.

إِنَّا مَكَّنَّا لَهُ فِي الْأَرْضِ وَءَاتَيْنَاهُ مِنْ كُلِّ شَيْءٍ سَبَبًا ﴿٨٤﴾

Artinya: *Sesungguhnya Kami telah memberikan kepadanya kekuasaan memerintah di bumi dan Kami beri kepadanya jalan bagi menjayakan tiap-tiap sesuatu yang diperlukannya.* Surah AlKahfi. Ayat 084.

Selanjutnya dalam surat Surah AlA'raaf. Ayat 010

وَلَقَدْ مَكَّنَّاكُمْ فِي الْأَرْضِ وَجَعَلْنَا لَكُمْ فِيهَا مَعْيِشًا قَلِيلًا مَّا تَشْكُرُونَ

Artinya: *Dan sesungguhnya Kami telah menetapkan kamu (dan memberi kuasa) di bumi dan Kami jadikan untuk kamu padanya (berbagai jalan) penghidupan (supaya kamu bersyukur, tetapi) amatlah sedikit kamu bersyukur.* Surah AlA'raaf. Ayat 010

2.8 Definisi Konsep

Agar memudahkan dalam menganalisa data guna mendapatkan pengertian yang jelas dan permasalahan tidak kabur, maka diperlukan definisi konsep.

Kebijakan adalah sebuah instrumen pemerintah, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik.

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas.

Implementasi Kebijakan adalah proses mentransformasikan suatu rencana kedalam praktik. Selain definisi semacam itu, implementasi kebijakan dapat pula dianggap suatu proses, keluaran (output) dan hasil akhir (outcome). Berangkat dari logika pemikiran ini, maka implementasi kebijakan dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, serangkaian keputusan (a serial of decisions) dan tindakan (actions) yang bertujuan melaksanakan keputusan pemerintah atau keputusan legislasi Negara yang telah dibuat atau dirumuskan sebelumnya.

Analisis kebijakan adalah suatu rangkaian kegiatan untuk menelaah dengan cara menggunakan metode dan argument berdasarkan data, fakta dan informasi pada tingkat politik untuk memecahkan masalah.

Pariwisata diartikan sebagai seluruh kegiatan orang yang melakukan perjalanan ke dan tinggal disuatu tempat diluar lingkungan keseharian untuk jangka waktu tidak lebih dari satu tahun dengan tujuan untuk bersantai.

Peran adalah fungsi yang merupakan tugas atau pekerjaan yang harus dilakukan oleh seorang individu atau organisasi/lembaga/badan untuk mewujudkan tujuan yang ingin dicapai oleh lembaga tersebut.

Objek wisata adalah segala sesuatu yang menjadi pusat daya tarik wisatawan dan dapat memberikan kepuasan pada wisatawan, hal yang dimaksud dapat berupa keindahan alam, budaya, kesenian dan lain sebagainya.

Pengembangan objek wisata adalah pengenalan nilai budaya bangsa dan meningkatkan kualitas kebudayaan nasional dengan tetap memperhatikan terpeliharanya kebudayaan bangsa, kelestariandan mutu lingkungan hidup serta merupakan pembangunan pariwisata dilakukan secara menyeluruh, terpadu dengan menjalin kerja sama pada sektor lain antara pengusaha (swasta) dan membuat objek wisata yang telah ada menjadi lebih baik, nyaman, lengkap, dan teratur.

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah dalam penyelenggaraanya dilakukan beresama-sama DPRD.

2.9 Konsep Operasional

Konsep operasional adalah suatu penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur suatu variabel sehingga melalui pengukuran itu dapat diketahui indikator-indikator apa saja sebagai pendukung untuk analisis dari variabel tersebut. Adapun indikator-indikator ini terdapat dalam buku RIPKD (2013:VI-5) dalam penelitian ini meliputi:

1. Peningkatan aksesibilitas

Aksesibilitas merupakan faktor penting dalam merencanakan dan mengembangkan sebuah kawasan wisata mengingat pentingnya memberikan kemudahan bagi pengunjung dalam melakukan aktivitas wisata sangat penting. Faktor ini merupakan pendukung bagi kawasan wisata, bahwa faktor ini sangat mempengaruhi tingkat intensitas

pengunjung suatu kawasan wisata.

2. Kebijakan pengembangan sumber daya dan kelembagaan

Perhatian pada peningkatan kualitas dan kompetensi manusia sebagai tenaga kerja maupun juga sebagai konsumen dan wisatawan perlu mendapatkan perhatian melalui pendidikan formal, pelatihan dan pemagangan, pelibatan dalam praktek kerja nyata, dll. Tujuan pengaturan dan kelembagaan pariwisata di Kabupaten Kampar adalah meningkatkan pendapatan Daerah dan masyarakat, peluasan kesempatan kerja dan terwujudnya kemudahan berwisata di Kabupaten Kampar. Kelembagaan dapat diartikan sebagai unsur-unsur dari sistem kepariwisataan yang menjalankan fungsi-fungsi tertentu sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.

3. Sarana dan prasarana

Sarana dan prasarana wisata juga merupakan faktor yang perlu direncanakan dalam pengembangan kawasan wisata. Sarana dan prasarana yang lengkap akan membantu wisatawan dalam melakukan aktivitasnya.

Tabel : 2.1 Konsep Insikator dan Sub Indikator Penelitian Peran Pemerintah dalam Mengembangkan Candi Muara Takus sebagai Objek Pariwisata di Kabupaten Kampar.

| Konsep | Indikator | Sub Indikator |
|--|---|--|
| Analisis Peran Pemerintah dalam Mengembangkan Candi Muara Takus sebagai Objek Pariwisata di Kabupaten Kampar | 1. Peningkatan aksesibilitas | a. Plaksanaan Program b. Kepentingan yang terpengaruhi c. Jenis manfaat yang dihasilkan d. Derajat perubahan yang dicapai e. Sumberdaya yang digunakan |
| | 2. Kebijakan pengembangan sumber daya dan kelembagaan | a. Plaksanaan Program b. Kepentingan yang terpengaruhi c. Jenis manfaat yang dihasilkan d. Derajat perubahan yang dicapai e. Sumberdaya yang digunakan |
| | 3. Sarana dan Prasarana | a. Plaksanaan Program b. Kepentingan yang terpengaruhi c. Jenis manfaat yang dihasilkan d. Derajat perubahan yang dicapai e. Sumberdaya yang digunakan |

Sumber: Data olahan 2014

Untuk memudahkan menganalisa data, maka penelitian terhadap variabel atau indikator dalam lima tingkatan atau versi. Penelitian tersebut adalah : Sangat Baik, Baik, cukup Baik, Kurang Baik, Tidak Baik.

2.10 Kerangka Pemikiran

