

KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENGEKEMBANGKAN OBYEK WISATA DI KABUPATEN SITARO.

**EVIA NON MAMUKO
FLORENCE DAYCI J. LENGKONG
JERICHO POMBENGI**

Abstrak Penelitian ini bertujuan untuk (1) mengetahui kebijakan pemerintah Kabupaten SITARO melalui Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam mengembangkan obyek wisata daerah; (2) mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan kebijakan pengembangan obyek pariwisata di Kabupaten Sitaro oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif. Data dan informasi dikumpulkan dengan menggunakan teknik wawancara dan observasi dari Dinas Kebudayaan dan pariwisata Kabupaten Kepulauan Siau, Tagulandang, Biaro (SITARO). Setelah data dikumpulkan kemudian dianalisis dengan menggunakan teknik analisis deskriptif, yakni menggambarkan realitas sesuai apa adanya.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum, kebijakan pemerintah Daerah Kabupaten SITARO melalui Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam mengembangkan potensi obyek wisata telah dilaksanakan, namun hasilnya belum optimal. Belum optimalnya pencapaian pengembangan obyek wisata di Kabupaten Kepulauan SITARO, sesuai hasil penelitian disebabkan oleh beberapa faktor penghambat atau kendala, baik kendala internal maupun kendala eksternal. Kendala internal meliputi: belum sesuai produk wisata dengan permintaan pasar dan keterbatasan sumber daya manusia pengelola pariwisata, sementara kendala eksternal adalah faktor sosial budaya dan sarana penunjang yang belum memadai. Untuk meningkatkan dampak positif dari pelaksanaan kebijakan pengembangan obyek wisata, khususnya di Kabupaten Kepulauan SITARO, maka pemerintah daerah perlu meningkatkan pembangunan sarana dan prasarana penunjang kepariwisataan, terutama pembangunan akses jalan menuju obyek-obyek wisata, baik wisata alam, wisata budaya maupun wisata sejarah. Untuk mengoptimalkan efektivitas pelaksanaan kebijakan pengembangan kepariwisataan daerah, maka pemerintah perlu meminimalkan faktor-faktor penghambat pelaksanaan pengembangan pariwisata melalui peningkatan mutu dan kesesuaian produk wisata, peningkatan jumlah dan kualitas SDM pengelola pariwisata, dan pembinaan sektor sosial budaya masyarakat di sekitar obyek wisata.

Kata kunci : Kebijakan pengembangan obyek pariwisata

PENDAHULUAN

Pariwisata merupakan salah satu sektor pembangunan yang saat ini sedang digalakkan oleh pemerintah. Hal ini disebabkan pariwisata mempunyai peran yang sangat penting dalam pembangunan Indonesia khususnya sebagai salah satu penghasil devisa negara. Pariwisata di Indonesia merupakan salah satu sektor ekonomi penting. Di samping sebagai mesin penggerak ekonomi, pariwisata adalah wahana yang menarik untuk mengurangi angka pengangguran. Dalam perekonomian nasional, pariwisata merupakan salah satu sektor yang diharapkan mampu memberikan peningkatan pendapatan melalui penerimaan devisa. Sektor pariwisata memberi dampak yang sangat besar bagi masyarakat, terutama masyarakat yang berada di kawasan atau lokasi yang menjadi tujuan wisatawan.

Pariwisata merupakan sektor yang terus menerus dikembangkan pemerintah sebagai pilar pembangunan nasional karena mampu menopang perekonomian nasional pada saat

dunia sedang mengalami krisis. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 dinyatakan bahwa pembangunan kepariwisataan diperlukan untuk mendorong pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.

Pengembangan pariwisata Indonesia telah tercermin dalam rencana strategi yang dirumuskan oleh Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata RI, yakni: (1) meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan membuka kesempatan berusaha dan lapangan kerja serta pemerataan pembangunan di bidang pariwisata; (2) mewujudkan pembangunan pariwisata yang berkesinambungan sehingga memberikan manfaat sosial-budaya, sosial ekonomi bagi masyarakat dan daerah, serta terpeliharanya mutu lingkungan hidup; (3) meningkatkan kepuasan wisatawan dan memperluas pangsa pasar; dan (4) menciptakan iklim yang kondusif bagi pembangunan pariwisata Indonesia sebagai berdayaguna, produktif,

transparan, dan bebas KKN untuk melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat, dalam institusi yang merupakan amanah yang dipertanggungjawabkan (*accountable*).

Demikianlah pandangan Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata RI, bahwa pengembangan pariwisata Indonesia harus didahului dengan pemahaman mengenai berbagai tantangan dan hambatan yang harus dihadapi dalam merencanakan dan melaksanakan pengembangan pariwisata di Indonesia.

Dasar hukum pengembangan pariwisata yang sesuai dengan prinsip pengembangan adalah Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataan, tentang Pembangunan Kepariwisataan (Pasal 6) : Pembangunan kepariwisataan dilakukan berdasarkan asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 yang diwujudkan melalui pelaksanaan rencana pembangunan kepariwisataan dengan memperhatikan keanekaragaman, keunikan, dan kekhasan budaya dan alam, serta kebutuhan manusia untuk berwisata, Pasal 8: 1) Pembangunan kepariwisataan dilakukan berdasarkan rencana induk pembangunan kepariwisataan yang terdiri atas rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional, rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi, dan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota. 2) Pembangunan kepariwisataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian integral dari rencana pembangunan jangka panjang nasional. Pasal. 11: Pemerintah bersama lembaga yang terkait dengan kepariwisataan menyelenggarakan penelitian dan pengembangan kepariwisataan untuk mendukung pembangunan kepariwisataan, serta UU. No. 10 tahun 2009 tentang Kawasan Strategis (Pasal 12: 1) Aspek- aspek penetapan kawasan strategis pariwisata.

Adapun beberapa faktor yang menjadi alasan kuat mengapa pemerintah berkeinginan untuk meningkatkan pariwisata antara lain : 1). Semakin menurunnya peranan minyak dan gas bumi sebagai penghasil devisa dibanding

yang lalu, 2). Merosotnya nilai ekspor di sektor non minyak, 3) Prospek pariwisata memperlihatkan kecenderungan meningkat secara konsisten. 4). Potensi alam maupun budaya yang dimiliki kaitannya sebagai modal dasar dalam perkembangan pariwisata. Kondisi ini secara faktual memosisikan sektor pariwisata menjadi penting peranannya dalam pembangunan nasional. Dimana tidak ada kegiatan ekonomi yang berdimensi luas ke semua sektor, tingkatan dan kepentingan seperti Pariwisata. Oleh karena itu adalah sangat vital untuk mengintegrasikan rencana pengembangan pariwisata dengan pembangunan nasional.

Dengan diberlakukannya Undang-undang Otonomi Daerah, maka setiap daerah otonom memiliki peluang untuk membangun daerah sekaligus mengembangkan ekonomi daerahnya masing-masing. Salah satu sektor pembangunan ekonomi yang perlu mendapat perhatian serius dari pemerintah daerah dewasa ini ialah pembangunan sektor pariwisata guna menggenjot peningkatan pendapatan asli daerah (PAD).

Dengan semangat otonomi daerah yang pada dasarnya memberikan wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus setiap kepentingan masyarakat setempat, maka dalam rangka percepatan proses pembangunan daerah Kabupaten Sitaro, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata harus benar-benar menangkap pelimpahan tugas dan wewenang itu sebagai salah satu peluang yang menjadi andalan untuk memperoleh PAD dan memajukan masyarakat di daerah.

Sektor pariwisata merupakan salah satu sektor pembangunan daerah dan mempunyai peranan cukup penting dalam perekonomian baik sebagai sumber devisa atau pendapatan. Aspek lain yang tak kalah penting dalam mendorong pengembangan pariwisata adalah kesiapan daerah dalam mengelola dan mengembangkan potensi yang dimilikinya. Dalam kaitan ini Kabupaten Sitaro sebagai salah satu Obyek dan Daya Tarik Wisata (ODTW) di Sulawesi Utara telah menetapkan di dalam RPJM Tahun 2005-2010 dan RPJP Tahun 2010-2025 sebagai dasar

pembangunan Kabupaten Sitaro tentang arah kebijakan pengembangan pariwisata, sebagai berikut:

1. Peningkatan pendapatan anggota masyarakat melalui kepariwisataan.
2. Pengembangan sektor pariwisata sebagai salah satu sumber penerimaan pendapatan daerah.
3. Peningkatan kemampuan anggota masyarakat untuk dapat memperoleh manfaat yang besar bagi kegiatan pariwisata.
4. Terwujudnya masyarakat sadar wisata melalui sapta pesona, sehingga tercipta suasana yang mendukung dan menunjang semakin berkembangnya usaha dan kegiatan kepariwisataan.

Berdasarkan hasil pengamatan awal terhadap pengelolaan kawasan pariwisata di Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro (Sitara) dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan, terdapat sejumlah isu dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro (Sitara). Hal ini perlu diidentifikasi, dianalisis, dan ditentukan apa dampak yang mungkin timbul serta kemudahan yang ada dalam rangka membangun sistem perencanaan pembangunan daerah yang profesional. Isu-isu strategis tersebut meliputi:

1. Belum efektifnya regulasi dalam rangka efektifitas pengembangan dan pengendalian pembangunan pariwisata. Berkenaan dengan itu otonomisasi daerah dalam pelaksanaan pembangunan dituntut adanya peraturan terhadap fungsi pelaksanaan secara optimal pada pengembangan kebudayaan dan pariwisata daerah Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro.
2. Kurangnya sarana dan prasarana pariwisata. Adanya sarana dan prasarana yang representatif pada kawasan site wisata merupakan daya tarik tertentu untuk dikunjungi wisatawan. Namun, kondisi sarana dan prasarana belum memadai.

3. Tidak adanya koordinasi dan keterpaduan program antar stakeholder maupun sektor terkait. Peran serta keterlibatan stakeholders dalam pengembangan kebudayaan dan pariwisata masih sangat kurang, terutama dalam pengembangan suatu kawasan.
4. Kurangnya kualitas dan kuantitas sumber daya manusia pariwisata yang professional dan berkemampuan tinggi. Kurangnya kualitas human resources yang belum sesuai dengan apa yang diharapkan yakni the right man and the right place. Pelaku pariwisata sangat kurang jumlahnya dan kualitasnya tidak sesuai dengan sumber daya yang ada di dinas maupun di lapangan.
5. Belum optimalnya program promosi dan pemasaran yang memberikan kontribusi positif terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pelaksanaan promosi wisata daerah belum optimal digarap, unsur promosi pariwisata diharapkan menjadi alat utama untuk melakukan destinasi ke Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro.
6. Belum optimalnya pengembangan pengelolaan dan pelestarian obyek dan daya tarik wisata dan kebudayaan daerah. Perlunya pengembangan dan pelestarian kawasan destinasi, seperti untuk kawasan obyek wisata budaya dan sejarah sebagai daerah destinasi dan obyek pariwisata unggulan.
7. Belum optimalnya jaringan hubungan kemitraan yang berbasis kerakyatan. Diperlukan penanganan yang professional dari stakeholders keterlibatan stakeholders dalam usaha pengembangan pariwisata yang diarahkan kepada adanya kebersamaan (mutuality) pola pikir bersinergi dalam membangun pariwisata daerah.

Mengacu pada beberapa permasalahan yang telah teridentifikasi sebagaimana dikemukakan di atas, maka penelitian dipandang urgen untuk dilakukan dalam rangka penyusunan skripsi sarjana yang terangkum dalam judul : Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Mengembangkan

Obyek Wisata Di Kabupaten Sitiro (Studi Pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sitiro).

TINJAUAN PUSTAKA

Konsep Kebijakan Pemerintah

Istilah kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani dan Sanskerta '*polis*' (negara-kota), dan *pur* (kota) dikembangkan dalam bahasa Latin menjadi '*politia* (negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris '*policie*' yang berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan. Asal usul etimologis kata *policy* sama dengan dua kata penting lainnya, *police* dan *polities*. Inilah salah satu alasan mengapa banyak bahasa-bahasa modern, seperti Jerman dan Rusia hanya mempunyai satu kata (politik, politika) untuk dua pengertian *policy* dan *polities*. Oleh karena itu oleh Sharkansky (dalam Dunn, 1995 : 52), *polities* dan kebijakan merupakan salah satu faktor yang saat ini menimbulkan kebingungan seputar batas disiplin ilmu politik, administrasi negara, dan ilmu kebijakan. Semuanya menaruh perhatian besar pada studi politik (*polities*) dan kebijakan (*policy*). Menurut Dunn (1995) yang dikutip dalam Pengantar Laswell, bahwa ilmu kebijakan tidak dibatasi oleh tujuan teoritis ilmu, tetapi juga memiliki orientasi praktis yang mendasar. Tujuan ilmu-ilmu kebijakan tidak sekedar untuk memberikan sumbangan pada pembuatan keputusan yang lebih efisien, tetapi juga untuk memberikan pengetahuan yang dibutuhkan dalam rangka pengembangan pelaksanaan demokrasi.

Kebijakan publik merupakan "*whatever governments choose to do or not to do*" segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah, yang dikerjakan ataupun yang tidak dikerjakan (Dye, 1992). Selanjutnya Dye (1992) menyatakan apabila pemerintah memilih untuk melakukan kebijakan publik, maka harus mengutamakan goal (objektifnya) dan merupakan tindakan keseluruhan bukan hanya perwujudan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.

Lebih lanjut dijelaskan Dunn (1995) bahwa masalah kebijakan (*policy problem*) merupakan nilai, kebutuhan, atau kesempatan yang belum terpenuhi, dan yang dapat diidentifikasi, untuk

kemudian diperbaiki atau dicapai melalui tindakan publik. Penyediaan informasi mengenai masalah-masalah kebijakan merupakan tugas analisis kebijakan yang paling kritis, karena cara suatu masalah didefinisikan mengarahkan kemampuan kita untuk mencari dan mengidentifikasi pemecahan yang tepat. Informasi yang tidak memadai atau salah pada tahap analisis ini dapat menghasilkan kesalahan fatal, memecahkan masalah yang dirumuskan secara salah padahal yang dipecahkan seharusnya merupakan masalah yang dirumuskan secara benar. Pendeknya, untuk merekomendasikan suatu aksi kebijakan, penting untuk mempunyai informasi tentang konsekuensi positif maupun negatif dari tindakan pada berbagai alternatif yang berbeda, termasuk informasi mengenai hambatan-hambatan politis, legal dan ekonomis dari suatu tindakan.

Konsep Pengembangan Pariwisata

Ditinjau dari segi etimologis "pariwisata" terdiri dari dua kata, yakni kata "pari" yang berarti banyak, berkali-kali, berputar-putar, lengkap; dan kata "wisata" yang berarti perjalanan, berpergian yang sinonim dengan kata "*travel*" dalam bahasa Inggris. Berdasarkan etimologisnya itu maka pariwisata diartikan sebagai perjalanan yang dilakukan berkali-kali atau berputar-putar dari satu tempat ke tempat lain. Sinonim pariwisata dalam bahasa Inggris adalah "*tour*", dan dalam pengertian jamak kepariwisataan sinonim dengan kata "*tourism*" atau *turisme* (Yoeti, 1990).

Istilah Pariwisata menurut Marpaung (2002) adalah "perpindahan" sementara yang dilakukan oleh manusia dengan tujuan keluar dari pekerjaan-pekerjaan rutin, keluar dari tempat kediamannya. Aktivitas dilakukan selama mereka tinggal ditempat yang mereka tuju dan fasilitas dibuat untuk memenuhi kebutuhan mereka."

Pariwisata adalah suatu perjalanan yang dilakukan untuk sementara waktu, yang diselenggarakan dari suatu tempat ke tempat lain, dengan maksud bukan untuk berusaha (Business) atau mencari nafkah di tempat yang dikunjungi, tetapi semata-mata untuk menikmati perjalanan tersebut guna pertamasyaan dan rekreasi atau

untuk memenuhi keinginan yang beraneka ragam (Yoeti, 1990).

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang kepariwisataan dapat dikaitkan dengan UUD 1945 yang diamandemen, khususnya berkaitan pasal 32 dan 33 yaitu : kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya; demokrasi ekonomi keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Selama empat dasawarsa pembangunan nasional yang berkaitan dengan kebijakan kepariwisataan telah mengalami perubahan yang signifikan. Awalnya, pariwisata dipandang sebagai kegiatan pembangunan yang berbasis kebudayaan, kemudian salah satu andalan sektor ekonomi terutama bagi peningkatan penerima devisa.

Dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Keparawisataan di jelaskan hal-hal yang berkaitan dengan kepariwisataan, sebagai berikut :

- a. Wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara.
- b. Wisatawan adalah orang yang melakukan kegiatan wisata.
- c. Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah.
- d. Kepariwisata adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan Negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, pemerintah, pemerintah daerah dan pengusaha.
- e. Daya tarik wisata adalah segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan.

- f. Daerah tujuan pariwisata yang selanjutnya disebut Destinasi pariwisata adalah kawasan geografis yang berada dalam satu atau lebih wilayah administrative yang di dalamnya terdapat daya tarik wisata, fasilitas umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas serta masyarakat yang saling terkait dan melengkapi terwujudnya kepariwisataan.
- g. Usaha pariwisata adalah usaha yang menyediakan barang dan atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dan penyelenggaraan pariwisata.
- h. Pengusaha pariwisata adalah orang atau sekelompok orang yang melakukan kegiatan usaha pariwisata.

Pengertian atau definisi tentang pariwisata cukup banyak di kemukakan oleh para ahli, namun pada umumnya menyatakan bahwa perjalanan wisata harus memenuhi 3 unsur pokok, yaitu harus bersifat sementara, harus bersifat suka rela, dan tidak bekerja sifatnya menghasilkan upah (Spillane, 1991).

METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian

Relevan dengan sifat dan karakteristik permasalahan yang diteliti, maka penelitian ini menggunakan metode deskriptif-analitis (Nazir, 1988; Koentjaraningrat, 1997). Metode deskriptif, yang dapat diartikan sebagai proses pemecahan masalah yang diteliti dengan melukiskan keadaan subyek dan obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau bagaimana adanya (Nawawi, 2003).

Pada umumnya penelitian deskriptif merupakan penelitian yang non hipotesis sehingga dalam rangka penelitiannya bahkan tidak perlu merumuskan hipotesisnya (Arikunto, 1996). Metode penelitian deskriptif adalah metode yang digunakan untuk mendapatkan gambaran keseluruhan obyek penelitian secara akurat.

Fokus Penelitian dan Definisi Konsep

Sesuai dengan rumusan masalah, dan tujuan penelitian, maka penelitian ini menfokuskan diri pada kebijakan pemerintah daerah dalam mengembangkan obyek wisata di Kabupaten Sitaro.

Adapun perumusan operasional untuk pengukuran masing-masing konsep/variabel, adalah sebagai berikut :

1. Kebijakan pengembangan pariwisata, dimaksudkan yaitu serangkaian tindakan-tindakan yang diambil/dipilih/ditetapkan dan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sitiro, melalui Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sitiro dalam rangka mengembangkan potensi/obyek wisata yang ada di daerah ini, sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah yang handal. Tindakan-tindakan tersebut dapat berupa : penetapan peraturan-peraturan yang relevan dengan usaha/kegiatan kepariwisataan; penetapan program-program kepariwisataan untuk dapat dilaksanakan, baik menyangkut pengembangan obyek wisata, industri pariwisata, pemasaran dan promosi, penyediaan prasarana pendukung, dan sebagainya.
2. Potensi obyek pariwisata dan perkembangannya, dimaksudkan ialah perkembangan dari semua hal yang terkait dengan kepariwisataan di Kabupaten Sitiro, seperti obyek-obyek wisata, rumah makan dan restoran, toko souvenir, biro perjalanan, dan lain-lain; sarana dan prasarana pendukung seperti sumber daya manusia pengelola obyek wisata, sarana komunikasi dan transportasi, dan lain-lain; dan perkembangan jumlah kunjungan wisatawan baik mancanegara maupun nusantara/domestik.
3. Faktor-faktor penghambat pengembangan potensi/obyek pariwisata, khususnya di Kabupaten Sitiro dimaksudkan sebagai kendala/hambatan dalam pengembangan pariwisata Kabupaten Sitiro, baik bersifat teknis administratif, keterbatasan sumberdaya yang dibutuhkan maupun sikap/perilaku pelaksana, pelaku usaha pariwisata dan masyarakat dalam pengembangan pariwisata. Kendala/hambatan dimaksud, antara lain :
 - a. Sarana dan prasarana yang belum memadai

- b. Pengelolaan Potensi dan Objek Wisata yang belum optimal
- c. Terbatasnya anggaran promosi wisata serta,
- d. Kurangnya jiwa sadar wisata dan SDM yang profesional dalam pengelolaan dan pelayanan.

Jenis dan Sumber Data

Data yang diperlukan untuk penelitian yang diambil dan dianalisis adalah data kuantitatif (primer ataupun sekunder) yang menyangkut variabel-variabel yang diteliti, yang diperoleh dari dokumen-dokumen, buku-buku laporan, dan dari survei atau pengamatan. Untuk itu diambil data untuk 5 tahun terakhir, sebagai sampel data.

Sumber data ialah aparat atau petugas-petugas yang terkait dengan pengelola kepariwisataan baik langsung maupun tidak langsung, yaitu : Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sitiro, yang terdiri dari Kepala Dinas, Sekretaris Dinas, kepala bagian dan kepala seksi.

Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, jenis data yang dikumpulkan terdiri dari data primer dan data sekunder yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif. Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari responden (sumber data) yang terkait, sedangkan untuk data sekunder diperoleh melalui data yang telah diteliti ataupun dikumpulkan oleh pihak lain yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini.

Beberapa teknik pengumpulan data yang digunakan dalam rangka memperoleh data primer maupun sekunder, sebagai berikut :

1. Wawancara. Wawancara dilakukan terhadap informan yang telah ditentukan untuk mendapatkan informasi yang lebih jelas dan mendalam tentang berbagai hal yang diperlukan, yang berhubungan dengan masalah penelitian, juga untuk merespon berbagai pendapat untuk meningkatkan pengembangan obyek wisata di lokasi penelitian.
2. Dokumentasi (studi pustaka)

Dokumen ialah setiap bahan yang tertulis atau film yang dipersiapkan untuk penelitian,

pengujian suatu peristiwa atau *record* maupun yang tidak dipersiapkan untuk itu (Moleong, 2000). Data sekunder ini diperoleh dari sumber yang terkait dengan pengelolaan pariwisata, terutama dari Kantor Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sitaro. Di samping dokumentasi yang terdapat pada kantor-kantor tersebut juga dilakukan pengambilan data dokumen dari perpustakaan.

3. Observasi

Observasi dilaksanakan dengan melakukan pengamatan secara langsung terhadap obyek penelitian, dengan maksud memperoleh gambaran empirik pada hasil temuan. Hasil dari observasi ini dapat mempermudah dalam menjelaskan keterkaitan dari fenomena-fenomena yang ada. Observasi dilakukan antara lain pada daerah obyek wisata dan sarana serta prasarana pendukungnya di Kabupaten Sitaro.

Teknik Analisis Data

Data yang dikumpulkan dan ditunjang dengan berbagai argumentasi tinjauan pustaka, diolah serta dianalisis dengan menggunakan teknik deskriptif (penggambaran), dilengkapi dengan analisis data sekunder (kuantitatif). Pendekatan data sekunder dimaksudkan agar supaya hasil analisis data menjadi lebih komprehensif.

Adapun proses analisis data meliputi :

1. Penilaian data, data yang telah dikumpulkan melalui teknik dokumentasi, wawancara dan observasi, dilakukan penilaian dengan memperhatikan prinsip validitas, obyektivitas, reliabilitas melalui cara mengkategorikan data dengan sistem pencatatan yang relevan dan melakukan kritik atas data yang telah dikumpulkan.
2. Interpretasi data, dilakukan dengan cara menganalisis data dengan pemahaman intelektual yang dibangun atas dasar pengalaman empiris terhadap data, fakta, dan informasi yang telah dikumpulkan dan disederhanakan dalam bentuk analisis tabel.
3. Penyimpulan terhadap hasil interpretasi data. Dengan demikian hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran

yang jelas dan dapat menjawab berbagai masalah menyangkut kebijakan pengembangan potensi pariwisata di Kabupaten Sitaro.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Deskripsi Hasil Wawancara

Untuk menjawab permasalahan dan tujuan penelitian sebagaimana telah dirumuskan pada bagian pendahuluan, maka berikut ini akan dikemukakan hasil wawancara terhadap beberapa informan kunci di lokasi penelitian, dengan mengacu pada dimensi-dimensi yang merupakan fokus penelitian, kemudian dideskripsikan sebagai berikut :

Dimensi Kebijakan Pengembangan Pariwisata

Kebijakan pengembangan pariwisata, dimaksudkan dalam penelitian ini adalah serangkaian tindakan yang diambil/dipilih/ditetapkan dan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sitaro, melalui Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sitaro dalam rangka mengembangkan potensi/obyek wisata yang ada di daerah ini, sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah yang handal. Tindakan-tindakan tersebut dapat berupa penetapan peraturan-peraturan yang relevan dengan usaha/kegiatan kepariwisataan; penetapan program-program kepariwisataan untuk dapat dilaksanakan, baik menyangkut pengembangan obyek wisata, industri pariwisata, pemasaran dan promosi, penyediaan prasarana pendukung, dan sebagainya.

Dimensi Potensi Wisata

Potensi obyek pariwisata dan perkembangannya, dimaksudkan ialah perkembangan dari semua hal yang terkait dengan kepariwisataan di Kabupaten Sitaro, seperti obyek-obyek wisata, rumah makan dan restoran, toko souvenir, biro perjalanan, dan lain-lain; sarana dan prasarana pendukung seperti sumber daya manusia pengelola obyek wisata, sarana komunikasi dan transportasi, dan lain-lain; dan perkembangan jumlah kunjungan wisata, baik wisatawan mancanegara maupun wisatawan nusantara/domestik.

Faktor-Faktor Penghambat Pengembangan Potensi Obyek Pariwisata

Faktor-faktor penghambat pengembangan potensi/obyek pariwisata, khususnya di Kabupaten Sitaro dimaksudkan sebagai kendala/hambatan dalam pengembangan pariwisata Kabupaten Sitaro, baik bersifat teknis administratif, keterbatasan sumberdaya yang dibutuhkan maupun sikap/perilaku pelaksana, pelaku usaha pariwisata dan masyarakat dalam pengembangan pariwisata. Kendala/hambatan dimaksud, antara lain :

- a. Sarana dan prasarana yang belum memadai
- b. Pengelolaan Potensi dan Objek Wisata yang belum optimal
- c. Terbatasnya anggaran promosi wisata serta,
- d. Kurangnya jiwa sadar wisata dan SDM yang profesional dalam pengelolaan dan pelayanan pariwisata.

Pembahasan

Kebijakan Pengembangan Potensi Pariwisata dan Perkembangannya

Perkembangan kepariwisataan saat ini telah memberikan dampak positif bagi kehidupan masyarakat dan pembangunan daerah, namun harus diakui pula bahwa hasil yang sedang dinikmati saat ini belum mencapai titik yang optimal.

Sejalan dengan itu, berbagai langkah kebijakan yang ditempuh dalam pengembangan kepariwisataan di daerah ini, baik yang sifatnya pembinaan/penyuluhan, menggali dan mengembangkan potensi wisata yang ada menjadi sumber PAD, serta penataan dan peningkatan sarana dan prasarana walaupun belum mencapai target yang diharapkan.

Melalui langkah dan upaya tersebut telah mampu mendinamisasikan perkembangan sektor pariwisata antara lain terciptanya dari pertumbuhan wisatawan mancanegara ke Sulawesi Utara, khususnya di Kabupaten Kepulauan SITARO dari tahun 2007 s/d 2014 yang walaupun berfluktuasi tetapi mampu menggairahkan sektor pariwisata daerah. Pertumbuhan arus kunjungan wisatawan rata-rata per tahun dapat dikatakan tinggi, yakni rata-rata

sebesar \pm 82,2% untuk wisatawan Nusantara, sementara untuk wisatawan manca negara, rata-rata per tahun sebesar 58,6 %.

Seiring dengan pencapaian keberhasilan dan hambatan-hambatan yang dialami, pemerintah daerah, dalam hal ini Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Daerah Kabupaten Kepulauan SITARO, telah menetapkan berbagai kebijakan untuk pengembangan pariwisata daerah dalam rangka menjadikan sektor ini sebagai salah satu sektor andalan yang dapat memberikan kontribusi besar terhadap pendapatan asli daerah. Kebijakan-kebijakan tersebut telah memberikan hasil yang cukup menggembirakan walaupun belum optimal.

Hasil-hasil yang dicapai tersebut tentunya merupakan gambaran dari hasil kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan SITARO. Artinya, bahwa berbagai tindakan yang ditempuh dan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, khususnya Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Daerah Kabupaten Kepulauan SITARO, telah memberikan hasil dan dampak yang positif, pertumbuhan ekonomi masyarakat dan pendapatan daerah, walaupun belum optimal.

Faktor-Faktor Penghambat Pengembangan Potensi Obyek Pariwisata

Upaya pengembangan pariwisata daerah melalui berbagai kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten belum memberikan hasil yang optimal. Hal tersebut menimbulkan pertanyaan : faktor-faktor apa saja yang menjadi hambatan atau kendala dalam pelaksanaan kebijakan pengembangan pariwisata di daerah ini sehingga belum memberikan hasil atau dampak yang optimal sesuai harapan pemerintah dan masyarakat daerah Kabupaten Kepulauan SITARO.

Dalam teori kebijakan yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya bahwa suatu kebijakan tidak dapat mencapai tujuan/sasaran (hasil atau dampak) yang diharapkan, dapat disebabkan oleh berbagai faktor antara lain seperti yang disebutkan oleh Anderson (1972) yaitu antara lain : karena tersedianya sumber-sumber yang terbatas, kesalahan dalam

mengadministrasikan kebijakan-kebijakan, masyarakat memberi respon atau melaksanakan kebijakan dengan cara-caranya sendiri, kebijakan yang mempunyai tujuan yang bertentangan satu sama lain, biaya yang besar dari masalahnya sendiri, terjadinya perubahan sifat permasalahan ketika kebijakan sedang dilaksanakan, adanya masalah-masalah baru yang lebih menarik atau mengalihkan perhatian dari masalah-masalah yang telah ada, dan lain sebagainya.

Bertolak atau berdasar kepada teori tersebut, maka dari survei yang dilakukan mengenai hambatan atau kendala dalam pelaksanaan kebijakan pengembangan pariwisata di Kabupaten kepulauan SITARO diperoleh gambaran tentang beberapa faktor internal dan eksternal yang menghambat implementasi kebijakan pengembangan pariwisata Kabupaten Kepulauan SITARO, antara lain :

Penghambat Internal

1) Aspek Kesesuaian Produk

Ada hukum tidak tertulis yang mengakar dalam industri pariwisata, sebagaimana disetir oleh Kepala Seksi Pengembangan Kreasi Seni, Hiburan dan Pertunjukan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, yaitu : *“promosikan apa yang ada, dan tidak mempromosikan apa yang tidak ada”*. Dengan kata lain, kita tidak dapat mempromosikan pariwisata *“pepesan kosong”*. Karena sebagaimana halnya sifat usaha jasa umumnya, jasa pariwisata juga tidak lepas hubungannya dengan faktor kepuasan konsumen dalam hal ini wisatawan dan stake holder lainnya. Karena itu, dalam upaya dan semangat tinggi dalam mempromosikan kepariwisataan daerah, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata disatu sisi tetap memperhatikan azas kehati-hatian dalam mempromosikan kepariwisataan daerah. Tujuannya adalah menghindari munculnya ketidakpuasan di kalangan wisatawan, yang dapat menyebabkan mereka menjadi kecewa dan trauma dengan promosi kepariwisataan SITARO, bahkan mencap jelek dan meneruskannya kepada kolega atau relasinya. Padahal promosi

langsung dari mulut ke mulut ini, secara teoritis merupakan promosi yang paling ampuh dalam menggaet konsumen jasa kepariwisataan. Kehati-hatian disini maksudnya adalah dalam mempromosikan obyek-obyek wisata, asset dan potensi seni budaya, maupun produk kepariwisataan daerah lainnya kita harus mengadakan penelitian dan perencanaan yang mendalam terlebih dahulu, mengenai apakah produk yang hendak dipromosikan tersebut benar-benar layak dan siap untuk dibawa ke pasar atau belum.

Dalam hal ini, perlu diperhatikan faktor-faktor terkait seperti :

- a) Apakah produk wisata seperti misalnya suatu obyek wisata alam mempunyai keistimewaan dan nilai jual ?
- b) Apakah produk wisata tersebut memiliki kualitas yang dapat bersaing dengan produk sejenis dari daerah lainnya ?
- c) Apakah produk wisata tersebut telah “dikemas” dengan baik untuk memudahkan promosi dan penjualan, dengan kata lain apakah telah dibenahi sehingga memenuhi unsur-unsur terkait seperti faktor Sapta Pesona yang dicanangkan oleh Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata meliputi :
 - Keamanan;
Misalnya keamanan bagi diri dan barang-barang wisatawan;
 - Ketertiban;
Misalnya ketertiban diantara masyarakat yang dikunjungi;
 - Kebersihan;
Misalnya kebersihan lingkungan di tempat-tempat yang dikunjungi;
 - Kesejukan;
Misalnya kesejukan dan kenyamanan lingkungan dari obyek wisata yang dikunjungi.
 - Keindahan;
Misalnya keindahan dan keasrian alam maupun penataan obyek wisata yang dikunjungi.

- Keramah-tamahan;
Misalnya keramah-tamahan penduduk dan pelaku usaha sarana pariwisata di wilayah yang dikunjungi.
- Kenangan;
Misalnya kenangan yang manis dari kunjungannya itu, apakah itu perjalanan yang indah atau tersedianya barang cinderamata yang khas dan elok yang dapat menggugah memorinya terhadap obyek wisata yang dikunjungi.

2) Aspek Sumber Daya Manusia

Dinas Kebudayaan dan Pariwisata yang dibentuk di penghujung tahun 2008 terbilang masih berusia relatif muda, dengan sumber daya manusia yang cukup terbatas. Sekalipun telah memiliki beberapa orang pegawai dengan latar belakang pendidikan Pariwisata, pada umumnya mereka masih membutuhkan pengembangan dalam bentuk pendidikan dan pelatihan, bimbingan teknis maupun kegiatan lainnya dalam hal manajemen dan pengelolaan kepariwisataan, termasuk dalam hal promosi kepariwisataan.

Kondisi ini dibenarkan oleh Sekretaris Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kepulauan SITARO, bahwa “untuk mencapai keberhasilan misi pariwisata daerah, dibutuhkan sumber daya manusia yang professional. Oleh karena itu, ketersediaan sumber daya manusia pariwisata yang ada sekarang perlu ditingkatkan kualitasnya melalui kebijakan pendidikan dan pelatihan yang terintegrasi dengan kebutuhan lokal dan permintaan pasar”.

Dengan demikian, keterbatasan sumber daya manusia pengelola pariwisata, baik jumlah maupun mutu merupakan faktor penghambat atau kendala pengembangan potensi/obyek wisata di Kabupaten Kepulauan SITARO.

Kendala Eksternal

1) Aspek Sosial Budaya

Untuk mempromosikan suatu produk wisata daerah ada banyak hal yang harus dipersiapkan oleh Pemerintah – tidak hanya menyangkut fisik dari obyek wisata itu sendiri, – tetapi juga menyangkut kesiapan seluruh stakeholder khususnya yang berhubungan dengan mental, perilaku, maupun sikap dan sifat sosial budaya masyarakat setempat. Hal ini ditekankan oleh Kepala Seksi Pelestarian Kesenian Daerah dan Budaya Tradisional, dengan mengatakan bahwa ”berapapun besarnya usaha yang dijalankan pemerintah untuk mempromosikan sebuah Desa Wisata, jika masyarakatnya suka membuang sampah sembarangan, kasar dan tidak sopan terhadap pengunjung, suka mabuk dan berkelahi di tempat umum, ngebut-gebutan dan memasang musik keras-keras di jalan raya, maka akan memberi kesan yang buruk terhadap wisatawan yang berkunjung yang tentunya kontra-produktif dengan upaya promosi yang telah diperjuangkan pemerintah”.

2) Aspek Sarana Penunjang

Obyek wisata yang hendak dipromosikan pada umumnya belum dilengkapi dengan sarana penunjang kepariwisataan yang memadai, misalnya :

- a) Infrastruktur jalan wisata baik jalan raya maupun jalan setapak, pelabuhan wisata, dermaga wisata, tambatan perahu wisata, dan sebagainya.
- b) Sarana transportasi wisata seperti bus wisata, perahu wisata, speedboat atau kapal wisata, dan angkutan wisata lainnya.
- c) Lembaga usaha pariwisata, seperti biro perjalanan (tour and travel), asosiasi pemandu wisata, jasa penyelaman (diving club), dan sebagainya.
- d) Sarana penunjang obyek wisata seperti :
 - Hotel, penginapan, dan homestay yang representatif.
 - Rumah makan, restoran dan kedai.
 - SPA;

- Salon kecantikan dan salon perawatan tubuh;
- Sarana olahraga dan permainan untuk wisatawan;
- Sarana hiburan.
- Dan sebagainya.

Ketertarikan maskapai pelayaran dan/atau penerbangan membuka rute ke Sitaro. Pada situasi dewasa ini, tampaknya rute penerbangan domestik akan bertumbuh setiap tahun. Maskapai nasional sedang melirik perluasan rute dan frekuensi ke Indonesia bagian tengah dan timur.

Pada transportasi laut, lirikan juga datang dari perusahaan *cruise* pembawa wisman. Jumlah *calls* ke Pelabuhan-Pelabuhan di Indonesia Timur *slow but sure* tetap akan meningkat.

Jadi implikasinya bahwa ada tendensi fajar baru sedang menyingsing di ufuk timur. Tetapi kendalanya, apakah Sitaro telah membangun fondasi yang kokoh dan sejuk untuk menarik Maskapai Pelayaran dan Penerbangan untuk masuk berinvestasi di daerah ini ?.

Hal-hal tersebut diatas, pada dasarnya merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas dari upaya promosi pariwisata yang dilaksanakan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro. Sehingga walaupun instansi yang bersangkutan telah melakukan berbagai upaya untuk mempromosikan kepariwisataan daerah baik dengan menggunakan metode dan peralatan promosi yang konvensional maupun modern, tetapi hasilnya dipengaruhi oleh hal-hal yang antara lain telah disebutkan diatas.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil-hasil penelitian sebagaimana telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, maka berikut ini dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Secara umum, kebijakan pemerintah Daerah Kabupaten SITARO melalui Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam mengembangkan potensi obyek wisata telah

dilaksanakan, namun hasilnya belum optimal.

2. Belum optimalnya pencapaian pengembangan obyek wisata di Kabupaten Kepulauan SITARO, sesuai hasil penelitian disebabkan oleh beberapa faktor penghambat, baik penghambat internal maupun penghambat eksternal. Faktor penghambat internal meliputi : belum sesuainya produk wisata dengan permintaan pasar dan keterbatasan sumber daya manusia pengelola pariwisata, sementara kendala eksternal adalah faktor sosial budaya dan sarana penunjang yang belum memadai. Selain itu, keterbatasan anggaran merupakan factor penghambat utama dalam upaya pengembangan pariwisata di daerah ini.

Saran-Saran

Mengacu pada beberapa hasil temuan dalam penelitian ini, dipandang perlu untuk memberikan beberapa saran, sebagai berikut :

1. Untuk meningkatkan dampak positif dari pelaksanaan kebijakan pengembangan obyek wisata, khususnya di Kabupaten Kepulauan SITARO, maka pemerintah daerah perlu meningkatkan pembangunan sarana dan prasarana penunjang kepariwisataan, terutama pembangunan akses jalan menuju obyek-obyek wisata, baik wisata alam, wisata budaya maupun wisata sejarah.
2. Untuk mengoptimalkan efektivitas pelaksanaan kebijakan pengembangan kepariwisataan daerah, maka pemerintah perlu meminimalkan faktor-faktor yang menghambat atau menjadi kendala pelaksanaan pengembangan pariwisata melalui peningkatan mutu dan kesesuaian produk wisata, peningkatan jumlah dan kualitas SDM pengelola pariwisata, dan pembinaan sektor sosial budaya masyarakat disekitar obyek wisata.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulwahab, S. 1992. *Manajemen Kepariwisata*. Jakarta: PT Paradnya Paramita.
- Anderson, J.E. 1972. *Cases in Public Policy Making*. New York: Preager Publishers.
- Anonimous. 1989. Surat Keputusan Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi Nomor KM.5/UM/209/MPPT/1989.
- Anonimous. 2015. <https://sitara.wordpress.com/2011/06/03/daftar-objek-wisata-di-pulau-siau-kab-kepl-sitara/> (Diakses pada hari Minggu, 01 November, 2015, Jam : 12.04 Wita)
- Dunn, N. William. 1995. *Pengantar Analisis Kebijakan*. Edisi Kedua. (Penyunting: Muhadjir Darwin). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, T. R. 1992. *Understanding Public Policy (Seventh Edition)*. New Jersey 07632: Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Direktorat Wisata Alam dan Pemanfaatan Jasa Lingkungan. 2004. *Tentang Pengembangan Produk Wisata Alam*. Jakarta: Dirjen Pariwisata.
- Effendi, S. 2001. *Studi Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Keban, Y. T. 2000. *Pengantar Administrasi Publik*. Yogyakarta: Modul Matrikulasi,MAP-UGM.
- Koentjaraningrat. 1997. *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: PT Gramedia.
- Marpaung, H. 2002. *Pengetahuan Kepariwisata*. Bandung: Alfabeta.
- Moleong, L. J. 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Nawawi, H. 2003. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Cetakan ke-10. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Nazir, M. 1988. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Ghalia.
- Spillane, J. J. 1991. *Ekonomi Pariwisata*. Yogyakarta : Penerbit Kanisius.
- Suwantoro, G. 1997. *Dasar-Dasar Pariwisata*. Yogyakarta: Andi.
- Yoeti, H. O. A. 1990. *Pengantar Ilmu Pariwisata*. Bandung : Penerbit Angkasa.
- . 1994. *Pemasaran Pariwisata Terpadu*. Bandung : Penerbit Angkasa.