

Implementasi Kebijakan Sektor Pariwisata di Kabupaten Kepulauan Talaud (Studi Tentang Implementasi Program Destinasi Wisata Air Terjun Panulan)

Ismiati Essing

Program Studi Administrasi Negara

Program Pascasarjana

Universitas Negeri Manado

essingismiati@gmail.com

Abstrak - Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan, menganalisis, dan menginterpretasikan Implementasi Program Destinasi Wisata Air Terjun Panulan dengan menggunakan metode penelitian kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi program destinasi wisata Air Terjun Panulan tidak terimplementasi karena tidak adanya komitmen dari pemerintah, status hibah tanah tidak jelas serta faktor tidak tersedianya dana. itu terlihat pada 3 indikator yaitu :1) rencana pengembangan destinasi wisata Air Terjun Panulan yang sejak 2007 hanya menjadi rencana yang tidak diimplementasikan. 2) Air Terjun Panulan yang potensial yang prospektif tidak mampu menarik pengunjung. 3) Respon positif masyarakat terhadap pengembangan destinasi wisata air terjun Panulan tidak diikuti dengan tindakan untuk melakukan ganti rugi bagi pemilik tanah.

Kata-kata kunci : *Kebijakan, Air Terjun, Implementasi*

I. PENDAHULUAN

Dalam pasal 1 UU No 10 Tahun 2009 ditegaskan bahwa Tujuan Pariwisata adalah yang selanjutnya disebut destinasi pariwisata adalah kawasan geografis yang berada dalam satu atau lebih wilayah administratif yang didalamnya terdapat daya Tarik wisata, fasilitas umum, fasilitas

pariwisata, aksesibilitas, serta masyarakat yang saling terkait dan melengkapi terwujudnya kepariwisataan. Selanjutnya disampaikan juga bahwa Kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara memberikan serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha [1].

Air Terjun yang terletak di Desa Panulan kecamatan Kabaruan yang dapat ditempuh dengan kendaraan dalam waktu 25 menit dengan jarak 6 km dari ibukota kecamatan. Air terjun panulan mempunyai ketinggian kurang lebih 25 meter dari puncak gunung. Airnya sangat jernih, panorama alam disekitar kawasan itu seperti, pegunungan dan banyak ditumbuhi pepohonan yang berusia ratusan tahun. Upaya pengembangan destinasi wisata di suatu daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah maupun dinas terkait sangat membutuhkan dukungan penuh serta partisipasi masyarakat karena masyarakat yang ada di sekitar objek wisatalah yang akan menyambut kehadiran wisatawan karena yang diharapkan adalah Air terjun Panulan bisa dikenal banyak masyarakat luas di tingkat nasional maupun internasional dengan segala pesona dan keindahannya selain itu punya potensi untuk menumbuhkan pendapatan daerah maupun masyarakat setempat.

Berdasarkan data, pemerintah Kabupaten Kepulauan Talaud terutama Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kepulauan Talaud sudah membuat masterplan pengembangan pariwisata Kabupaten Kepulauan Talaud sejak 2007 dan sudah beberapa kali perubahan regulasi juga pergantian kepala daerah tetapi ternyata rencana program pengembangan destinasi wisata air terjun Panulan sampai sekarang tidak terealisasi. Dilihat dari potensi, air terjun Panulan sangat layak untuk dikembangkan sebagai destinasi wisata, karena airnya jernih, debit airnya yang keras serta sumber airnya yang tidak terganggu walaupun musim kemarau tetapi akses jalan menuju ke lokasi sangat tidak memadai. Untuk menuju ke objek wisata tersebut harus menempuh jalan bebatuan yang licin, terjal dan dapat membahayakan pengunjung, lokasinya tidak terawat, ditumbuhi rumput-rumput liar, kotor dan banyak sampah berserakan yang menutupi area air terjun. Selain itu, Belum tersedia tempat peristirahatan atau warung-warung bagi pengunjung untuk menikmati keindahan air terjun panulan. Permasalahan tersebut membuat ketertarikan pengunjung ke air terjun Panulan sangat kurang karena keamanan dan kenyamanan bagi pengunjung tidak terjamin.

II. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode kualitatif. Metode ini dianggap dapat membantu peneliti menganalisis dan menginterpretasikan permasalahan tentang Implementasi Program Destinasi wisata Air Terjun Panulan. yang terbagi dalam 3 (tiga) sub fokus atau indikator yaitu, Rencana pengembangan destinasi Air Terjun Panulan, potensi air terjun Panulan sebagai destinasi wisata, respon masyarakat desa Panulan tentang pengembangan destinasi air terjun panulan sebagai objek wisata. 2) Faktor-faktor

Penentu. Teknik pengumpulan data dengan cara observasi, wawancara dan dokumentasi. Sumber data:1) Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, kepala bidang pariwisata, pemerintah desa Panulan dan masyarakat.2) Dokumen ripparda dan masterplan. Teknik analisis data menggunakan langkah-langkah yaitu: reduksi data, display data, verifikasi data (Miles dan Huberman 1992).

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Implementasi Program Destinasi Wisata Air Terjun Panulan di Kabupaten Kepulauan Talaud.

Sektor pariwisata adalah salah satu sektor yang memiliki peluang besar bagi setiap daerah untuk dikembangkan sehingga memberikan kontribusi pertumbuhan ekonomi secara umum dan bagi pendapatan asli daerah (PAD) dan masyarakat setempat secara khusus. Setiap daerah memiliki sumber daya yang dapat dijadikan sebagai obyek wisata, baik itu berupa alam dan budayanya, yang memiliki keunikan/kekhasan masing-masing, yang akan memberikan daya tarik tersendiri bagi setiap orang yang akan berkunjung (wisatawan), baik mereka sebagai wisatawan lokal maupun wisatawan mancanegara. Wearting dalam Sunaryo mengatakan bahwa keberhasilan jangka panjang suatu industri pariwisata sangat tergantung pada tingkat penerimaan dan dukungan dari komunitas lokal. Salah satu potensi obyek wisata yang memiliki peluang yang sangat potensial dan memiliki daya tarik untuk menjadi destinasi wisata yang mempesona para pengunjung dan wisatawan di Kabupaten Kepulauan Talaud adalah Air Terjun Panulan [2].

a. Rencana Pengembangan Destinasi Air Terjun

Pemerintah daerah kabupaten Kepulauan Talaud sudah memiliki rencana dan program pengembangan destinasi obyek wisata termasuk Air Terjun Panulan

yang terintegrasi atau terpadu dengan Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah (RIPPARDA) Kabupaten Kepulauan Talaud, dengan mengacu atau berpedoman pada Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata skala nasional (RIPPARNAS). Termasuk rencana utama yaitu pembangunan sarana dan prasarana seperti akses jalan Selain itu, dengan disusunnya Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah (RIPPARDA) oleh pemerintah Kabupaten Talaud, menunjukkan bahwa pemerintah daerah kabupaten telah menyadari pentingnya perencanaan dalam suatu kegiatan atau usaha untuk mencapai tujuannya. Artinya bahwa usaha yang dilakukan untuk mengembangkan obyek atau destinasi wisata Air Terjun Panulan tidak akan tercapai sesuai yang diharapkan tanpa didukung oleh rencana yang baik dan matang serta komitmen untuk melaksanakan rencana dan program tersebut.

Hal ini sejalan dengan beberapa pendapat yang menyatakan tentang pentingnya suatu perencanaan strategis, yaitu (1) perencanaan strategik memberikan kerangka dasar dalam mana semua bentuk-bentuk perencanaan lainnya yang harus di ambil, (2) Pemahaman terhadap perencanaan strategic akan mempermudah pemahaman bentuk-bentuk perencanaan lainnya, (3) Pemahaman terhadap perencanaan strategic akan mempermudah pemahaman bentuk-bentuk perencanaan lainnya.

Berdasarkan informasi yang diberikan, bahwa pemerintah daerah termasuk dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kepulauan Talaud sudah memiliki rencana untuk pengembangan destinasi wisata Air Terjun Panulan yang terpadu dengan RIPPARDA tetapi hanya sebatas rencana. Tidak adanya niat serta komitmen untuk benar-benar menjalankan atau mengimplementasikan rencana-rencana dan program tersebut agar destinasi tersebut bisa dikenal masyarakat

luas terlebih membantu kehidupan masyarakat setempat.

b. Potensi Air Terjun Panulan sebagai destinasi pariwisata

Menurut Pearce, faktor-faktor lokasional yang mempengaruhi pengembangan potensi obyek wisata adalah kondisi fisis, aksesibilitas, pemilikan dan penggunaan lahan, hambatan dan dukungan serta faktor-faktor lain seperti upah tenaga kerja dan stabilitas politik [3]. Selain itu unsur-unsur pokok yang harus diperhatikan meliputi obyek dan daya tarik wisata, prasarana wisata, sarana wisata, infrastruktur dan masyarakat/lingkungan [4]. Destinasi wisata air terjun Panulan memiliki potensi yang sangat prospektif atau memiliki peluang yang sangat besar di kembangkan karena airnya yang jernih serta debit air yang keras selain itu daya tariknya yang mempesona, akan menarik para wisatawan untuk mengunjunginya. Ada juga goa yang bisa dijadikan tempat wisata dan suara burung yang menggambarkan keasrian alam di sekitar air terjun Panulan.

Berdasarkan dari hasil temuan penelitian bisa dijelaskan bahwa potensi serta kelebihan yang dimiliki air terjun Panulan ada banyak tetapi tidak dikelola atau diberdayakan karena tidak ada dana yang tersedia untuk membuat sarana prasana, infrastruktur seperti jalan, dan tempat peristirahatan. Selain itu status hibah tanah tidak jelas untuk akses jalan sehingga banyak masyarakat lokal dan mancanegara tidak bisa melihat potensi serta keindahan yang dimiliki air terjun Panulan.

c. Respon masyarakat Desa Panulan tentang pengembangan destinasi air terjun panulan sebagai objek wisata

Respons yang baik dari masyarakat terhadap pengembangan destinasi air terjun Panulan sebagai objek wisata menjadi suatu dukungan yang sangat berarti untuk sukses tidaknya atau keberhasilan dan

kegagalan pelaksanaan kebijakan pengembangan destinasi air terjun Panulan.

Berdasarkan hasil penelitian bahwa masyarakat sangat mendukung pelaksanaan dan bersedia membantu dalam proses pengembangan air terjun Panulan tetapi lokasi dan akses jalan merupakan sumber mereka mata pencaharian mereka sehingga pemerintah daerah maupun instansi terkait perlu memperhatikan apa yang menjadi hak masyarakat. Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 pasal 1 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan umum menjelaskan pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Untuk itu ketika masyarakat tidak mendapat ganti rugi atau pengembalian maka implementasi untuk program-program yang sudah direncanakan tidak akan berjalan [5].

2. Faktor penentu Implementasi Kebijakan Sektor Pariwisata Air Terjun Panulan di Kabupaten Kepulauan Talaud.

Menurut Van Meter dan Van Horn menjelaskan ada beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yang bisa dilihat dalam model implementasi yaitu, (1) standar dan sasaran kebijakan (2) kinerja kebijakan (3) sumber daya (4) komunikasi antar badan pelaksana (5) karakteristik badan pelaksana (6) lingkungan sosial, ekonomi dan politik (7) sikap pelaksana. Peneliti menggunakan teori ini dan mengambil lima model implementasi yakni standar dan sasaran kebijakan, komunikasi antar badan pelaksana, karakteristik badan pelaksana, sumber daya serta lingkungan sosial, ekonomi dan politik [6].

a. Standar dan Sasaran Kebijakan

Standar dan Sasaran Kebijakan menurut Van Meter dan Horn yaitu, (1) standar dan sasaran kebijakan, standar dan

sasaran kebijakan pada dasarnya adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek, menengah atau panjang [6]. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga diakhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan. Selain itu, Menurut Mazmanian dan Paul Sabatier mendefinisikan implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan penelitian [7].

Dari hasil penelitian jika dikaitkan dengan teori ini tersebut Pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Talaud sudah membuat kebijakan serta memiliki standar dan sasaran kebijakan itu sendiri dalam mengembangkan potensi yang dimiliki destinasi wisata air terjun Panulan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa pelaksanaan serta kejelasan kebijakan yang sudah ditetapkan tidak/belum direalisasikan sehingga berdampak pada tidak adanya kemajuan dan perkembangan tempat-tempat wisata yang ada di Kabupaten Kepulauan Talaud khususnya destinasi wisata air terjun Panulan.

b. Komunikasi antar badan pelaksana

Komunikasi antar badan pelaksana menurut Van Meter dan Horn menunjuk kepada mekanisme prosedur yang dicanangkan untuk mencapai sasaran dan tujuan program [6]. Selain itu, menurut George C. Edward III Komunikasi merupakan Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan [8]. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi program destinasi wisata air terjun Panulan di Kabupaten Kepulauan Talaud tidak hanya semata-mata ditentukan oleh dinas teknis

yang terkait yaitu Dinas Kebudayaan dan Kepariwisata, tetapi juga harus memerlukan dukungan pemerintah daerah, dinas/SKPD lainnya dan organisasi swasta yang berusaha dalam industri kepariwisataan secara terkoordinir dengan baik

c. Karakteristik badan pelaksana

Karakteristik badan pelaksana menurut Van Meter dan Horn menunjuk seberapa besar dukungan struktur organisasi, nilai-nilai yang berkembang, hubungan dan komunikasi yang terjadi di internal birokrasi [6]. Menurut Lincoln komitmen organisasi mencakup kebanggaan anggota, kesetiaan anggota, dan kemauan anggota pada organisasi [9].

Berdasarkan hasil penelitian tentang karakteristik badan pelaksana lebih ditekankan kepada kepercayaan, keinginan, kemauan yang kuat, ketaatan dalam menjalankan segala sesuatu yang telah diputuskan atau sesuai asas yang disepakati. Tidak adanya komitmen, kemauan yang kuat serta ketaatan pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Talaud dan instansi terkait dalam menjalankan program-program, kebijakan serta rencana yang sudah dibuat sehingga program yang sudah lama bahkan sudah puluhan tahun di rencanakan untuk dilaksanakan terbengkalai. Tanpa adanya komitmen yang baik dari pemerintah/pimpinan, maka tidak mungkin kebijakan dapat diimplementasikan.

d. Sumber daya

Sumberdaya menurut Van Meter dan Horn Indikator keberhasilan sumberdaya adalah staf, dan informasi, wewenang dan fasilitas [6]. Implementasi kebijakan agar berhasil harus dilaksanakan oleh staf yang memadai dan berkompeten, informasi yang jelas tentang cara melaksanakan kebijakan. Selain itu, pendapat George C. Edwards III yang disebutnya dengan faktor sumber daya, yaitu sumber daya manusia dan sumber

daya bukan manusia, diantaranya adalah dana/uang [8].

Hasil penelitian menemukan bahwa implementasi program destinasi wisata air terjun Panulan di Kabupaten Kepulauan Talaud sangat didukung dengan sumber daya alam begitupun manusia atau masyarakat setempat tetapi yang menjadi penghambat atau faktor utama adalah Keterbatasan dan ketiadaan dana dalam membiayai program dan kegiatan tersebut sehingga membuat implementasi kebijakan tersebut tidak berjalan karena dana yang semula sudah dialokasikan untuk pengembangan wisata air terjun Panulan dialihkan oleh pemerintah daerah dalam hal ini Bupati ke tempat lain.

e. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik menurut Van Meter dan Horn lingkungan sosial, ekonomi dan politik, menunjuk bahwa lingkungan dalam ranah implementasi dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan itu sendiri [6]. Berdasarkan hasil penelitian Faktor terakhir yang menjadi penentu kebijakan khususnya pengembangan air terjun panulan yaitu harus di tunjang oleh dukungan masyarakat atau lingkungan sosial serta pejabat pemerintah walaupun keempat faktor di atas telah dijalankan tetapi tidak ada dukungan dari masyarakat setempat terlebih masyarakat yang punya lahan tidak bersedia memberikan lahan untuk dijadikan akses jalan menuju lokasi karena tidak adanya perjanjian ganti rugi maka tidak akan terlaksana seluruh program yang sudah terencana.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

- a) Rencana Pengembangan destinasi air terjun Panulan. Pemerintah daerah kabupaten Kepulauan Talaud sudah memiliki rencana

atau masterplan pengembangan destinasi wisata Air Terjun Panulan sejak 2007 tetapi tidak adanya komitmen dari pemerintah untuk melaksanakan rencana tersebut sehingga sampai saat ini program tidak terimplementasi.

- b) Potensi air terjun Panulan sebagai destinasi wisata. air terjun Panulan yang potensial dan prospektif karena debit airnya yang keras, sumber airnya tidak terganggu walaupun musim kemarau sampai sekarang tidak dikelola dan diberdayakan karena dana yang awalnya dialokasikan untuk pengembangan air terjun Panulan dialihkan ke program lain.
- c) Respon masyarakat desa Panulan maupun pemerintah desa sangat mendukung program pemerintah untuk pengembangan destinasi air terjun Panulan tetapi pemerintah tidak memperhatikan hak-hak yang harus diterima oleh masyarakat sebagai ganti rugi atas tanah yang akan dijadikan akses jalan menuju air terjun Panulan karena tanah tersebut merupakan sumber utama mata pencaharian masyarakat desa Panulan.

1.2 Faktor yang menyebabkan implementasi program destinasi air terjun Panulan tidak terimplementasi. Ada lima faktor yang menjadi penentu program destinasi tersebut yaitu :

- a) Kemampuan kebijakan.
- b) Komunikasi antar badan pelaksana..
- c) Karakteristik badan pelaksana.
- d) pengembangan destinasi air terjun Panulan membuat program tersebut terbengkalai atau tidak terimplementasi.
- e) Sumber daya.
- f) Lingkungan sosial,ekonomi dan Politik.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataaan
- [2] Bambang Sunaryo. 2013. Kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata Konsep dan Aplikasinya di Indonesia. Yogyakarta : Gava Media
- [3] Pearce, Douglas. 1983. *Tourist Development: Topics In Applied Geography*. England : Longmand Group Limited
- [4] Suwantoro , Gamal . 2004. *Dasar-dasar pariwisata*. Penerbit Andi Yogyakarta
- [5] Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 pasal 1 tentang Pengadaan Tanah
- [6] Indiahono, Dwiyanto, 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*, Yogyakarta; Gava Media
- [7] Nawawi, Ismail. 2009. *Public Policy, Analisis Strategi Advokasi Teori dan Praktek*, Surabaya : PMN.
- [8] Agustino, Leo. 2008. *Dasar- dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta: Bandung
- [9] Evans, N., Campbell, D., Stonehouse, G. *Strategic Management for Travel and Tourism*, 4th ed. Oxford: Butterworth-Heinemann