

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. 1 Latar Belakang Masalah**

Yogyakarta merupakan sentral budaya Jawa, kehidupan masyarakatnya didasari oleh akar budaya yang telah tertanam kuat sejak ratusan tahun silam khususnya budaya yang telah diwariskan oleh kerajaan Mataram. Sampai saat ini pun keberadaan dan keagungan kerajaan Mataram itu masih dapat dilihat baik dari segi fisik keberadaannya maupun segi non-fisik kebudayaannya. Kerajaan Mataram terbagi menjadi dua kesultanan yaitu kesultanan Surakarta yang dikenal dengan kraton Surakarta Hadiningrat dan kesultanan Yogyakarta yang dikenal juga dengan nama Kraton Yogyakarta Hadiningrat yang didirikan oleh Raden Mas Sujono (Sultan Hamengku Buwono I).

Kraton Yogyakarta sendiri tidak hanya simbol keagungan budaya di masa lampau akan tetapi juga sekaligus pemersatu masyarakat Yogyakarta di masa sekarang maupun masa yang akan datang. Kraton Yogyakarta sebagai inti (pusat) kosmologi kota Yogyakarta terletak di jantung kota, luas kraton seluruhnya sekitar 14.000 meter persegi, yang terdiri dari bangunan induk dan penunjang. Bangunan inti yang ada di Kraton antara lain ; Alun – alun selatan, Sasana Inggil, Bangsal Kemandungan, Bangsal Kemagangan, Kedaton/Prabayeksa, Bangsal Kencana, Bangsal Sri Manganti, Bangsal Ponconiti, Bangsal Winoto, Siti Inggil, Tarub Agung

Pagelaran, dan Alun – alun utara. Disamping bangunan - bangunan tersebut, Kraton Ngayogyakarta masih mempunyai bangunan lagi yang cukup penting dan merupakan peninggalan Sri Sultan Hamengkubuwono I, yakni Tamansari.<sup>1</sup>

Tamansari merupakan *asset* yang sangat berharga bagi masyarakat Yogyakarta, tidak hanya berhubungan dengan asset budaya namun juga *asset* ekonomi yang bersumber pada fungsi Tamansari sebagai cagar budaya dan salah satu tujuan wisata di Yogyakarta. dalam sejarahnya Tamansari dibangun sebagai tempat peristirahatan para anggota keluarga kerajaan, namun tidak hanya itu saja, fungsi taman sari sendiri diyakini juga merupakan benteng pertahanan dan juga tempat beribadah. Dalam perkembangannya seperti yang telah diketahui, walaupun masyarakat Yogyakarta adalah masyarakat yang sangat menjunjung tinggi budayanya, akan tetapi tidak bisa dipungkiri keberadaan Tamansari sebagai situs cagar budaya mengalami tantangan yang cukup sulit. Warisan sejarah ini mengalami kerusakan yang cukup parah secara fisik.

Dalam sejarahnya bangunan Tamansari mengalami kerusakan yang cukup parah pada tahun 1812 yang diakibatkan oleh serangan Inggris dan pada tahun 1867 terjadi gempa bumi yang merusak beberapa bangunan didalamnya serta faktor iklim dan cuaca yang dapat menyebabkan kerapuhan bangunan. Taman Sari pun tercatat oleh *Worlds Monument Watch* (WMW) sebagai "*1 of 100 most endangered sites*2004. Dengan keadaan ini situs Tamansari sebagai kawasan wisata dan juga

cagar budaya yang memiliki nilai pengetahuan yang tinggi tidak dapat memaksimalkan potensinya secara menyeluruh.

Untuk menjaga warisan itu maka Pemerintah Pusat (BPCB DIY), Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kota telah mencanangkan penataan kawasan Tamansari yang menjadi keharusan. Penataan ini sendiri dimaksudkan untuk menggerakkan fungsi Pariwisata Tamansari agar dapat memberikan kontribusi maksimal baik untuk pemasukan daerah maupun masyarakat secara langsung. Payung hukum keberadaan Tamansari sendiri yang merupakan kawasan cagar budaya adalah Peraturan Undang-Undang nomor 11 tahun 2010 yang menekankan pada objek tunggal yang bersifat kebendaan, artinya segala jenis cagar budaya baik berupa benda, bangunan, struktur, situs, ataupun kawasan cagar budaya, dalam pengkajiannya menggunakan logika berfikir benda sebagai sesuatu yang tunggal untuk dikaji.<sup>2</sup> Selain itu, posisi cagar budaya Tamansari sendiri yang juga memiliki daya tarik pariwisata juga diberdayakan, dengan mengacu pada Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor : 557/KEP/2007 tentang rencana aksi daerah pengembangan pariwisata berbasis budaya Kota Yogyakarta Tahun 2007 – 2011. Objek cagar budaya Tamansari sendiri telah dicanangkan oleh pemerintah kota Yogyakarta bekerjasama dengan UNESCO juga pemerintah Portugal sebagai kawasan konservasi.

---

<sup>2</sup>See Mochun (Koordinator MADYA) Team of Reference : Problematika Pelestarian Warisan

Dalam perkembangannya, Tamansari yang dikelilingi pemukiman penduduk yang dikenal juga sebagai *nJeron* beteng juga pasar tradisional ngasem merupakan satu kesatuan yang juga tidak dapat dipisahkan. Keberadaan *nJeron* beteng dan Pasar Tradisional Ngasem sangat berpengaruh terhadap pengembangan Tamansari sebagai tujuan Pariwisata. Untuk itu Pemerintah Provinsi Yogyakarta melalui Pemerintah Kota Yogyakarta berupaya untuk mewujudkan kawasan Tamansari sebagai objek Pariwisata yang mempunyai daya tarik tinggi bagi wisatawan.

Rencana Pemerintah Daerah untuk mengembangkan Pasar Ngasem menjadi pasar yang mendukung kegiatan wisata Tamansari adalah dengan memberikan wadah bagi pedagang seni kerajinan khas Yogyakarta yang diorientasikan untuk souvenir untuk alasan tersebut, maka Pasar Burung Ngasem dipindahkan, sedangkan pasar umum tradisional akan dipertahankan mengingat pasar ini adalah satu-satunya pasar dalam Benteng yang melayani kebutuhan sehari-hari masyarakatnya. Namun, penataan kawasan Taman Sari juga tidak terlepas dari pro dan kontra dari masyarakat Yogyakarta, ada masyarakat yang menilai bahwa penataan dengan merelokasi pedagang di Pasar Burung Ngasem adalah langkah yang tepat dalam mengurangi kemacetan yang terjadi, dari pihak pedagang pun menilai bahwa relokasi ini menunjukkan adanya perhatian dari Pemerintah untuk memberikan fasilitas pasar satwa yang lebih lengkap bagi para pedagang.

Akan tetapi ada pula yang kontra terhadap kebijakan ini, seperti apa yang

(KBT) sekaligus pemilik *café Water Castle*,” Kurangnya respon pemerintah terhadap suara-suara para seniman dalam rebug besar rencana pemindahan Pasar Ngasem yang tidak jelas akan berdampak buruk terhadap pencitraan Yogyakarta sebagai kota budaya. Pemerintah harus lebih jeli melihat keadaan, jangan sampai budaya itu diartikan secara artifisial, harusnya bersifat internasional bukannya regional”. Juga dari kalangan pedagang yang mengeluh terhadap relokasi, karena ia menilai pemindahan berarti memulai (seolah - olah) dari nol kembali karena Pasar Burung Ngasem telah luas dikenal oleh wisatawan baik lokal maupun internasional, dan adanya sebagian kecil pedagang yang gulung tikar karena pendapatannya turun hingga 50% dari pendapatan semula. Dan juga masalah bangunan situs yang berdempetan dengan rumah warga menimbulkan beberapa wacana (pembongkaran) yang akan menjadi pro kontra juga di kalangan masyarakat. Dengan adanya pro dan kontra tersebut maka kebijakan ini merupakan tantangan tersendiri bagi Pemerintah

## **1.2 Rumusan Masalah.**

Dari uraian singkat dalam latar belakang diatas, maka yang menjadi rumusan masalah adalah :

1. Bagaimana implementasi kebijakan penataan kawasan wisata Tamansari di Kota Yogyakarta ?.
2. Faktor – faktor apa yang mempengaruhi implementasi kebijakan penataan kawasan wisata Tamansari di Kota Yogyakarta ?.

## **1.3 Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan dengan tujuan untuk mendapatkan informasi :

1. Mengetahui kebijakan dan pelaksanaan kebijakan penataan kawasan wisata Tamansari.
2. Mengetahui faktor – faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan kebijakan penataan kawasan wisata Tamansari.

### **1.3.2 Manfaat Penelitian**

Dengan dilaksanakannya penelitian mengenai kebijakan penataan kawasan wisata taman sari, diharapkan mampu memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan khususnya dalam khasanah ilmu sosial dan politik di bidang pemerintahan mengenai Implementasi

kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam upaya menata kawasan wisata Tamansari. Serta melatih kepekaan terhadap realitas yang terjadi di masyarakat sebagai bentuk dari permasalahan yang *urgent* di kehidupan sehari - hari yang memerlukan penyelesaian secara cepat dan efektif.

2. Dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi Pemerintah Kota Yogyakarta dan masyarakat dalam upaya penataan kawasan wisata Tamansari sebagai wujud dalam mempertahankan warisan budaya yang dapat memberikan manfaat khususnya bagi masyarakat Yogyakarta.

## **1.4 Kerangka Dasar Teori**

### **1.4.1 Implementasi Kebijakan**

#### **a. Kebijakan**

Secara etimologis, istilah *policy* (Kebijakan) berasal dari bahasa Yunani dan Sanskerta, polis (negara kota) dikembangkan dalam bahasa latin menjadi politia (negara) dan akhirnya dalam bahasa pertengahan *policie* yang berarti menangani masalah – masalah publik atau administrasi pemerintah<sup>3</sup>. Menurut pandangan Prof. Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, sebagaimana dikutip oleh Charles O.Jones, yang menyatakan bahwa kebijakan itu ialah :

*“A standing decision characterized by behavioral consistency and repetitives on the part of both those who make it and those who abide by it (jones, 1977).”<sup>4</sup>*

---

<sup>3</sup> William N.Dunn, Pengantar Kebijakan Publik . Gadjadara University Press, Yogyakarta, 1998.

Dengan pernyataan ini, dapat dikatakan bahwa kebijakan – kebijakan yang telah dirumuskan harus dijalankan secara konsisten oleh mereka yang terlibat dalam kebijakan tersebut. Diperlukan komitmen yang sangat kuat antara mereka yang merumuskan kebijakan dan mereka yang menjadi objek sasaran kebijakan. Dalam konteks memahami kebijakan seringkali kebijakan (*policy*) ini dimaknai merupakan bagian yang tak terpisahkan dari politik (*politic*). Seperti apa yang tercermin dalam pernyataan W.I Jenkin (1978, hal.15) yang menyatakan kebijakan negara sebagai :

*“A set of interrelated decision taken by political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decision should in principle, be within the power of these actors to achieve” (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang actor politik atau sekelompok actor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara – cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan – keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas – batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut).’<sup>5</sup>*

W.I Jenkin dalam pernyataannya menekankan para aktor politik disini adalah pemerintah, dimana pemerintah mempunyai wewenang dalam pengambilan kebijakan dan langkah – langkah apa yang akan ditempuh dalam mewujudkan tujuan dari kebijakan tersebut. Pada dasarnya seperti yang telah disebutkan bahwa dalam pembuatan kebijakan banyak *stakeholders* yang terlibat guna menampung aspirasi dan kepentingan mereka masing – masing agar kebijakan yang akan diambil dalam pelaksanaannya dapat berjalan dengan lancar, sehingga tujuan yang telah dicanangkan dapat berhasil. Dalam pandangan seperti ini ditekankan bahwa kebijakan itu memang merupakan bagian dari politik.

---

<sup>5</sup> Ibid. hal.4



Apabila dilihat dari pembuat kebijakan tersebut dalam hal ini Pemerintah yang merupakan representasi dari keputusan politik yang diambil negara untuk tujuan mencapai tujuan negara, tentu hal ini merupakan cerminan bahwa kebijakan itu memang tidak terlepas dari politik. Namun sebenarnya suatu kebijakan dapat pula diambil oleh orang – orang yang ada di luar politik seperti di bidang bisnis dan pemasaran yang juga memerlukan kebijakan. Akan tetapi, ditekankan disini bahwa dalam mengambil suatu keputusan lalu merumuskannya dalam bentuk kebijakan yang akan berdampak luas, tidak dapat dipungkiri bahwa peran Pemerintah yang mewakili negara sangatlah dominan, karena ia memperoleh legitimasi baik berupa dukungan dari masyarakat sebagai pengayom masyarakat dan juga dukungan yang memang harus diperoleh dalam konteks politik, agar kebijakan publik mempunyai kekuatan yang mengikat kuat. Dimock (1960:3) dalam *Public Administration* seperti dikutip Soenarko (2000:43) mengatakan bahwa :

*“Kebijakan publik adalah perpaduan dan kristalisasi daripada pendapat-pendapat dan keinginan-keinginan banyak orang dan golongan dalam masyarakat. (public policy is the reconciliation and crystalization of the views and wants of many people and groups in the body social)”*.<sup>6</sup>

Suatu kebijakan yang telah dibuat merupakan proses yang panjang, dimana keterlibatan masing – masing pihak yang berkepentingan didalamnya sangat diperlukan guna mendapatkan kebijakan publik yang baik, yang dapat menampung semua aspirasi dari semua pihak yang terlibat, sehingga terjadi suatu kesepakatan diantara stakeholder yang terlibat yang bertujuan pada keputusan akan menialankan

kebijakan tersebut. Suatu kebijakan publik yang telah dibuat dalam bentuk Peraturan Pemerintah yang tertulis dalam Perundang – Undangan merupakan sesuatu yang dapat mengikat, dan untuk itu dituntut tindakan yang sesuai dari semua *stakeholders* yang terlibat. Keterlibatan masyarakat secara langsung mencerminkan suatu proses mekanisme partisipatif, dimana masyarakat tidak hanya menjadi sasaran atau objek saja dari kebijakan tersebut tapi juga berperan aktif dalam perumusan kebijakan tersebut, karena yang paling tahu dinamika perkembangan serta kompleksitas permasalahan yang terjadi dimasyarakat dan memerlukan penyelesaian secara tepat adalah masyarakat itu sendiri.

#### **b. Implementasi Kebijakan**

Dalam kebijakan publik, Implementasi kebijakan adalah hal terpenting dalam proses kebijakan itu sendiri. Pentingnya implementasi dapat dilihat dari pernyataan Udoji (1981, hal.32) berikut ini :

*'The execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented''. (Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan . Kebijakan – kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).<sup>7</sup>*

Dalam pernyataan Udoji ini jelas bahwa Implementasi merupakan pembuktian sejauh mana suatu kebijakan publik yang telah dirumuskan dalam bentuk rencana –

..... Suatu kebijakan dibuat untuk mencapai suatu tujuan yang diharapkan

mampu memberi manfaat khususnya bagi *target group*, untuk itu diperlukan proses implementasi yang akan menjadi jembatan dalam mencapai tujuan itu. Tanpa implementasi maka kebijakan yang telah ditetapkan tidak akan pernah dapat mencapai tujuan yang diharapkan.

### 1). Model – Model Implementasi Kebijakan

Pemahaman tentang implementasi kebijakan tidak hanya sampai pada pentingnya implementasi saja. Untuk memahami Lebih jauh lagi diperlukan Model – model implementasi Kebijakan. model implementasi kebijakan itu sendiri oleh Sabatier dibagi menjadi dua yaitu implementasi kebijakan yang berpola dari atas kebawah atau yang dikenal dengan *Top-down* dan yang berpola dari bawah keatas atau *Bottom-up*. Model – model implementasi kebijakan tersebut adalah :

#### a. Implementasi Sistem Rasional (*Top-Down*)

Menurut Parsons (2006), model implementasi inilah yang paling pertama muncul. Pendekatan *Top-down* memiliki pandangan tentang hubungan kebijakan implementasi seperti yang tercakup dalam Emile karya Rousseau :

*“Segala sesuatu adalah baik jika diserahkan ke tangan Sang Pencipta. Segala sesuatu adalah buruk di tangan manusia”.*

Masih menurut Parsons (2006), model rasional ini berisi gagasan bahwa implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa-apa yang diperintahkan dan

dalam Ratmono (2008), berpendapat bahwa implementasi *Top-down* adalah proses pelaksanaan keputusan kebijakan mendasar. Beberapa ahli yang mengembangkan model implementasi kebijakan dengan perspektif *Top-down* adalah sebagai berikut :

(1). Van Meter dan Van Horn

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation* (1975). Model ini adalah model paling klasik, di mana Van Meter dan Van Horn menyatakan implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik.

Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variabel-variabel tersebut yaitu:

- a) Ukuran dan tujuan kebijakan
- b) Sumber daya
- c) Karakteristik organisasi pelaksana
- d) Sikap para pelaksana
- e) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
- f) Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Secara rinci variabel-variabel implementasi kebijakan publik model Van Meter dan Van Horn dijelaskan sebagai berikut:

a) Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistik dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal (*utopis*), maka akan sulit direalisasikan (Agustino, 2006). Van Meter dan Van Horn (dalam Sulaeman, 1998) mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana (*implementors*). Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang *crucial*. Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan

dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Meter dan Van Horn, 1974).

b) Sumber daya

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 Widodo 1974) menegaskan bahwa:

*"Sumber daya kebijakan (policy resources) tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan (implementasi) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan."*

c) Karakteristik organisasi pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan

akansangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

d) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Mater (dalam Widodo 1974) apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementors*). Yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi.

Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan. Dalam suatu organisasi publik Pemerintah Daerah

misalnya, komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses pentransferan berita kebawah di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan ke komunikator lain, sering mengalami gangguan (*distortion*) baik yang disengaja maupun tidak. 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.

Dengan demikian, prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (*accuracy and consistency*) (Van Meter dan Varn Horn, dalam Widodo 1974). Disamping itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil demikian



e) Disposisi atau sikap para pelaksana

Menurut pendapat Van Meter dan Van Horn dalam Agustinus (2006):

*"Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat top down yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan".*

Sikap mereka itu dipengaruhi oleh pandangannya terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Van Meter dan Van Horn (1974) menjelaskan disposisi bahwa 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

Penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan diantara mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut, adalah merupakan suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan (Kaufman dalam Van Mater dan Van Horn, 1974). Pada akhirnya, intensitas disposisi para pelaksana (*implementors*) dapat mempengaruhi pelaksana (*performance*) kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini, akan bisa menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan.

f) Lingkungan sosial, ekonomi dan politik.

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

b. George Edward III

Menurut Edward III (1980) dalam Yousa (2007), salah satu pendekatan studi implementasi adalah harus dimulai dengan pernyataan abstrak, seperti yang dikemukakan sebagai berikut, yaitu :

2. Apakah yang menjadi faktor penghambat utama bagi keberhasilan implementasi kebijakan ?. Sehingga untuk menjawab pertanyaan tersebut di atas, Edward III mengusulkan 4 (empat) variabel yang sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu :

a). Komunikasi (*Communication*), komunikasi merupakan hal yang sangat penting, ia merupakan sarana untuk menyebarluaskan informasi. Maka kejelasan dan ketelitian dalam menyampaikan suatu informasi dalam proses komunikasi sangat diperlukan, agar informasi yang disampaikan tidak mengakibatkan kegagalan dalam pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

b). Sumber daya (*Resourcess*), walaupun komunikasi yang telah disampaikan telah jelas namun apabila sumber daya mengalami kekurangan maka implementasi kebijakan tidak akan efektif.

Sumber daya yang dimaksud adalah :

1). Staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan keterampilan untuk melaksanakan kebijakan

2). Informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan implementasi

3). Wewenang yang dimiliki implementor untuk melaksanakan

- 4). Dukungan dari lingkungan untuk mensukseskan implementasi kebijakan
- c). Sikap (*Disposition or Attitude*), berkaitan dengan bagaimana sikap implementor dalam mendukung suatu implementasi kebijakan. Seringkali para implementor bersedia untuk mengambil inisiatif dalam rangka mencapai kebijakan, tergantung dengan sejauh mana wewenang yang dimilikinya
- d). Struktur birokrasi (*Bureaucratic structure*), birokrasi sering kali diidentikkan dengan hal yang berbelit – belit dan tidak efisien. Dalam kebijakan koordinasi antar lembaga birokrasi sangatlah diperlukan karena suatu kebijakan tidak mungkin berhasil dan berkesinambungan apabila tidak didukung oleh lembaga lainnya.

Menurut Edward III, 2 (buah) karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja standar (SOP = *Standard Operating Procedures*) dan fragmentasi.

- a. *Standard Operating Procedures* (SOP). SOP dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tingkat di mana lalu mungkin menghambat

perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau program baru. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar kemungkinan SOP menghambat implementasi (Edward III, 1980).

b. Fragmentasi. Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi Negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi. *"fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units."* (Edward III, 1980). Semakin banyak aktor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi. Edward III menyatakan bahwa secara umum, semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk

### c. Mazmanian dan Sabatier

Mazmanian dan Sabatier (1983), mendefinisikan implementasi sebagai upaya melaksanakan keputusan kebijakan, sebagaimana pendapat mereka :

*“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian – kejadian dan kegiatan – kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman – pedoman kebijakan nagara, yang mencakup baik usaha – usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian - kejadian”.*

Dari pernyataan yang diutarakan oleh kedua ahli tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut kondisi internal dalam hal ini adalah perilaku *policy maker* dan *policy execution* terhadap *target group* yang dituju, namun juga kondisi eksternal yang berupa jaringan – jaringan politik, ekonomi dan sosial yang dapat mempengaruhi perilaku pihak yang terlibat didalamnya, yang akan memberi dampak, baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*spillover/negative effect*). Pemahaman terhadap keadaan eksternal oleh orang – orang internal dalam kebijakan sangat dibutuhkan, karena ini akan sangat berpengaruh bagi tercapainya tujuan dari kebijakan itu sendiri.

- a. Variabel Independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksana, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
- b. Variabel Intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstruktur proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakan teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar; dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio – ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan roris dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen & kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
- c. Variabel Dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut dan akhirnya mengarah kepada revisi atas

kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.<sup>8</sup>

#### d. Model Grindle

Menurut Grindle, keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua hal yaitu isi kebijakan dan konteks implementasinya. Studi ini melihat adanya tiga dimensi analisis dalam organisasi yaitu pelaksana tugas dan kaitan organisasi dengan lingkungan. Ide dasar Grindle adalah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individu dengan biaya yang telah disediakan.<sup>9</sup>

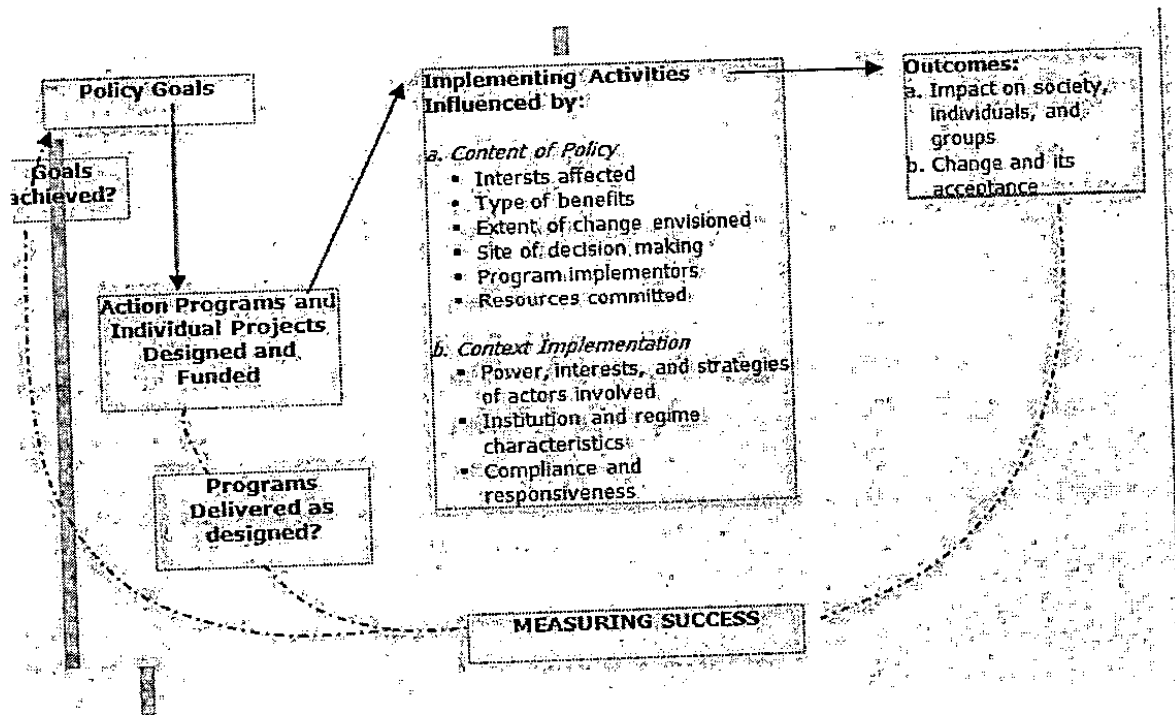
Model Grindle ini menitikberatkan pada implementasi kebijakan yang merupakan proses politik dan administratif. Proses politik terlihat dari kebijakan yang dibuat, dimana keterlibatan aktor – aktor yang terlibat sangatlah beragam, sedangkan proses administratif terlihat melalui turunan dari langkah – langkah yang dijalankan oleh para aktor terutama pada pelaksanaan di tingkat program tertentu.

---

<sup>8</sup>Nugroho. Hal 160

<sup>9</sup>Samudra Wibawa. Kebijakan publik dan analisis intermedia. Jakarta, 1991 hal. 22





Gambar 1.1 :Implementation as a Political and Administrative Process (Merilee S. Grindle. 1980. Princeton University Press, New Jersey, p. 11)

Pada gambar implementasi kebijakan Grindle terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program (secara garis besar) dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur *outcome* program berdasarkan tujuan kebijakan. *Outcome* program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. *Outcome* implementasi kebijakan adalah perubahan dan

## 2). Implementasi Kebijakan *Bottom-up*

Model implementasi dengan pendekatan *Bottom-up* muncul sebagai kritik terhadap model pendekatan rasional (*Top-down*). Parsons (2006), mengemukakan bahwa yang benar-benar penting dalam implementasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Model *Bottom-up* adalah model yang memandang proses sebagai sebuah negosiasi dan pembentukan konsensus. Masih menurut Parsons (2006), model pendekatan *Bottom-up* menekankan pada fakta bahwa implementasi di lapangan memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan.

Ahli kebijakan yang lebih memfokuskan model implementasi kebijakan dalam perspektif *Bottom-up* adalah Adam Smith. Menurut Smith (1973) dalam Islamy (2001), implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses atau alur. Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran. Menurut Smith dalam Islamy (2001), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu :

a. *Idealized policy* : yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang *target*

b. *Target groups* : yaitu bagian dari *policy stakeholders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan.

c. *Implementing organization* : yaitu badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.

d. *Environmental factors* : unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

### **c. Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan<sup>10</sup>**

Menurut Grindle (1980:10) dan Quade (1984:310), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan

---

<sup>10</sup>Dr. Haedar Akib, M.Si. & Dr. Antonius Tarigan. ARTIKULASI KONSEP IMPLEMENTASI

berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik. Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif.

Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif, maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat. Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin (1986: 12) didasarkan pada tiga aspek, yaitu:

1. Tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam undang-undang,
2. Adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah, serta
3. Pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah.

Sedangkan menurut Goggin *et al.* (1990: 20-21, 31-40), proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerja berdasarkan variabel:

1. Dorongan dan paksaan pada tingkat federal,
2. Kapasitas pusat/negara, dan
3. Dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah.

Variabel dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah maka semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya. Untuk mengukur kekuatan isi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui:

- 1). Besarnya dana yang dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan maka semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan, dan
- 2). Bentuk kebijakan yang memuat antara lain, kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar.

Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pusat atau kapasitas organisasi dapat dilihat melalui seberapa jauh organisasi pelaksana kebijakan mampu memanfaatkan wewenang yang dimiliki, bagaimana hubungannya dengan struktur birokrasi yang ada dan bagaimana mengkoordinasikan berbagai sumber daya yang tersedia dalam

Menurut Quade (1984:310), dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Dari transaksi tersebut diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya. Quade memberikan gambaran bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam analisis implementasi kebijakan publik, yaitu:

1. Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan,
2. Kelompok target, yaitu subyek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subyek yang harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya,
3. Organisasi yang melaksanakan, yaitu biasanya berupa unit birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan; dan
4. Faktor lingkungan, yaitu elemen dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Sebagai perbandingan dapat dipahami pemikiran Mazmanian dan

Sebatian yang mengembangkan "kerangka kerja analisis implementasi"

Menurutnya, peran penting analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel yang dimaksud oleh Mazmanian dan Sabatier diklasifikasikan ke dalam tiga kategori umum, yaitu:

1. Mudah atau sulitnya dikendalikan masalah yang digarap,
2. Kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasinya,
3. Pengaruh langsung variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam kebijakan.

Ketiga variabel ini disebut variabel bebas yang dibedakan dengan tahap implementasi yang harus dilalui sebagai variabel terikat. Variabel mudah atau sulitnya suatu masalah dikendalikan mencakup:

- a). Kesukaran teknis,
- b). Keragaman perilaku kelompok sasaran,
- c). Persentase kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk, dan
- d). Ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan.

Variabel kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasi mencakup:

- (a). Kejelasan dan konsistensi tujuan

- (b). Ketepatan alokasi sumber daya,
- (c). Keterpaduan hirarki dalam dan di antara lembaga pelaksana,
- (d). Aturan keputusan dari badan pelaksana,
- (e). Rekrutmen pejabat pelaksana, dan
- (f). Akses formal pihak luar.

Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi mencakup:

- a). Kondisi sosial ekonomi dan teknologi,
- b). Dukungan publik,
- c). Sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok,
- d). Dukungan dari pejabat atasan, dan
- e). Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana (Keban, 2007: 16).

Sedangkan variabel terikat yang ditunjukkan melalui tahapan dalam proses implementasi mencakup:

- a). *Output* kebijakan badan pelaksana,
- b). Kesiediaan kelompok sasaran mematuhi *output* kebijakan,
- c). Dampak nyata *output* kebijakan,
- d). Dampak *output* kebijakan sebagaimana yang dipersensikan dan



Dari uraian teori – teori tersebut, dapat disimpulkan bahwa, teori Edward III lebih memfokuskan pada aspek kelembagaan, dalam artian kesuksesan suatu kebijakan /program tergantung oleh lembaga yang menanganinya, seperti para personil dan kepemimpinannya, tetapi juga manajemen kebijakan/program menjadi lemah karena orientasinya lebih pada pandangan organisasi. Sedangkan pada teori yang dikemukakan Grindle lebih memfokuskan pada sisi manajemennya, artinya tujuan yang realistis harus mampu dicapai. Pada teori Van Meter dan Van Horn fokusnya lebih kompleks, artinya teori yang dikemukakan memfokuskan pada lembaga/organisasi maupun manajemennya.

Variabel - variabel implementasi kebijakan publik model Grindle dalam kaitannya dengan Implementasi Kebijakan dijelaskan sebagai berikut:

a. Isi kebijakan meliputi enam hal, antara lain :

1. Kepentingan kelompok sasaran.

Kepentingan kelompok sasaran perlu diperhatikan, ini adalah salah satu variabel yang harus diperhatikan dalam sebuah kebijakan.

Dengan mengetahui kepentingan kelompok sasaran maka akan mempermudah pencapaian efisiensi dan efektifitas dari setiap

kebijakan yang dilaksanakan

## 2. Manfaat yang diterima.

Hal ini terkait dengan kepentingan kelompok sasaran, dengan adanya kejelasan kepentingan, kelompok kepentingan, kelompok sasaran maka akan dapat terwujud kemanfaatan yang optimal yang dapat diterima dan dirasakan oleh kelompok sasaran.

## 3. Perubahan yang diinginkan

Setiap program dilaksanakan tentu saja bertujuan untuk memperbaiki atau mengubah kondisi yang ada menjadi kondisi yang lebih baik dan dapat menguntungkan semua pihak yaitu pemerintah sebagai implementator dan juga masyarakat sebagai kelompok sasaran.

## 4. Kejelasan implementator

Implementator adalah mereka melaksanakan atau pelaku dari implementasi suatu program. Dengan adanya kejelasan implementator akan membantu memperlancar pelaksanaan kebijakan yang ada.

## 5. Ketepatan kebijakan

Ketepatan kebijakan harus sangat diperhatikan oleh para implementator, hal ini karena apabila terjadi kekeliruan akan berdampak adanya kelesuan dari program yang ditentukan

Implementator yang melaksanakan program seharusnya memenuhi standar kualitas dan kuantitas sehingga SDM yang ada mencukupi bagi pelaksanaan kebijakan yang dibuat.

b. Sementara lingkungan implementasi meliputi tiga hal :

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi implementasi.

Kekuasaan dan kepentingan yang dimiliki dari sebuah implementasi yang ada diharapkan mampu mewujudkan kehendak dan harapan masyarakat. Strategi implementasi akan dapat mencapai keberhasilan dalam pelaksanaan kebijakan yang sedang dilaksanakan.

2. Karakteristik lembaga dan penguasa.

Dalam artian pengaruh pengambilan kebijakan sangat dipengaruhi oleh suatu lembaga atau penguasa, apakah mengedepankan kepentingan masyarakat atau malah sebaliknya. Masyarakat harus menjadi prioritas utama.

3. Tingkat kepatuhan dan daya tanggap.

Diartikan bahwa kelompok sasaran diharapkan dapat berperan aktif terhadap kebijakan yang dijalankan pemerintah, karena hal ini sangat berpengaruh pada pelaksanaan kebijakan dari Pemerintah. Pada dasarnya kebijakan yang dilakukan adalah untuk kepentingan masyarakat. Masyarakat harus mampu menjadi *partner* dari pemerintah sehingga dapat menilai kinerja pemerintah ini akan

dapat mempermudah untuk mengadakan evaluasi terhadap kekeliruan yang terjadi, sehingga kedepannya kebijakan lebih mudah dibenahi.

#### 1.4.2 Teori Revitalisasi

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia, Revitalisasi berarti proses, cara, dan perbuatan menghidupkan kembali suatu hal yang sebelumnya kurang terberdaya. Secara umum, revitalisasi diartikan sebagai usaha-usaha untuk menjadikan sesuatu itu menjadi penting dan perlu sekali. Menurut Danisworo (1988):

*“Revitalisasi adalah upaya untuk memvitalkan kembali suatu kawasan atau bagian kota yang dulunya pernah vital/hidup, akan tetapi kemudian mengalami kemunduruan /degradasi.”*

Berdasarkan Departemen Kimpraswil (2005), definisi Revitalisasi yakni :

*“Revitalisasi adalah upaya untuk menghidupkan kembali kawasan yang mati, yang pada masa silam pernah hidup, atau mengendalikan, dan mengembangkan kawasan untuk menemukan kembali potensi yang dimiliki atau pernah dimiliki atau seharusnya dimiliki oleh sebuah kota.”*

Proses revitalisasi sebuah kawasan mencakup perbaikan aspek fisik, aspek ekonomi dan aspek sosial. Pendekatan revitalisasi harus mampu mengenali dan memanfaatkan potensi lingkungan (sejarah, makna, keunikan lokasi dan citra tempat) (Danisworo, 2002). Ada beberapa aspek lain yang penting dan sangat berperan dalam revitalisasi, yaitu penggunaan peran teknologi informasi, khususnya dalam mengelola keterlibatan banyak pihak untuk menuniang kegiatan revitalisasi. Selain itu revitalisasi juga dapat

ditinjau dari aspek keunikan lokasi dan tempat bersejarah.atau revitalisasi dalam rangka untuk mengubah citra suatu kawasan. Dengan dukungan mekanisme kontrol/pengendalian rencana revitalisasi harus mampu mengangkat isu-isu strategis kawasan, baik dalam bentuk kegiatan/aktifitas sosial-ekonomi maupun karakter fisik kota.

Revitalisasi sendiri bukan sesuatu yang hanya berorientasi pada penyelesaian keindahan fisik saja, tapi juga harus dilengkapi dengan peningkatan ekonomi masyarakatnya serta pengenalan budaya yang ada.Untuk melaksanakan revitalisasi perlu adanya keterlibatan masyarakat.Keterlibatan yang dimaksud bukan sekedar ikut serta untuk mendukung aspek formalitas yang memerlukan adanya partisipasi masyarakat, selain itu masyarakat yang terlibat tidak hanya masyarakat di lingkungan tersebut saja, tapi masyarakat dalam arti luas (Laretna, 2002).

Sebagai sebuah kegiatan yang sangat kompleks, revitalisasi terjadi melalui beberapa tahapan dan membutuhkan kurun waktu tertentu serta meliputi hal-hal sebagai berikut:

#### 1. Intervensi fisik

Intervensi fisik mengawali kegiatan fisik revitalisasi dan dilakukan secara bertahap, meliputi perbaikan dan peningkatan kualitas dan kondisi fisik bangunan, tata hijau, sistem penghubung, sistem tanda/reklame dan ruang

kaitannya dengan kondisi visual kawasan, khususnya dalam menarik kegiatan dan pengunjung, intervensi fisik ini perlu dilakukan. Isu lingkungan (*environmental sustainability*) pun menjadi penting, sehingga intervensi fisik pun sudah semestinya memperhatikan konteks lingkungan. Perencanaan fisik tetap harus dilandasi pemikiran jangka panjang.

## 2. Rehabilitasi ekonomi

Revitalisasi yang diawali dengan proses peremajaan artefak urban harus mendukung proses rehabilitasi kegiatan ekonomi. Perbaikan fisik kawasan yang bersifat jangka pendek, diharapkan bisa mengakomodasi kegiatan ekonomi informal dan formal (*local economic development*), sehingga mampu memberikan nilai tambah bagi kawasan kota (P. Hall/U. Pfeiffer, 2001). Dalam konteks revitalisasi perlu dikembangkan fungsi campuran yang bisa mendorong terjadinya aktivitas ekonomi dan sosial (*vitalitas baru*).

## 3. Revitalisasi sosial/institusional

Keberhasilan Revitalisasi sebuah kawasan akan terukur bila mampu menciptakan lingkungan yang menarik (*interesting*), jadi bukan sekedar membuat *beautiful place*. Maksudnya, kegiatan tersebut harus berdampak positif serta dapat meningkatkan dinamika dan kehidupan sosial masyarakat/warga (*public realms*). Sudah menjadi sebuah tuntutan yang logis, bahwa kegiatan perencanaan dan pembangunan kota untuk menciptakan

lingkungan sosial yang berjati diri (*place making*) dan hal ini pun selanjutnya perlu didukung oleh suatu pengembangan institusi yang baik.

Menurut Hanan (2001), Revitalisasi bertujuan untuk :

1. Menghidupkan kembali kawasan pusat kota yang memudar atau menurun kualitas lingkungannya.
2. Meningkatkan nilai ekonomis kawasan yang strategis.
3. Merangsang pertumbuhan daerah sekitarnya.
4. Mendorong peningkatan ekonomi lokal dari dunia usaha dan masyarakat.
5. Memperkuat identitas kawasan
6. Mendukung pembentukan citra kota.

Revitalisasi termasuk di dalamnya adalah konservasi-preservasi merupakan bagian dari upaya perancangan kota untuk mempertahankan warisan fisik budaya masa lampau yang memiliki nilai sejarah dan estetika-arsitektural. Atau tepatnya merupakan upaya pelestarian lingkungan binaan agar tetap pada kondisi aslinya yang ada dan mencegah terjadinya proses kerusakan. Tergantung dari kondisi lingkungan binaan yang akan dilestarikan, maka upaya ini biasanya disertai pula dengan upaya restorasi, rehabilitasi dan/atau rekonstruksi. Jadi, Revitalisasi adalah upaya untuk memvitalkan kembali suatu kawasan atau bagian kota yang dulunya pernah vital/hidup,

Selain itu, Revitalisasi adalah kegiatan memodifikasi suatu lingkungan atau benda cagar budaya (BCB) untuk pemakaian baru. Revitalisasi fisik diyakini dapat meningkatkan kondisi fisik (termasuk juga ruang-ruang publik) kota, namun tidak untuk jangka panjang. Untuk itu, tetap diperlukan perbaikan dan peningkatan aktivitas ekonomi (*economic revitalization*) yang merujuk kepada aspek sosial-budaya serta aspek lingkungan (*environmental objectives*). Hal ini mutlak diperlukan karena melalui pemanfaatan yang produktif, diharapkan akan terbentuklah sebuah mekanisme perawatan dan kontrol yang langgeng terhadap keberadaan fasilitas dan infrastruktur kota.<sup>11</sup>

Revitalisasi diarahkan untuk kepentingan agama, sosial, Pariwisata, pendidikan, ilmu pengetahuan dan atau kebudayaan. Dalam hal ini penataan Tamansari tidak akan dapat terlepas dari revitalisasi kawasan disekitar Tamansari secara keseluruhan. Ini mengapa Pasar Ngasem tidak luput dari upaya tersebut. Pasar Ngasem merupakan kawasan penyangga dari Tamansari yang mengandung nilai ekonomi serta budaya bagi masyarakat Yogyakarta dan diharapkan menjadi nilai tambah untuk menarik masyarakat agar dapat berpartisipasi dalam melindungi cagar budaya tersebut.



### **1.4.3 Kawasan Cagar Budaya dan Pariwisata**

#### **1. Kawasan Cagar Budaya**

Menurut Undang - Undang No. 11 Tahun 2010 tentang Pelestarian Cagar Budaya, yang dimaksud dengan cagar budaya, benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, struktur cagar budaya, situs cagar budaya dan kawasan cagar budaya adalah :

- a. Cagar Budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan Kawasan Cagar Budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan.
- b. Benda Cagar Budaya adalah benda alam dan/atau benda buatan manusia, baik bergerak maupun tidak bergerak, berupa kesatuan atau kelompok, atau bagian-bagiannya, atau sisa-sisanya yang memiliki hubungan erat dengan kebudayaan dan sejarah perkembangan manusia.
- c. Bangunan Cagar Budaya adalah susunan binaanya yang terbuat dari benda alam atau benda buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang ber dinding dan/atau tidak ber dinding, dan beratap.
- d. Struktur Cagar Budaya adalah susunan binaan yang terbuat dari benda alam

yang menyatu dengan alam, sarana, dan prasarana untuk menampung kebutuhan manusia.

- e. Situs Cagar Budaya adalah lokasi yang berada di darat dan/atau di air yang mengandung Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, dan/atau Struktur Cagar Budaya sebagai hasil kegiatan manusia atau bukti kejadian pada masa lalu.
- f. Kawasan Cagar Budaya adalah satuan ruang geografis yang memiliki dua Situs Cagar Budaya atau lebih yang letaknya berdekatan dan/atau memperlihatkan ciri tata ruang yang khas.

Cagar budaya biasanya tidak hanya menampilkan keunikan pola fisik maupun peninggalan arsitektur saja, tetapi seperti kebanyakan kota-kota lama di Asia, justru diwarnai oleh pola-pola kehidupan masyarakat yang cukup khas sampai sekarang (Ikaputra, 2000: 11-12). Hal ini sesuai dengan makna budaya sendiri yang tidak dapat dilihat hanya dari dimensi fisik atau kebendaan saja namun juga menyangkut isi, yang menekankan pada kehidupan (*life style*) masyarakat. Perlu disadari bahwa masyarakat tradisional yang tinggal di kawasan cagar budaya bukan merupakan masyarakat yang statis, namun mereka juga berkembang sekaligus selalu berusaha memenuhi kebutuhan kehidupannya sesuai dengan tuntutan jaman.

Sehingga menurut Ikaputra (2000:11) cagar budaya dapat diterjemahkan

sebagai setiap budaya suatu kawasan yang memerlukan perlindungan atau

pelestarian. Dengan kata lain, bahwa kawasan tersebut dilindungi karena memiliki komponen-komponen yang bernilai budaya sedemikian rupa sehingga memunculkan karakter khas lingkungan cagar budaya itu.

Pengelolaan adalah tindakan pembinaan, pelestarian, perlindungan, dan pemanfaatan kawasan cagar budaya (KCB), dan benda cagar budaya. Filosofi pelestarian didasarkan pada kecenderungan manusia untuk melestarikan nilai – nilai budaya pada masa yang telah lewat kegunaannya namun memiliki arti penting bagi generasi selanjutnya. Namun demikian tindakan pelestarian makin menjadi kompleks jika dihadapkan kenyataan sebenarnya. Tindakan pelestarian yang dimaksudkan guna menjaga karya seni sebagai saksi sejarah, kerap kali berbenturan dengan kepentingan lain, khususnya dalam pembangunan.

Tindakan pelestarian tidak hanya terbatas pada obyek – objek penting, dilakukan karena pelestarian memberikan manfaat antara lain :

1. Pelestarian memperkaya pengalaman visual, menyalurkan hasrat berkesinambungan, memberikan kaitan kesinambungan yang berarti antara masa kini dan masa lalu, serta memberi pilihan untuk tinggal dan bekerja berdampingan antara masa lalu dengan lingkungan modern masa kini.
2. Pelestarian memberikan pengalaman psikologis bagi seseorang untuk melihat, menuntun dan merasakan bukti – bukti sejarah

3. Pelestarian mewariskan karya – karya arsitektur, menyediakan catatan historis tentang masa lalu dan melambangkan keterbatasan masa hidup manusia.
4. Pelestarian lingkungan lama dapat dimanfaatkan sebagai suatu *asset* komersial dalam kegiatan wisata internasional.

Piagam dari International Council of Monuments and Site (ICOMOS) tahun 1981 yaitu : Charter for the Conservation of Places of Cultural Significance, Burra, Australia yang dikenal dengan Burra Charter. Piagam ini mengenalkan istilah konservasi. Konservasi adalah segenap proses pengelolaan suatu tempat (*place*) agar makna budayanya tetap terpelihara (*cultural significance*). Ini meliputi pemeliharaan dan sesuai dengan keadaan yang meliputi Preservasi, Restorasi, Rekonstruksi dan Adaptasi. Konservasi inilah yang menjadi payung dari semua kegiatan pelestarian sesuai dengan kesepakatan internasional yang telah dirumuskan dalam piagam tersebut.

Menurut Silas (1996), ada beberapa prinsip yang harus dipatuhi dalam pelaksanaan Konservasi, antara lain :

- a. Konservasi harus selalu bersifat ekonomis.
- b. Menonjolkan kekhasan fisik kawasan, baik pola dan tatanan berbagai bangunan dan perumahan yang ada, maupun dalam bentuk rumah yang diusahakan kembali seasli mungkin.
- c. Keterkaitan dengan bagian kota lainnya terutama kawasan bisnis.
- d. Melibatkan penduduk setempat sebanyak dan sedalam mungkin

e. Pemerintah harus memberikan komitmennya secara penuh.

Kawasan Tamansari sendiri merupakan kawasan yang telah dicanangkan sebagai kawasan konservasi. Ini dikarenakan nilai kesejarahan dan nilai bangunan/arsitektur yang mengagumkan. Proyek konservasi Tamansari ini sendiri telah dicanangkan pada tahun 2004 yang merupakan hasil kerjasama Pemerintah Kota Yogyakarta dan bantuan asing seperti UNESCO juga Pemerintah Portugal. Status kawasan Tamansari sebagai benda cagar budaya tidak dapat dilepaskan dari fungsi historis dan sosialnya yaitu sebagai tempat pemukiman turun temurun keluarga abdi dalem di nJeron beteng serta objek wisata yang didalamnya terdapat potensi ekonomi.

Di dalam menentukan arah pembangunan suatu kawasan atau bangunan, perlu adanya motivasi-motivasi pelestarian, antara lain (Attoe dalam Cataanese dan Snyder, 1986: 420, Sidharta dan Budihardjo, 1989:13) :

1. Melindungi warisan budaya atau warisan sejarah.
2. Menjamin terwujudnya variasi dalam bangunan perkotaan sebagai tuntutan aspek estetis dan variasi budaya masyarakat.
3. Motivasi ekonomis, yang memandang bangunan-bangunan yang dilestarikan tersebut dapat meningkatkan nilainya apabila dipelihara dengan baik, sehingga memiliki nilai komersial yang digunakan sebagai modal lingkungan.
4. Motivasi simbolis, dimana kelompok bangunan terkadang dikaitkan dengan kelompok orang tertentu sehingga bangunan-bangunan itu merupakan

manifestasi fisik dari identitas suatu kelompok tertentu yang pernah menjadi bagian dari kota. Menghancurkan bangunan dapat disamakan dengan menghancurkan kelompok itu. Motivasi-motivasi inilah yang mendorong dan mengarahkan kegiatan pelestarian bangunan maupun kawasan bersejarah.

Selain motivasi, dalam perencanaan pelestarian dan pengembangan suatu bangunan atau kawasan bersejarah, perlu mengacu pada prinsip – prinsip konservasi yang ada sehingga dapat menjamin kegiatan konservasi yang dilakukan bernilai positif, meminimalkan dampak negatif, serta meningkatkan kualitas dan kesejahteraan lingkungannya.

Beberapa prinsip konservasi sesuai yang disepakati dalam Piagam Burra (1981) meliputi :

1. Maksud dari konservasi adalah untuk mempertahankan atau menangkap kembali makna kultural dari suatu tempat dan harus dapat menjamin keamanan dan pemeliharannya di masa mendatang.
2. Konservasi dilandasi atas penghargaan terhadap keadaan semula dari suatu tempat dan sedikit mungkin melakukan intervensi fisik bangunan, agar tidak mengubah bukti sejarah yang dimilikinya.
3. Konservasi hendaknya memanfaatkan semua disiplin ilmu yang dapat memberikan kontribusi penelitian maupun pengembangan terhadap tempat

4. Konservasi suatu tempat harus mempertimbangkan segenap aspek yang berkaitan dengan makna kulturalnya, tanpa menekankan pada salah satu aspek saja dan mengorbankan aspek lain.
5. Kebijakan konservasi yang sesuai untuk suatu tempat pertama-tama harus didasarkan atas pemahaman terhadap makna kultural dan kondisi fisik bangunannya.
6. Konservasi mensyaratkan terpeliharanya latar visual yang cocok seperti bentuk, skala, warna, tekstur, dan bahan bangunan. Setiap perubahan baru yang akan berakibat negatif terhadap latar visual tersebut harus dicegah.
7. Suatu bangunan atau hasil karya bersejarah harus tetap berada pada lokasi historisnya. Pemindahan seluruh atau sebagian dari suatu bangunan atau hasil karya tidak diperkenankan, kecuali bila hal tersebut merupakan satu-satunya cara guna menjamin kelestariannya.

Prinsip konservasi suatu kawasan maupun kota menurut Cohen (1999:35) juga terkait dengan kepemilikan dan pembagian lahan, hak milik pribadi dan umum, juga penataan ruang kota sebagai akibat dari perkembangan dan perubahan fungsinya dari waktu ke waktu. Konservasi suatu kawasan yang merupakan suatu kesatuan bangunan dan lingkungan bersejarah perlu mempertimbangkan aspek kepemilikan dan kepentingan umum. Upaya konservasi pada suatu tempat atau bangunan yang merupakan hak milik pribadi (*private property*) juga perlu mempertimbangkan bahwa terkadang bangunan-bangunan tersebut merupakan milik sekelompok orang yang tidak semuanya capaket untuk

mendukung upaya konservasi tersebut. Permasalahan kepemilikan tidak hanya menyangkut bangunan saja, tetapi juga termasuk status lahan (Cohen, 1999:35).

## 2. Pengertian Pariwisata

### a. Pariwisata

Secara etimologis kata Pariwisata yang berasal dari bahasa sansekerta, sesungguhnya bukanlah berarti *tourisme* (bahasa belanda) atau *tourism* (bahasa inggris). Kata Pariwisata terdiri dari dua suku kata yaitu masing-masing kata pari dan wisata.

- 1). Pari yang berarti banyak, berkali-kali, berputar-putar, lengkap.
- 2). Wisata, berarti perjalanan, berpergian yang dalam hal ini sinonim dengan kata *travel* dalam bahasa Inggris.

Atas dasar itu, maka kata Pariwisata seharusnya diartikan sebagai perjalanan yang dilakukan berkali-kali atau berputar-putar, dari suatu tempat ke tempat lain. Lebih lanjut, Pariwisata adalah perpindahan sementara yang dilakukan dengan tujuan dari pekerjaan-pekerjaan rutin, keluar dari tempat kediamannya. Wisatawan melakukan aktivitas selama mereka tinggal di tempat tujuan wisata dan fasilitas di buat untuk memenuhi kebutuhan para wisatawan (Marpaung, 2002). Menurut Murphy dalam Pitana dan Gayatri (2005), Pariwisata adalah keseluruhan dari elemen - elemen terkait (wisatawan, daerah tujuan wisata, perjalanan, industri, dan lain-lain) yang merupakan akibat dari perjalan wisata ke daerah tujuan wisata, sepanjang perjalanan tersebut dilakukan secara tidak permanen. Selanjutnya pengertian Pariwisata jika di lihat



dalam Undang- Undang Republik Indonesia No.9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataaan dalam Pasal 1 menyatakan :

- 1) Wisata adalah kegiatan perjalanan atau sebahagian dari kegiatan tersebut yang dilakukan secara sukarela serta bersifat sementara untuk menikmati obyek dan daya tarik wisata.
- 2) Wisatawan adalah orang yang melakukan wisata.
- 3) Pariwisata adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan wisata, termasuk pengusaha obyek dan daya tarik wisata serta usaha-usaha yang terkait di bidang tersebut.
- 4) Kepariwisataaan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan pariwisata.
- 5) Usaha kepariwisataan adalah kegiatan yang bertujuan menyelenggarakan jasa Pariwisata atau menyediakan atau mengusahakan obyek dan daya tarik wisata, usaha sarana Pariwisata, dan usaha lain yang terkait dibidang tersebut.
- 6) Obyek dan daya tarik wisata adalah segala sesuatu yang menjadi sasaran wisata.
- 7) Kawasan Pariwisata adalah kawasan dengan luas tertentu yang di bangun atau disediakan untuk memenuhi kebutuhan pariwisata.

Dari beberapa pendapat di atas, dapat di ambil kesimpulan bahwa yang

dimaksud dengan Pariwisata adalah suatu kegiatan atau perjalanan manusia

yang sifatnya untuk sementara waktu yang dilakukan berdasarkan kehendaknya sendiri, dengan tujuan bukan untuk berusaha, bekerja atau menghasilkan uang, akan tetapi untuk melihat atau menikmati suatu obyek yang tidak didapatkannya dari asal tempat tinggalnya.

#### **b). Objek Pariwisata**

Darmadjadi dalam Ediarsyah (1987) memberi batasan tentang pengertian obyek pariwisata adalah :

*“Pada garis besarnya berwujud obyek, barang-barang mati atau statis, baik yang diciptakan oleh manusia sebagai hasil seni budaya, atau yang berupa gejala-gejala alam yang memiliki daya tarik kepada para wisatawan untuk mengunjunginya agar dapat menyaksikan, mengagumi, menikmati sehingga terpenuhi rasa kepuasan wisatawan-wisatawan itu, sesuai dengan motif kunjungannya”.*

Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1990 obyek pariwisata adalah pewujudan dari ciptaan Tuhan, tata hidup, seni budaya, sejarah bangsa dan tempat serta keadaan alam yang mempunyai daya tarik untuk kunjungan wisata. Dari keterangan di atas dapat kita simpulkan bahwa yang dimaksud obyek pariwisata adalah tempat atau obyek dari hasil ciptaan manusia atau keadaan alam yang dapat menimbulkan daya tarik manusia untuk mengunjunginya. Obyek wisata merupakan potensi yang menjadi pendorong kehadiran wisatawan ke suatu daerah tujuan wisata. Dalam kedudukannya yang sangat menentukan itu maka obyek wisata harus dirancang dan dibangun atau

datang. Membangun suatu obyek wisata harus dirancang sedemikian rupa berdasarkan kriteria yang cocok dengan daerah wisata tersebut. Obyek wisata umumnya berdasarkan pada :

- 1). Adanya sumber daya yang dapat menimbulkan rasa senang, indah, nyaman dan bersih.
- 2). Adanya aksesibilitas yang tinggi untuk dapat mengunjunginya.
- 3). Adanya ciri khusus/spesifikasi yang bersifat langka
- 4). Obyek wisata alam memiliki daya tarik tinggi karena keindahan alam pegunungan, sungai, pantai, pasir, hutan, dan sebagainya.
- 5). Obyek wisata budaya mempunyai daya tarik tinggi karena memiliki nilai khusus dalam bentuk atraksi kesenian, upacara-upacara adat, nilai luhur yang terkandung dalam suatu obyek buah karya manusia pada masa lampau.

Sebagai antisipasi perkembangan dunia Pariwisata yang telah mengglobal sifatnya, Undang – Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataaan yang terdiri atas 9 bab dan 40 pasal yang mengandung ketentuan meliputi 8 hal, yaitu :

1. Wisata adalah kegiatan perjalanan atau sebagian dari kegiatan tersebut yang dilakukan secara sukarela serta bersifat sementara untuk menikmati objek daya tarik wisata.

2. Wisatawan adalah orang yang melakukan kegiatan wisata

3. Pariwisata adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan wisata, termasuk pengusahaan objek dan daya tarik wisata serta usaha – usaha yang terkait dengan bidang tersebut.
4. Kepariwisata adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan pariwisata.
5. Usaha Pariwisata adalah kegiatan yang bertujuan menyelenggarakan jasa pariwisata atau menyediakan dan mengusahakan objek dan daya tarik wisata, usaha sarana pariwisata, dan usaha yang lain yang berkaitan dengan bidang tersebut.
6. Objek dan daya tarik wisata adalah segala sesuatu yang menjadi sasaran wisata.
7. Kawasan pariwisata adalah kawasan dengan luas tertentu yang dibangun atau disediakan untuk memenuhi kebutuhan Pariwisata.
8. Menteri Pariwisata adalah menteri yang bertanggung jawab di bidang kepariwistaan (Pendit, 1999 : 14).

**c). Jenis – jenis Pariwisata**

Menurut Pendit (1994), pariwisata dapat dibedakan menurut motif wisatawan untuk mengunjungi suatu tempat. Jenis-jenis Pariwisata tersebut adalah sebagai berikut :

1. Wisata Budaya

Yaitu perjalanan yang dilakukan atas dasar keinginan untuk memperluas pandangan hidup seseorang dengan jalan mengadakan kunjungan atau peninjauan ketempat lain atau ke luar negeri, mempelajari keadaan rakyat, kebiasaan adat istiadat mereka, cara hidup mereka, budaya dan seni mereka.

## 2. Wisata Maritim atau Bahari

Jenis wisata ini banyak dikaitkan dengan kegiatan olah raga di air, lebih-lebih di danau, pantai, teluk, atau laut seperti memancing, berlayar, menyelam sambil melakukan pemotretan, kompetisi berselancar, balapan mendayung, melihat-lihat taman laut dengan pemandangan indah di bawah permukaan air serta berbagai rekreasi perairan yang banyak dilakukan didaerah-daerah atau negara-negara maritim, di Laut Karibia, Hawaii, Tahiti, Fiji dan sebagainya.

## 3. Wisata Cagar Alam (Taman Konservasi)

Untuk jenis wisata ini biasanya banyak diselenggarakan oleh agen atau biro perjalanan yang mengkhususkan usaha-usaha dengan jalan mengatur wisata ke tempat atau daerah cagar alam, taman lindung, hutan daerah pegunungan dan sebagainya yang kelestariannya dilindungi oleh undang-undang.

## 4. Wisata Konvensi

Wisata yang erat dengan wisata jenis politik adalah apa yang dinamakan wisata konvensi. Berbagai negara pada dewasa ini membangun wisata konvensi ini dengan menyediakan fasilitas bangunan dengan ruangan-ruangan tempat bersidang bagi para peserta suatu konferensi, musyawarah, konvensi atau pertemuan lainnya baik yang bersifat nasional maupun internasional

## 5. Wisata Pertanian (Agrowisata)

Sama halnya wisata industri, wisata pertanian ini adalah pengorganisasian perjalanan yang dilakukan ke proyek-proyek pertanian, perkebunan, ladang pembibitan dan sebagainya dimana wisatawan rombongan dapat mengadakan kunjungan dan peninjauan untuk tujuan studi maupun melihat-lihat keliling sambil menikmati segarnya tanaman beraneka warna dan suburnya pembibitan berbagai jenis sayur-mayur dan palawija di sekitar perkebunan yang dikunjungi.

## 6. Wisata Buru

Jenis ini banyak dilakukan di negeri-negeri yang memang memiliki daerah atau hutan tempat berburu yang dibenarkan oleh pemerintah dan digalakan oleh berbagai agen atau biro perjalanan. Wisata buru ini diatur dalam bentuk safari buru ke daerah atau hutan yang telah ditetapkan oleh pemerintah negara yang bersangkutan, seperti berbagai negeri di Afrika untuk berburu gajah, singa, jerapah, dan sebagainya.

## 7. Wisata Ziarah

Jenis wisata ini sedikit banyak dikaitkan dengan agama, sejarah, adat istiadat dan kepercayaan umat atau kelompok dalam masyarakat. Wisata ziarah banyak dilakukan oleh perorangan atau rombongan ke tempat-tempat suci, ke makam-makam orang besar atau pemimpin yang diagungkan, ke bukit atau gunung yang dianggap keramat, tempat pemakaman tokoh atau pemimpin sebagai manusia biasa penuh legenda. Wisata ziarah ini banyak dihubungkan

dengan niat atau hasrat sang wisatawan untuk memperoleh restu, kekuatan batin, keteguhan iman dan tidak jarang pula untuk tujuan memperoleh berkah dan kekayaan melimpah.

#### **d).Manfaat Pariwisata**

Manfaat pariwisata di dalam pembangunan mencakup beberapa segi, yaitu :

##### **1. Segi ekonomi**

Bahwa perkembangan Pariwisata dapat merangsang tumbuhnya beberapa usaha – usaha ekonomi tertentu yang saling menunjang, dalam istilah teknisnya hal tersebut memperluas dasar perekonomian suatu Negara.

##### **2. Segi budaya**

Salah satu dorongan kebutuhan manusia untuk mengunjungi suatu tempat adalah untuk memenuhi rasa keingintahuan, mengagumi atau menyelami seni budaya yang dikunjunginya.

##### **3. Segi pemeliharaan dan pemanfaatan lingkungan hidup**

Pengembangan Pariwisata yang tidak teratur dapat merusak lingkungan hidup, sebaliknya apabila dikembangkan secara benar dan melihat efek yang akan terjadi terhadap lingkungan. Keduanya dapat saling bersinergi

Garis – garis Besar Haluan Negara (GBHN) menetapkan bahwa pengembangan Pariwisata merupakan pengenalan nilai budaya bangsa dan meningkatkan budaya nasional dengan memperhatikan tetap terpeliharanya kebudayaan bangsa, kelestarian, dan mutu lingkungan hidup serta merupakan pembangunan pariwisata yang dilakukan secara menyeluruh dan terpadu dengan sektor lain serta antar pengusaha Pariwisata supaya mereka dapat saling menunjang (Suwanto, 2001:25). Pengembangan Pariwisata tersebut dapat dilakukan dari dua segi, yaitu :

a. Segi fisik

1. Membangun sarana dan prasarana Pariwisata di lokasi objek wisata.
2. Melengkapi sarana prasarana yang sudah ada di lokasi objek wisata.

b. Segi non – fisik

1. Meningkatkan pelayanan (*service*) kepada para pengunjung dengan meningkatkan daya manusia sebagai pengelola objek wisata.
2. Memunculkan kebudayaan – kebudayaan yang ada di daerah sehingga dapat dinikmati oleh para pengunjung.
3. Memperlihatkan sesuatu yang khas yang ada di daerah, seperti : kuliner dan kerajinan - kerajinan khas.

Adanya pengembangan Pariwisata juga akan mendorong timbulnya industri penunjang seperti tempat – tempat hiburan, restoran – restoran, biro perjalanan yang mana hal tersebut dapat meningkatkan pendapatan



masyarakat sekitar objek wisata karena tenaga yang diserap oleh industri Pariwisata tersebut (Yoesti, 1985:46). Setelah dilakukan pengembangan tentu diharapkan pendapatan dari sektor pariwisata meningkat dan dapat menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang akan didapat dari :

- a. Hasil pajak daerah
- b. Hasil retribusi daerah
- c. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang lainnya dipisahkan dan,
- d. Lain – lain dari pendapatan yang sah.

Dari sektor pariwisata pemerintah dapat memperoleh pemasukan dari :

## 1.5 Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional adalah pernyataan yang dapat diartikan sebagai suatu variabel yang hendak diteliti. Tujuan dari perumusan definisi konsepsional adalah agar terdapat kesamaan persepsi tentang suatu variabel antara peneliti dan pembaca proposal penelitian.

1. Kebijakan adalah serangkaian keputusan yang dirumuskan melalui pengumpulan aspirasi yang diakomodasikan oleh Pemerintah dalam bentuk peraturan – peraturan yang bersifat mengikat.
2. Implementasi Kebijakan adalah tindakan penterjemahan kebijakan oleh pemerintah dalam bentuk kegiatan – kegiatan yang khusus diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
3. Kawasan Cagar Budaya dan Pariwisata adalah suatu lokasi yang mempunyai predikat dimana lokasi tersebut memiliki nilai – nilai perkembangan aspek kehidupan, sejarah, budaya, pendidikan, sehingga dapat menjadikan lokasi tersebut menjadi objek wisata.
4. Revitalisasi adalah upaya memfungsikan kembali suatu kawasan dengan memanfaatkan potensi lingkungan disekitarnya agar dapat diarahkan untuk kepentingan agama, sosial, pariwisata, pendidikan, ilmu pengetahuan dan atau kebudayaan. Revitalisasi disini ditujukan lebih kepada penataan kawasan penyangga (*buffer zone*) yang ada di kawasan Tamansari, sehingga Revitalisasi Tamansari dapat dilakukan secara menyeluruh

## 1.6 Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan cara penulisan taktis agar konsep bisa berhubungan dengan praktek, dengan kenyataan, atau dengan fakta, sesuai dengan namanya, tulisan definisi ini menyatakan kesiapan untuk dioperasikan (Operasionalisasi). Dalam penelitian ini, maka Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Wisata Tamansari di Kota Yogyakarta dapat dilihat melalui :

### 1. Kebijakan publik penataan kawasan wisata Tamansari, indikator – indikator :

- a. Rencana – rencana penataan kawasan cagar budaya Tamansari dalam Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.
- b. Rencana – rencana penataan kawasan wisata Tamansari dalam Peraturan Walikota. Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor: 557/KEP/2007 Tentang Rencana Aksi Daerah Pengembangan Pariwisata Berbasis Budaya Kota Yogyakarta.

### 2. Implementasi kebijakan penataan kawasan wisata Tamansari

- a. Realisasi dari rencana penataan kawasan cagar budaya Tamansari dalam Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.
- b. Realisasi dari rencana penataan kawasan wisata Tamansari dalam Peraturan Walikota. Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor: 557/KEP/2007 Tentang Rencana Aksi Daerah Pengembangan Pariwisata Berbasis Budaya Kota

Keterkaitan antara cagar budaya (pelestarian/pemugaran) dengan pariwisata dalam Tamansari tidak dapat dipisahkan, Maka dalam tingkatan ini kinerja pengelolaan sangat berpengaruh terhadap keseluruhan rangkaian kebijakan penataan Tamansari. Dan untuk menyederhanakan perkembangan Implementasi Kebijakan yang sedang berlangsung di Tamansari, fokus yang paling utama adalah kinerja dari pengelolah Tamansari itu sendiri. Dengan melihat latar belakang Implementasi Kebijakan Penataan Kawasan Wisata Tamansari maka teori yang sesuai adalah teori yang dikemukakan oleh Edward III, yaitu :

1. Prasyarat implementasi kebijakan.
2. Faktor – faktoryang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu :
  - a. Komunikasi
  - b. Sumber Daya
    - 1) Staf
    - 2) Informasi yang memadai
    - 3) Wewenang yang dimiliki Implementator.
    - 4) Failitas.
  - c. Disposisi/Kecendrungan/Prilaku.
  - d. Struktur Birokrasi
    - 1) Standar Operasional Prosedur (SOP)
    - 2) Fragmentasi.

## 1.7 Metode Penelitian

### 1.7.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini bermaksud ingin mencermati dan menelaah lebih jauh lagi tentang sejauh mana implementasi kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta tentang penataan kawasan wisata Tamansari. Untuk itu peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif. Penelitian merupakan proses penemuan kebenaran yang dijabarkan dalam bentuk kegiatan yang sistematis dan berencana yang dilandasi metode ilmiah (Sumardjono, 1997:42).

Metode deskriptif adalah metode yang melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian seseorang, lembaga, masyarakat pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.<sup>12</sup> Sedangkan data kualitatif menurut Kuntjoroningrat adalah :

*“Data yang dikumpulkan adalah berupa studi kasus dan bersifat monografi mudah diklasifikasikan dan jumlahnya sedikit”.*

Untuk memperoleh kesimpulan yang objektif, penelitian kualitatif mencoba mendalami dan menerobos gejala yang menginterpretasikan masalahnya atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai permasalahan sebagaimana disajikan situasinya.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2007, hal 67

<sup>13</sup> Lenny I. Maslana, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung 2002 hal 3

Berdasarkan pengertian dan ciri-ciri metode penelitian diatas, maka operasionalnya berkisar pada pengumpulan data yang selanjutnya disusun, diolah dan ditafsirkan. Selanjutnya data yang telah diolah tersebut diberi makna yang rasional dengan mematuhi prinsip – prinsip logika untuk memperoleh kesimpulan yang bersifat kritis.

### **1.7.2 Lokasi Penelitian**

Dalam penelitian ini, lokasi yang menjadi objek penelitian adalah Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB), Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Propinsi DIY, Dinas Pariwisata dan Kesenian Kota Yogyakarta, Dinas Pekerjaan Umum Perumahan – Energi Sumber Daya Mineral DIY, dan Kawasan Wisata Tamansari.

### **1.7.3 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

#### **1. Wawancara,**

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan – pertanyaan mengenai konsep penelitian (atau yang terkait dengannya) secara langsung dengan pimpinan organisasi atau staf yang

## 2. Dokumentasi

Dokumentasi adalah pengumpulan data dengan cara meminta data yang telah ada sebelumnya (Djarwanto, 1990:23). Sumber dokumentasi dapat berupa peraturan perundang – undangan, dokumen – dokumen, surat kabar, majalah, maupun jurnal yang dapat melengkapi informasi yang dibutuhkan.

### 1.7.4 Sumber data

Data merupakan komponen dasar dari informasi yang akan diproses lebih lanjut untuk menghasilkan informasi. Dimana data disini diperoleh dari unit analisa yang akan menjadi sarana penuntun bagi peneliti.

Menurut tehnik pengumpulannya, secara garis besar data penelitian dibedakan menjadi dua macam :

1. Data primer, semua informasi mengenai konsep penelitian (ataupun yang terkait didalamnya) yang kita peroleh secara langsung dari unit analisa yang dijadikan objek penelitian.
2. Data sekunder, semua informasi yang kita peroleh tidak secara langsung, melalui dokumen – dokumen yang mencatat keadaan konsep penelitian (ataupun yang terkait dengannya) di dalam unit analisa yang dijadikan sebagai objek penelitian.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Djarwanto, Eka. *Rekomendasi Teknik Pengumpulan Data*. Diklat Jilid Metode Penelitian Sosial

### **1.7.5 Unit Analisis**

Unit analisis yang digunakan dalam penelitian ini meliputi :

1. Balai Pelestarian Cagar Budaya DIY (BPCB DIY)
2. Dinas Kebudayaan Propinsi DIY
3. Dinas Pariwisata Propinsi DIY
4. Dinas Pekerjaan Umum Perumahan – Energi Sumber Daya Mineral DIY
5. Kepala Dinas Pariwisata Dan Budaya Kota Yogyakarta dan Kepala Seksi Pengembangan Obyek dan Daya Tarik Wisata Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta
6. Masyarakat kampung Taman.

### **1.7.6 Teknik analisa data**

Analisa data merupakan proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja.<sup>15</sup> Pada penelitian analisis data yang dipakai adalah analisis secara kualitatif. Istilah penelitian kualitatif sendiri pada mulanya bersumber pada pengamatan kualitatif. Boghdan dan Taylor (1975:5) mendefinisikan ‘metode kualitatif’ sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata – kata tertulis atau lisan (wawancara) dari orang – orang dan perilaku yang dapat



diamati.<sup>16</sup> Disini terlihat bahwa dalam penelitian kualitatif, kontak antara peneliti dengan subjek atau objek yang diteliti (secara kolektif) memberikan pengalaman kepada peneliti guna dapat menggambarkan secara jelas tentang apa yang terjadi.

Penelitian kualitatif harus mempertimbangkan metodologi kualitatif itu sendiri. Metodologi kualitatif merupakan prosedur yang menghasilkan data deskriptif berupa data tertulis atau lisan di masyarakat bahasa (Djajasudarma, 2006: 11). Lebih lanjut dijelaskan bahwa pendekatan kualitatif yang menggunakan data lisan suatu bahasa memerlukan informan. Pendekatan yang melibatkan masyarakat bahasa ini diarahkan pada latar dan individu yang bersangkutan secara holistik sebagai bagian dari satu kesatuan yang utuh. Oleh karena itu, dalam penelitian bahasa jumlah informan tidak ditentukan jumlahnya. Dengan kata lain, jumlah informannya ditentukan sesuai dengan keperluan penelitian.