

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DINAS PARIWISATA DAN KEBUDAYAAN TENTANG OBJEK WISATA UNGGULAN HAPANASAN

Afrizal, Zaili Rusli dan Febri Yuliani

Program Studi Magister Ilmu Administrasi

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau

Kampus Bina Widya Jl. H.R. Soebrantas, Km. 12,5 Panam Pekanbaru

Abstract: Implementation of the Tourism and Culture Office Policy on Hapanasan Leading Tourism Objects. This study aims to determine the implementation of the Tourism and Culture Department's policy on superior tourism objects hapanasan. Research informants are the head of the tourism department, tourism development staff, community, visitors and tour guards. The sampling technique uses snowball sampling, data collection techniques are carried out by interviews, observation and documentation. Data analysis by using data triangulation. The results show that in the implementation of superior tourism development, hapanasan is still not optimal. There are still many facilities and infrastructures that must be equipped, limited resources, minimal communication and less costs to renovate.

Keywords: implementation of wisdom, tourism development, tourist attraction

Abstrak: Implementasi Kebijakan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan tentang Objek Wisata Unggulan Hapanasan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan tentang objek wisata unggulan hapanasan. Informan penelitian adalah kepala dinas pariwisata, staff pengembangan pariwisata, masyarakat, pengunjung dan penjaga wisata. Teknik penarikan sampel menggunakan snowball sampling, teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, observasi dan dokumentasi. Analisis data dengan menggunakan triangulasi data. Hasil menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan pengembangan wisata unggulan hapanasan masih belum optimal. Masih banyaknya sarana dan prasarana yang harus dilengkapi, keterbatasan sumber daya, komunikasi yang masih minim dan biaya yang masih kurang untuk perenovasian.

Kata kunci: implementasi kebijakan, pengembangan pariwisata, objek wisata

PENDAHULUAN

Perkembangan industri pariwisata tidak lepas dari campur tangan dinas pariwisata dan budaya yang mempunyai peran penting dalam pembangunan suatu daerah. Bahkan pada beberapa daerah menunjukkan bahwa industri pariwisata mampu mendongkrak daerah tersebut dari keterbelakangan dan menjadikannya sebagai sumber pendapatan utama daerah. Pentingnya industri pariwisata dalam pembangunan dan pengembangan suatu daerah tidak lepas dari kenyataan bahwa pariwisata merupakan sektor jasa yang inherent dengan kehidupan masyarakat modern yang artinya semakin tinggi pendidikan dan ekonomi seseorang atau masyarakat, maka

kebutuhan akan pariwisata akan semakin besar pula.

Perkembangan industri pariwisata di Kabupaten Rokan Hulu Provinsi Riau merupakan dampak dari pembangunan jangka panjang yang mengacu pada sistem Perencanaan Pembangunan Nasional berdasarkan Undang - undang Nomor 25 Tahun 2004 yang berisikan tentang salah satu pendekatan penting untuk menunjang kesinambungan pembangunan nasional serta dapat mendorong efektifitas dan efisiensi melalui sinkronisasi dan peningkatan sinergi program antara pusat dengan daerah serta program pembangunan lintas sektor di daerah. Perkembangan industri pariwisata tidak lepas dari adanya kinerja Dinas Pariwisata dan Budaya

yang memfokuskan pada perbaikan infrastruktur (teknologi informasi dan komunikasi), akses, kesehatan, kebersihan, dan promosi tentang potensi dan keindahan wisata yang menjadi daya tarik wisatawan. Kebijakan dalam menetapkan retribusi wisata juga dirasakan oleh masyarakat yang akan berkunjung ke kawasan pariwisata tersebut. Dari hasil data yang di peroleh masih di temukannya jumlah wisatawan yang tidak membayar retribusi.

Selain itu kegiatan pariwisata merupakan hal yang berkaitan erat dengan sumber daya yang menarik dari suatu tujuan wisata yaitu dalam bentuk daya tarik alam dan daya tarik budaya oleh sejumlah wisatawan. Untuk mengetahui jumlah wisatawan dalam tahun terakhir di Kabupaten Rokan Hulu, maka dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1. Jumlah Wisatawan di Kabupaten Rokan Hulu.

No	Tahun	Jumlah Wisatawan
1	2012	1.713
2	2013	946
3	2014	1.329
4	2015	1.425
5	2016	1.059

Sumber : Dinas Budaya dan Pariwisata Kabupaten Rokan Hulu, 2017

Tabel di atas menunjukkan adanya penurunan jumlah wisatawan yang berasal dari berbagai wilayah yang disebabkan oleh minimnya informasi dan fasilitas yang disediakan serta kurangnya perhatian pemerintah terhadap kondisi jalan untuk menuju lokasi wisata yang ada di Kabupaten Rokan Hulu. Berdasarkan data dan fenomena tersebut maka permasalahan penelitian adalah bagaimana implementasi kebijakan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan tentang objek wisata unggulan Hapanasan di Kabupaten Rokan Hulu. Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy*) sekaligus studi yang sangat *crucial*. Pengertian *crucial* dalam kebijakan adalah kebijakan yang baik harus disertai dengan perencanaan implementasi yang baik. Jadi tahapan implementasi kebij-

kan merupakan tahapan yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang dirancang benar-benar aplikatif di lapangan dan berhasil untuk menghasilkan output dan *outcomes* yang direncanakan.

Grindle memberikan pandangan bahwa secara umum tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Menurut Bernadine R. Wijaya dan Susilo Supardo (Riant Nugroho, 2011), mengatakan bahwa implementasi adalah proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktik.

Menurut Tangkilis (2003) imlementasi kebijakan publik mampu memberikan jalan keluar dari berbagai macam alternatif kebijakan publik dan pemeritahan, dan yang paling banyak mencapai seperangkat tujuan didalam hubungan antara kebijakan dalam tujuan. Penarikan kesimpulan tentatif sebagai kebijakan atau kombinasi kebijakan yang mana paling baik untuk diadopsi dalam hal tujuan, kebijakan dan tujuan, menentukan apa yang akan dilakukan.

Model implementasi kebijakan Edward berperspektif top down. Dalam model yang dikemukakan Edward III ini mengemukakan 4 variabel yaitu adanya (1) Komunikasi, (2) Sumber daya, (3) Disposisi, (4) Struktur Birokrasi.

Menurut Pendit (2006) Pariwisata adalah salah satu jenis industri baru yang mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang cepat dalam menyediakan lapangan kerja, peningkatan penghasilan, standar hidup serta menstimulasi sektor-sektor produktivitas lainnya.

Mathiseon dan Wall dalam Pitana (2005) mengatakan bahwa pariwisata mencakup 3 elemen

1. *A dynamic element*, yaitu travel ke suatu destinasi wisata
2. *A static element*, yaitu singgah di daerah tujuan
3. *A consequential element*, yaitu akibat dari dua hal di atas (khususnya pada masyarakat lokal) yang meliputi dampak ekonomi, social, dan fisik dari

adanya kontak dengan wisatawan.

Menurut Marpaung (2002) pengembangan kepariwisataan dilandaskan atas usaha-usaha sebagai berikut:

1. Memelihara dan membina keindahan alam dan kekayaan serta kebudayaan masyarakat Indonesia sebagai daya tarik kepariwisataan.
2. Menyediakan membina fasilitas transportasi, akomodasi, *entertainment*, dan pelayanan pariwisata lainnya yang di perlukan termasuk pendidikan pegawai
3. Menyelenggarakan promosi kepariwisataan secara aktif dan efektif di dalam dan luar negeri
4. Mengusahakan kelancaran formalitas perjalanan dan lalu lintas para wisatawan dan dengan demikian menghilangkan unsur-unsur pengambatnya
5. Mengerahkan kebijaksanaan dan kegiatan perhubungan sebagai sarana utama guna memperbesar jumlah dan kelancaran arus wisatawan.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan dinas pariwisata dan kebudayaan dalam peraturan Bupati Nomor 67 Tahun 2009 tentang penetapan objek wisata unggulan Hapanasan Kabupaten Rokan Hulu.

METODE

Jenis penelitian ini berupa deskriptif kualitatif. Penelitian ini dilakukan dengan mengambil lokasi penelitian di dinas pariwisata dan kebudayaan Rokan Hulu. Informan penelitian adalah kepala dinas pariwisata, staf pengembangan pariwisata, masyarakat, pengunjung dan penjaga wisata. Metode pengumpulan data dilakukan dengan melakukan wawancara yang berupa tanya jawab antara peneliti dengan informan penelitian. Selain itu peneliti juga melakukan kajian pustaka dari penelitian-penelitian terdahulu. Teknik pengumpulan data dengan observasi, wawancara dan dokumentasi. Metode analisis data menggunakan proses analisis interaktif

mulai dari pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

HASIL

Komunikasi

Komunikasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah bagaimana kebijakan dinas pariwisata dan kebudayaan Kabupaten Rokan Hulu mensosialisasikan. Khususnya Objek wisata Hapanasan. Berikut wawancara yang peneliti lakukan dengan kepala dinas pariwisata :

“Wisata yang ada di kabupaten Rokan Hulu salah satunya adalah wisata Hapanasan, karena termasuk dalam Peraturan Bupati Nomor 67 tahun 2009, maka dari itu harus ditingkatkan pengenalan objek wisata di kalangan masyarakat” (wawancara yang peneliti lakukan dengan kepala dinas pariwisata 12 Desember 2017)

Indikator komunikasi yaitu: transmisi, kejelasan komunikasi dan konsistensi komunikasi. Kejelasan informasi berperan penting dalam menunjang kelancaran informasi antara Kepala Dinas Pariwisata selaku pembuat kebijakan dan bagian-bagiannya serta masyarakat selaku pelaksana kebijakan. Dari sisi komunikasi pemasaran yang dilakukan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Rokan Hulu tidak lepas dari lingkup promosi. Model komunikasi Dinas Pariwisata dan kebudayaan dalam mengkomunikasikan objek wisata yang ada di Kabupaten Rokan-Hulu.

Sumber Daya

Majunya suatu wisata tentu tidak lepas dari sumber daya yang sangat berkompeten di dalamnya seperti yang tercantum dalam teori Edward III. Sumber daya yang dimaksud terbagi 4 bagian yaitu staf, informasi, kewenangan dan fasilitas. Staf dalam konteks penelitian ini adalah staf dari dinas pariwisata yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan pengembangan objek wisata hapanasan. Hal ini jelaskan juga dalam kutipan wawancara dengan staff pengembangan yang mengurus *website* dinas Kebudayaan dan Pariwisata Rokan Hulu.

“Website kita sudah ada dan saya yang mengurus masalah pemeliharaan website. Namun Karena kesibukan saya juga di bidang pengembangan pemeliharaan kurang dilakukan. saya sudah ada rencana mau membuat pengelompokan promosi berdasarkan jenis pariwisata umpamanya objek wisata unggulan, atau daya tarik, namun keterbatasan tadi membuat saya tidak sempat, kuantitas sdm yang melakukan pemeliharaan juga kurang” (Wawancara dengan staff bagian pengembangan, pada 06 Desember 2017).

Dari observasi yang dilakukan, masalah pengembangan teknologi informasi ini hanya di mengerti oleh satu orang, yaitu staff pengembangan yang di wawancara. padahal, kebutuhan akan sumber daya manusia (SDM) yang paham akan teknologi informasi di bidang pariwisata ini sangat penting bagi kemajuan promosi dan pemasaran objek wisata terkhusus objek wisata unggulan Hapanasan.

Disposisi

Disposisi dibagi menjadi 2 bagian yaitu penetapan staf dan hambatan yang dijumpai. Menurut analisa peneliti pengembangan objek wisata Hanpanas yang dijalankan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan masih banyak hambatan-hambatan yang menjadi tugas rumah pemerintah daerah seperti, adanya pemahaman bahwa masih kurangnya retribusi yang diperoleh dari objek wisata Hanpanasan menjadi salah satu alasan hambatan pengembangan objek wisata Hanpanasan dan seperti fasilitas yang belum memadai, pendanaan hanya bersumber dari APBD Kabupaten Rokan Hulu saja, serta kurangnya promosi dan peran masyarakat dalam menjaga kebersihan lingkungan dan pengembangan objek wisata berupa sarana prasarana penunjang pengembangan objek wisata juga terbatas (tempat sampah, tempat duduk, MCK dan air bersi masih sangat minim), kurangnya kemampuan sumber daya manusia dan permodalan yang cukup untuk pengembangan objek wisata Hanpanasan serta belum adanya

investor yang ikut bergabung dalam pengembangan objek wisata Hanpanasan.

Struktur Birokrasi

Proses yang ada dalam birokrasi dapat berjalan dengan konsisten, efektif dan efisien sehingga tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang ada, struktur birokrasi dibagi menjadi 2 bagian yaitu: SOP dan penyebaran tanggung jawab. Dalam konteks implementasi kebijakan pengembangan objek wisata hanpanasan, tidak ada SOP yang khusus mengatur dan hanya berpedoman berdasarkan Tugas Pokok dan Fungsi. Analisa peneliti mengenai SOP yang digunakan dalam pengembangan wisata hanpanasan masih kurang efektif karena tidak adanya standar operasi sistem yang khusus dalam pengelolaan pantai Hanpanasan. Namun, struktur organisasi pengembangan objek wisata unggulan Hapanasan ini belum ada dalam pelaksanaannya. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Rokan Hulu hanya mengacukan wewenang yang dimiliki pada Tugas Pokok dan Fungsi.

“Struktur organisasi khusus tidak ada, kita menjalankan pengembangan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi. Kita juga tidak memiliki UPTD jadi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata lah yang melaksanakan pengembangan.”

(Wawancara dengan Sekretaris Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Rokan Hulu 2017)

Berikut wawancara dengan staff Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Rokan Hulu:

“Kalau menurut saya, struktur khusus atau wewenang khusus untuk pengembangan objek wisata Unggulan tidak ada” (wawancara dengan Staff Dinas kebudayaan dan pariwisata Rokan Hulu 2017).

Berdasarkan wawancara di atas maka penulis mengambil kesimpulan bahwa penentuan kewenangan dalam strategi pengembangan objek wisata unggulan Hapanasan ini masih belum jelas.

Dalam pelaksanaan pengembangan objek wisata unggulan tentu ada beberapa hal yang menjadi hambatan dan faktor-faktor

yang mempengaruhi dari pengembangan itu sendiri. Setelah penulis melakukan kegiatan penelitian dilihat dari observasi dan wawancara, maka penulis akan menjelaskan mengenai apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi strategi pengembangan objek wisata unggulan Hapanasan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Rokan Hulu.

PEMBAHASAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam sadar wisata bukan hanya melibatkan masyarakat dalam kegiatan wisata melainkan juga melibatkan masyarakat untuk ikut serta sebagai tenaga kerja dalam kegiatan pariwisata, menjadi pelaku di sektor wisata serta mendorong masyarakat untuk ikut serta dalam menciptakan iklim yang kondusif sebagai tuan rumah yang baik untuk mampu menciptakan kondisi yang aman, bersih, tertib, nyaman, indah, ramah dan kenangan atau yang sering disebut dengan *Sapta Pesona*. Dalam pengembangan kebijakan pariwisata ditemukan masih minimnya penyediaan aksesibilitas, transportasi, infrastruktur, fasilitas pendukung dan akomodasi objek wisata unggulan, seperti jalan rusak menuju objek wisata unggulan Hapanasan, tidak adanya transportasi khusus menuju objek wisata unggulan, masih minimnya pusat penjualan cendramata dan tidak ada adanya rumah makan serta penginapan yang berada di sekitaran objek wisata unggulan Hapanasan.

Masalah di atas tidak terlepas dari masih belum maksimalnya koordinasi pemerintah dengan masyarakat dan pihak swasta yang secara tidak langsung ikut serta dalam pelaksanaan pengembangan objek wisata unggulan Hapanasan. karena sistem dalam pengembangan pariwisata ada pemerintah, masyarakat dan swasta.

Sumber daya dalam pengembangan objek wisata unggulan juga sangat penting. Karena kunci utama keberhasilan suatu kebijakan juga terletak pada sumber daya yang dimiliki, baik itu sumber daya dana, sumber daya manusia. Pelaksanaan pengembangan objek wisata unggulan Hapanasan menurut hasil observasi peneliti yaitu, masih kurangnya sumber daya manusia baik kualitas ma-

upun di bidang pariwisata. Dalam hal parkir, pengunjung memarkirkan kendaraannya sembarangan padahal sudah ada pelataran tempat parkir. Kolam renang air panas setinggi dada orang dewasa, tidak ada pengawasan dan pipa air panas di biarkan saja tertentang di jalan sekitar kolam. Petugas outbond yang tidak ada di tempat, dan pusat informasi kupu-kupu yang tutup namun, dibuka saat ada pengunjung yang ingin melihat. Berdasarkan penjelasan sebelumnya, jelas bahwa kuantitas dan kualitas dari sumber daya manusia masih minim. Dana ataupun anggaran merupakan hal yang mempengaruhi dalam pengembangan objek wisata unggulan hapanasan. Untuk menjalankan strategi dinas Kebudayaan dan Pariwisata Rokan Hulu mendapat dana dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) kabupaten dan provinsi. Dibutuhkan pelatihan dan penambahan sumber daya manusia dalam meningkatkan profesionalisme di bidang kepariwisataan. Untuk sumber daya di bidang pengembangan teknologi informasi dan komunikasi untuk promosi.

Menurut Yoeti (2008) pada dasarnya kebijakan tersebut lebih banyak diarahkan dan ditekankan dalam rangka untuk mengambil langkah-langkah penyelenggaraan beberapa kegiatan yang antara lain meliputi:

1. Meningkatkan pemahaman seluruh lapisan masyarakat tentang manfaat pariwisata dalam pembangunan
2. Meningkatkan citra dan mutu pelayanan pariwisata nasional
3. Meningkatkan penyelenggaraan promosi pariwisata indonesia di luar negeri
4. Memberi pengarahan dan petunjuk dalam pengembangan kepariwisataan dalam ruang lingkup nasional
5. Mengadakan koordinasi dengan departemen terkait, lembaga-lembaga pemerintah, pemerintah daerah, pihak swasta nasional dan organisasi masyarakat untuk menyerasikan langkah dalam perencanaan dan pengembangan pariwisata di indonesia.

SIMPULAN

Pelaksanaan pengembangan objek wisata unggulan Hapanasan sudah dijalankan, namun masih belum optimal. Dibutuhkan banyak pengembangan lagi untuk meningkatkan dan mempopulerkan objek wisata unggulan Hapanasan dengan meningkatkan pembangunan sarana dan prasarana, melakukan pemeliharaan rutin terhadap asset yang dimiliki agar tidak terbengkalai serta pengelolaannya, meningkatkan partisipasi masyarakat dengan melakukan pelatihan dan pembinaan tentang sadar wisata. Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pengembangan objek wisata unggulan Hapanasan adalah keterbatasan dana yang dimiliki dalam pelaksanaan pengembangan, karena dana diperoleh hanya dari anggaran pendapatan daerah kabupaten dan anggaran pendapatan provinsi. Selain itu sumber daya manusia pelaksana masih kurang profesional alhasilnya kuantitas sumber daya profesional terbatas.

DAFTAR RUJUKAN

- Edward III, 1980, *Implementation Public Policy*, Congressional Quarter Press, Washington DC.
- Marpaung, Happy, 2002, *Pengantar Pariwisata*, Bandung: Alfabeta.
- Nugroho, Rian, 2011, *Public Policy*, PT Alex Media Komputindo, Jakarta.
- Hanke, J. E., A. G. Reitsch, and D. W. Wichern. 2001. *Business Forecasting. Seventh Edition*. Prentice-Hall, Inc. New Jersey: Upper Saddle River.
- Pendit, Nyoman.s. 2006, *Ilmu Pariwisata Sebuah Pengantar Perdana*, Jakarta : PT. Pradnya Paratama.
- Pitana, I Gde. 2005, *Sosiologi pariwisata*, Denpasar: Penerbit Andi.
- Tangkilisan, Nogi Hessel. 2005. *Manajemen Publik*, Jakarta : PT. Gramedia
- Yoeti, Oka. A. 2008. *Perencanaan dan Pengembangan Pariwisata*, Jakarta: Pradnya Paramita.