

STRATEGI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN KEPARIWISATAAN DI KABUPATEN KONAWE SULAWESI TENGGARA

Jabal Arfah¹, Entang Adhy Muhtar², A. Djadja Saefullah³, Didin Muhafidin⁴

¹Mahasiswa Doktor Ilmu Administrasi Publik Pascasarjana FISIP Universitas Padjadjaran

^{2,3,4}Pascasarjana FISIP Universitas Padjadjaran

jabalarfah87.ja@gmail.com

Diterima: 29 Oktober 019 Disetujui: 31 Oktober 2019 Dipublikasikan: 22 November 2019

ABSTRACT

The topic of this research is the Implementation of the Study of Tourism Development Policy in Toronipa Beach Tourism Konawe Regency, Southeast Sulawesi. The formulation of the problem in this research is, why is there no strategy in the implementation of tourism development policies that have been raised by local governments. The analytical method used is descriptive qualitative with aspects that are explored including communication, implementing attitudes, bureaucratic structures and resources. The results of the study are: first; communication aspects, namely the absence of intensive communication between the tourism object management with the regional government (district) and the local DPRD which is indicated by the absence of supporting facilities provided for many years of the existence of the tourism object, except for some assistance from the regional government tourism agency). Second, the aspect of resources in this case human resources, namely the availability of managers who are ready to carry out their duties but are not supported in non-human resources or facilities in tourism development efforts to further increase the number of visitors, because this is one of the tourism development strategies that must be carried out by the government regions (districts), in addition to being able to improve the welfare of local communities in the tourist area, will also be able to obtain added value of Local Original Revenue from the tourism sector. Third, the aspect of the attitude of the executor is the executors / managers in the area of tourism have carried out several tasks and functions well but they still feel the lack of attention of the local government each year, in the effort to develop regional tourism strategies. This is indicated by the local policy regarding tariffs deemed by the implementer to have an impact on the reduction in the number of visitors who come, so the implementers carry out tactical discretion / policies so that there is no decrease in visitor interest to travel because of the incompatible between existing (expected) public government facilities and services. Fourth, the bureaucratic structure, in terms of human resources, especially in the youth, sports, culture and tourism offices, has shown a better condition due to ski competence and the field of tourism.

Keywords: *Policy Implementation and Tourism Development.*

ABSTRAK

Topik penelitian ini adalah Implementasi Kebijakan Pengembangan Kepariwisata Studi pada Wisata Pantai Toronipa Kabupaten Konawe Sulawesi Tenggara. Perumusan masalah dalam penelitian ini yaitu, mengapa belum ada strategi dalam implementasi kebijakan pengembangan kepariwisataan yang dimunculkan oleh pemerintah daerah. Metode analisis yang digunakan adalah secara deskriptif kualitatif dengan aspek yang didalami antara lain komunikasi, sikap pelaksana, struktur birokrasi dan sumberdaya. Hasil penelitian, *pertama*, aspek komunikasi yaitu tidak adanya komunikasi intensif antara pengelola obyek wisata dengan pemerintah daerah (kabupaten) dan DPRD setempat yang ditandai dengan tidak adanya fasilitas pendukung yang diberikan selama bertahun-tahun adanya obyek wisata, kecuali beberapa bantuan dari dinas pariwisata pemerintah daerah (provinsi). *Kedua*, aspek sumberdaya dalam hal ini sumber daya manusia yaitu tersedianya pengelola yang siap menjalankan tugasnya tetapi tidak didukung dengan fasilitas untuk usaha pengembangan kepariwisataan agar semakin meningkatkan jumlah pengunjung, karena hal tersebut merupakan salah satu strategi pengembangan kepariwisataan yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah (kabupaten), selain akan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal di area wisata, juga akan dapat memperoleh nilai tambah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sektor pariwisata. *Ketiga*, aspek sikap pelaksana adalah para pelaksana/pengelola di area wisata sudah menjalankan beberapa tugas dan fungsinya dengan baik tetapi mereka masih merasakan kurangnya perhatian pemerintah daerah setiap tahunnya, dalam upaya strategi pengembangan kepariwisataan daerah. Hal tersebut ditandai dengan kebijakan pemerintah daerah mengenai tarif yang akan berdampak pada berkurangnya jumlah pengunjung, sehingga para pelaksana melakukan diskresi atau kebijaksanaan taktis agar tidak terjadi penurunan minat pengunjung untuk berwisata karena tidak sesuai antara fasilitas dengan layanan publik pemerintah daerah. *Keempat*, struktur birokrasi, khususnya pada kantor dinas pemuda, olahraga, kebudayaan dan pariwisata menunjukkan keadaan yang lebih baik karena kompetensi *skill* dan bidang ilmu kepariwisataan.

Kata kunci: Implementasi Kebijakan, Pengembangan Pariwisata.

PENDAHULUAN

Pariwisata semakin penting bagi masyarakat di seluruh dunia, kebutuhan untuk mengembangkan pariwisata secara berkelanjutan juga menjadi perhatian utama. Komunitas manusia mewakili sumber daya utama yang menjadi tujuan wisata tergantung, dan keberadaan mereka di tempat tertentu dan pada waktu tertentu.¹ Pengembangan potensi pariwisata telah terbukti mampu memberikan dampak positif dengan adanya perubahan yang besar dalam kehidupan masyarakat, secara ekonomi pariwisata memberi dampak dalam perluasan lapangan usaha dan kesempatan peningkatan income perkapita dan peningkatan devisa negara. Dalam kehidupan sosial terjadi interaksi sosial budaya antara pendatang dan penduduk setempat sehingga dapat menyebabkan perubahan dengan mempertahankan hidup masyarakat serta terjadinya interaksi sosial. Pembangunan kepariwisataan diarahkan pada peningkatan pariwisata menjadi sektor andalan yang mampu menggalakkan ekonomi, termasuk kegiatan sektor lain yang terkait, sehingga lapangan kerja, pendapatan masyarakat, pendapatan daerah

¹Ramos & Jimenes, *Ramos & Jimenes*, ed. by ALEJANDRO D. RAMOS and PABLO S. JIMÉNEZ, 1st edn (New York: Published by Nova Science Publishers, Inc. ? New York, 2008: 51).

dan pendapatan negara serta penerimaan devisa meningkat melalui upaya pengembangan dan pendayagunaan sebagai potensi kepariwisataan nasional.

Indonesia merupakan negara yang sangat indah dan kaya akan sumber daya yang dimilikinya semua itu dapat dimanfaatkan oleh masyarakat Indonesia sebagai suatu hasil kekayaan negara dan daerahnya baik itu kekayaan akan keanekaragaman budaya, agama, etnis juga termasuk daya tarik wisata (obyek wisata) yang dapat menarik kunjungan wisatawan. Wisatawan yang datang berkunjung merupakan sumber devisa negara yang dapat meningkatkan pendapatan negara, daerah dan masyarakat di lokasi obyek wisata. Sejak sepuluh tahun terakhir, perlunya kesadaran pembangunan berkelanjutan semakin kuat didengungkan berbagai kalangan. Pembangunan berkelanjutan adalah sebuah proses pembangunan yang mengoptimalkan manfaat dan kesesuaian dari sumber daya alam dan sumber daya manusia yang tersedia. "berkelanjutan" dapat diartikan kelestarian yang menyangkut aspek fisik, sosial, dan politik dengan memperhatikan pengelolaan sumber daya alam (*resources management*) yang mencakup hutan, tanah, dan air, pengelolaan dampak pembangunan terhadap lingkungan, serta pembangunan sumber daya manusia (*human resources development*).

Kondisi ini dapat tercapai apabila perangkat kelembagaan memasukkan unsur-unsur multisektor yang mencakup pemerintah, swasta, serta badan-badan nasional dan pariwisata sebagai salah satu sektor pembangunan tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan pembangunan berkelanjutan yang telah dicanangkan oleh pemerintah sesuai dengan tujuan pembangunan nasional. Pariwisata yang bersifat multisektoral merupakan fenomena yang sangat kompleks dan sulit didefinisikan secara baku untuk diterima secara universal. Sehingga menimbulkan berbagai persepsi pemahaman terhadap pariwisata, baik sebagai industri, sebagai aktivitas, atau sebagai sistem. Pariwisata yang melibatkan antara lain pelaku, proses penyelenggaraan, kebijakan, politik, dan sosial budaya yang saling berinteraksi dengan eratnya, akan lebih realistis bila dilihat sebagai sistem dengan berbagai subsistem yang saling berhubungan dan mempengaruhi. Dalam kerangka kesisteman tersebut, pendekatan terhadap fungsi dan peran pelaku, dampak lingkungan, peningkatan pengetahuan dan kesejahteraan masyarakat, serta kesetaraan dalam proses penyelenggaraan menjadi semakin penting. Kecenderungan yang berkembang dalam sektor kepariwisataan maupun pembangunan melahirkan konsep pariwisata yang tepat dan secara aktif membantu menjaga keberlangsungan pemanfaatan budaya dan alam secara berkelanjutan dengan memperhatikan apa yang disebut sebagai pilar dari pariwisata berkelanjutan yaitu ekonomi masyarakat, lingkungan dan sosial budaya.

Berlakunya Undang-Undang yang berkaitan dengan Otonomi Daerah yaitu Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjanjikan sebuah harapan dan tantangan bagi pemerintah daerah. Dikatakan demikian, karena dengan adanya kedua Undang-Undang itu maka akan terjadi perluasan wewenang Pemerintah Daerah. Secara teoritis, perluasan wewenang dapat menciptakan pertanggungjawaban terhadap daerah (*local accountabilty*), yakni meningkatkan kemampuan keuangan daerah dalam memperhatikan hak-hak masyarakatnya. Akan tetapi dilain pihak daerah otonom harus mampu untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri dan mampu mempertahankan segala kemungkinan adanya program atau kebijakan baru yang muncul baik secara nasional maupun internasional adalah suatu keharusan untuk merespon dengan siap peluang atau tantangan termasuk adanya program masyarakat ekonomi asean secara multilateral. Hal itu semua dibutuhkan strategi kebijakan yang tepat dan berkelanjutan di semua sektor, termasuk sektor pariwisata di daerah.

Kondisi yang demikian harus diikuti dengan kemampuan untuk meningkatkan potensi sektor pariwisata, apalagi dalam merespon program masyarakat ekonomi asean (MEA) tersebut, sebagai suatu yang sangat potensial yang dapat memberikan alternatif lain sebagai salah satu sumber peningkatan pendapatan asli daerah dan dibutuhkannya *global skill*, dengan potensi ini diharapkan dapat memberikan sumbangan yang besar untuk menciptakan peluang

dan kesempatan kerja baru dalam kegiatan ekonomi dengan salah satu teknik penguasaan *global skill* (salah satunya adalah bahasa asing). Sebab penyelenggaraan kepariwisataan ditujukan untuk meningkatkan pendapatan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, memperluas dan meratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperkenalkan serta mendayagunakan obyek dan daya tarik wisata Indonesia.²

Selain hal tersebut, penyelenggaraan kepariwisataan bertujuan: untuk melestarikan, mendayagunakan, mewujudkan dan memperkenalkan segenap anugerah kekayaan destinasi sebagai keunikan dan daya tarik wisata yang memiliki keunggulan daya saing, menggali dan mengembangkan potensi ekonomi, kewirausahaan, sosial, budaya dan teknologi komunikasi melalui kegiatan kepariwisataan, memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, meningkatkan pendapatan asli daerah dalam rangka mendukung peningkatan kemampuan dan kemandirian perekonomian daerah, mewujudkan pemanfaatan hasil-hasil pembangunan kepariwisataan dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Jumlah wisatawan mancanegara yang berkunjung ke Indonesia tahun 2015 sebanyak 10.406.759 orang. Sehingga Pariwisata di Indonesia tahun 2015 tumbuh di atas pertumbuhan pariwisata dunia yang hanya 4,4 persen dan pertumbuhan pariwisata kawasan ASEAN sebesar 6 persen. Oleh karenanya selain peningkatan *global skill*, pemerintah baik di pusat maupun di daerah harus memperbaiki persoalan pelayanan, kenyamanan, dan jaminan keamanan di tempat-tempat wisata setiap daerah.³

Selain fenomena konseptual tersebut diatas, juga mempertimbangkan fenomena faktual yang ada di daerah Kabupaten Konawe, yang mana terdapat 4 (empat) obyek wisata (jenis agrowisata, wisata alam, dan wisata budaya) yang dikembangkan pemerintah daerah salah satunya adalah pantai Toronipa (wisata alam). Permasalahan pariwisata tersebut di Kabupaten Konawe dapat diasumsikan bahwa sebagai tantangan dalam usaha mengembangkan pariwisata di daerah, mestinya memainkan strategi-strategi yang tepat diantaranya, (1) Menggalakkan pariwisata dalam negeri, di level lokal (daerah) (2) Menekan harga, (3) Menyiapkan tuan rumah yang ramah, artinya ketiga persolan tersebut akan mampu dilaksanakan dengan efektif manakala dapat menggunakan berbagai strategi kebijakan menyangkut pengembangan pariwisata di daerah (lokal). Salah satu pendekatan strategi yang perlu dilakukan adalah program pengembangan komunitas. Secara teoretis, sebagaimana yang dikemukakan oleh bahwa "*Sustaining the community/particular communities has therefore become an essential element of sustainable tourism. The rationale of sustainable tourism development usually rests on the assurance of renewable economic, social and cultural benefits to the community and its environment. An holistic approach to sustainability requires that the continuing/improved social, cultural and economic well being of human communities is an integral component of environmental renewal. This is equally applicable within notions of sustainable tourism; without community sustainability, tourism development cannot be expected to be sustainable.*"⁴

Berdasarkan data yang diperoleh dari bidang pariwisata khususnya di Toronipa mengenai kontribusinya terhadap PAD selama 2 (dua) tahun terakhir (2016-2017) yaitu tahun 2016 dari target Rp 80.780.000,- realisasi sebesar Rp. 63.700.000, kemudian pada tahun 2017 dari target Rp 100.780.000,- realisasi sebesar Rp 82.350.000. Hal tersebut dapat dikemukakan

²Zulfaidha Zulia and Bagyo Yanuwadi, 'The Natural and Cultural Resources for Ecotourism Development in Trenggalek Regency, East Java', *Journal of Indonesian Tourism and Development Studies*, 3.2 (2015), 45–52 <<https://doi.org/10.21776/ub.jitode.2015.003.02.02>>.

³Sandra Dhesitta Putri, Soemarno Soemarno, and Luchman Hakim, 'Strategic Management of Nature-Based Tourism in Ijen Crater in the Context of Sustainable Tourism Development', *Journal of Indonesian Tourism and Development Studies*, 3.3 (2015), 123–29 <<https://doi.org/10.21776/ub.jitode.2015.003.03.06>>.

⁴Ramos & Jimenes, *Ramos & Jimenes*, ed. by ALEJANDRO D. RAMOS and PABLO S. JIMÉNEZ, 1st edn (New York: Published by Nova Science Publishers, Inc. ? New York, 2008).

bahwa kebijakan yang menyangkut dengan pengelolaan pariwisata belum didukung berbagai pembangunan dan peningkatan pendapatan asli daerah Kabupaten Konawe. Selain itu jumlah pengunjung dari tahun ketahun cenderung meningkat diperiode 2 (dua) tahun tersebut, yaitu tahun 2016 jumlah pengunjung adalah 45.000 orang, sedangkan tahun 2017 berjumlah 82.350 orang.⁵

Sekalipun terjadi peningkatan, tetapi tidak disesuaikan dengan strategi pengembangan kepariwisataan yang lebih baik dan berkelanjutan (*sustainable*). Artinya diperlukan strategi kebijakan (baru) dalam pengelolaan Pariwisata di pantai Toronipa untuk lebih meningkatkan secara berkelanjutan. Dengan fenomena faktual dan fenomena teoritis tersebut diatas, disandingkan dengan hasil observasi yang dilakukan penulis bahwa, strategi kebijakan atau program pengembangan komunitas dalam kepariwisataan lokal (daerah) kabupaten konawe belum diketemukan khususnya yang akan menjadi fokus dan lokus dalam penelitian ini.

Permasalahan yang dapat dikemukakan adalah belum ada desain perencanaan yang matang dilakukan oleh pemerintah daerah baik berupa anggaran dan desain pariwisata yang unggulan, komitmen mengenai rencana induk pengembangan kepariwisataan baik berupa anggaran dan lain aspek lainnya, mengenai regulasi kepariwisataan, tidak adanya desain yang bagus dari pemerintah daerah, masih lemahnya tingkat komitmen untuk pengembangan kepariwisataan yang difokuskan pada penguatan masyarakat lokal, belum dilakukan promosi kepariwisataan sebagai strategi yang ampuh dalam penguatan dan pengembangan kepariwisataan daerah. sebagai fenomena tersebut, seharusnya ada strategi tepat yang diberikan. Mengapa belum ada strategi-strategi yang dimunculkan pemerintah daerah. Atas dasar persoalan tersebut, maka penulis tertarik dan bermaksud untuk mengkaji melalui penelitian dengan topik “Implementasi Kebijakan Pengembangan Kepariwisataan”.

METODE

Lokasi penelitian ini dilaksanakan pada Wisata Pantai Toronipa Kabupaten Konawe. Obyek dalam penulisan ini adalah implementasi kebijakan pengembangan kepariwisataan. kebijakan pengembangan kepariwisataan didasarkan pada aspek implementasi kebijakan kepariwisataan. Hal tersebut dapat diamati atau dialami pada aspek (1) penyediaan sarana dan prasarana (aksesibilitas dan kualitas); (2) Pengelolaan lingkungan hidup pariwisata; (3) Praktik bisnis pariwisata. Oleh karena itu, penulisan ini bermaksud mendalami beberapa faktor tersebut yang dapat membentuk keberlanjutan pariwisata di Pantai Toronipa Kabupaten Konawe. Setelah faktor atau aspek tersebut dialami dan diketemukan dalam penulisan ini, maka sekaligus akan dapat memproyeksikan kebijakan pengelolaan pariwisata dapat terwujud atau tidak. Prosedur yang dilakukan untuk memperoleh data terhadap masalah yang diteliti yaitu dilakukan melalui tahapan dan teknik yang relevan dengan masalah dan fenomena penulisan. Adapun waktu penelitian, dilaksanakan sejak bulan Maret sampai bulan Juli Tahun 2018.

Fokus penulisan ini tentang strategi implementasi kebijakan pengelolaan kepariwisataan dalam hal ini penyediaan sarana dan prasarana (aksesibilitas dan kualitas), pengelolaan lingkungan hidup pariwisata dan praktik bisnis pariwisata. Adapun faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah kewenangan (*authority*), sumber daya (*resources*), sikap (*commitment*). Hal tersebut sesuai dengan rumusan masalah penelitian yaitu bagaimana implementasi kebijakan pengembangan kepariwisataan dan faktor yang mempengaruhinya.

Definisi konsep antara lain adalah: (1) Komunikasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah efektivitas atau pelaksanaan kebijakan yaitu kebijakan tersebut harus disampaikan/diketahui oleh orang-orang yang disertai tanggung-jawab untuk

⁵Olahraga dan Pariwisata Kab. Konawe Dinas Kepemudaan, *Review Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPARDA) Dinas Kepemudaan, Olahraga Dan Pariwisata Kab. Konawe*, ed. by Eksekutif Summary, 1st edn (Konawe, 2017).

melaksanakannya dengan jelas, dan tentu saja dalam hal ini diperlukan komunikasi yang akurat dan dilaksanakan dengan tepat oleh para pelaksana. (2) Sumberdaya yang dimaksud dalam penelitian ini adalah mencakup orang-orang yang memadai dari segi jumlah dan kemampuan, informasi yang jelas, prasarana dan sarana serta wewenang. (3) Sikap pelaksana yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pelaksana kebijakan harus mempunyai kapabilitas, kompetensi, komitmen dan konsistensi untuk melaksanakan sebuah kebijakan sesuai dengan arahan dari penentu kebijakan (*policy makers*), dan (4) Struktur birokrasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah proses implementasi kebijakan dengan cara adanya pembagian tugas maupun tanggung-jawab yang jelas sehingga tidak terjadi ketimpangan tugas dalam proses penerapan suatu kebijakan, adanya pembagian tugas maupun struktur birokrasi yang jelas akan mencegah untuk tidak terjadinya ketimpangan tugas dalam proses penerapan suatu kebijakan. Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, dan untuk melakukan penelitian terhadap implementasi kebijakan pengembangan kepariwisataan lokal di Pantai Toronipa Kabupaten Konawe, maka sumber data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung oleh peneliti/penulis, sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung oleh peneliti/penulis.

Informasi penelitian yaitu dinas yang menangani kebijakan pengembangan kepariwisataan daerah, informannya yaitu Kadis Pemuda, Olahraga dan Pariwisata Kabupaten Konawe (1 orang), Camat Toronipa (1 orang), Lurah Toronipa (1 orang), Pengelola Wisata Toronipa (2 orang), Pelaku Usaha (2 orang), Petugas Keamanan (POLRI) 1 orang, dan Wisatawan 2 orang. Selain itu, informan yang ditentukan adalah yang dianggap mengetahui (terkait) tentang kebijakan dan pengelolaan pariwisata di Toronipa Kabupaten Konawe. Keseluruhan informan dalam penelitian ini adalah berjumlah 10 (sepuluh) orang. Berdasarkan penentuan informan tersebut maka instrumen utama dalam penulisan ini adalah penulis sendiri (interpretasi dan eksplorasi). Kegiatan yang dilakukan penulis adalah mengumpulkan data melalui teknik dokumentasi, observasi dan wawancara dengan para informan. Penulis melakukan pencatatan lapangan, merekam, mentranskripsi, mengidentifikasi, menginterpretasi dan menafsirkan informasi dari data primer dan sekunder.

Teknik yang digunakan dalam memperoleh data yang dibutuhkan dalam penulisan ini dilakukan melalui cara (1) Observasi atau pengamatan (2) Wawancara mendalam (*indepth interview*). Wawancara mendalam dilakukan kepada sejumlah informan yang telah dipilih dengan menggunakan kriteria terutama pengalaman yang bersangkutan dalam kebijakan dan pengelolaan kepariwisataan lokal dengan fokus wisata alam Pantai Toronipa. Aspek-aspek yang akan didalami dalam wawancara ini yaitu: dinamika perubahan yang terjadi kondisi wilayah, faktor-faktor yang mendukung, harapan dan impian informan, sikap dan persepsi informan., dan (3) Studi dokumen yaitu penulis melakukan studi dokumentasi yaitu teknik pengumpulan data melalui bahan-bahan tertulis, baik berupa prosedur, peraturan-peraturan, gambar, laporan hasil pekerjaan serta berupa foto ataupun dokumen elektronik (rekaman).

Analisis data dalam penulisan ini dilakukan secara *simultan* (bersamaan), yaitu kegiatan pengumpulan data, interpretasi data dan penulisan draf hasil penulisan. Dalam hal ini, pada saat wawancara secara mendalam sedang berlangsung (*indepth interview*), penulis menilai, menginterpretasikan dan menganalisis setiap jawaban informan. Penulis akan berusaha merangkai jawaban terhadap masalah penelitian atau penulisan ini ketika wawancara mendalam dan pengumpulan data dalam bentuk lainnya sedang berlangsung.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan pembangunan di kabupaten konawe pada prinsipnya dimaksudkan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat dan mengupayakan pengelolaan sumber daya alam seoptimal mungkin serta pengelolaan sumber-sumber perekonomian lainnya, baik melalui sumberdaya alam, manusia maupun sumber-sumber keunikan daerah dalam hal ini adalah

kepariwisataan. Dalam konsep kepariwisataan pada perspektif pembangunan sesungguhnya diarahkan agar dapat berperan aktif bersama sektor lainnya, khususnya dalam menjawab agenda prioritas yaitu membangun kesejahteraan rakyat, meningkatkan kualitas kehidupan beragama dan ketahanan budaya serta mempercepat pemulihan ekonomi dan memperkuat landasan pembangunan berkelanjutan dan keadilan yang bersumber pada ekonomi kerakyatan.

Diantara implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain adalah *disposition* (sikap pelaksana), *communication* (komunikasi), *bureaucracy structure* (struktur birokrasi) dan *resources* (sumberdaya).⁶ Hal tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Edward III (1980) mengenai implementasi kebijakan sebagaimana dikutip oleh Arifin Tahir yang uraiannya adalah sebagai berikut:

1. *Disposition* (sikap pelaksana)

Sikap pelaksana yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pelaksana kebijakan yang harus mempunyai kapabilitas, kompetensi, komitmen dan konsistensi untuk melaksanakan sebuah kebijakan sesuai dengan arahan dari penentu kebijakan (*policy makers*). Dengan terpenuhinya berbagai kompetensi tersebut, maka hal yang mendukung dan menciptakan sikap pelaksana kebijakan adalah kemudahan dalam pelayanan dan implementasi kebijakan. Kemudahan yang akan terjadi dari adanya kapabilitas, kemampuan, komitmen, dan konsistensi adalah pelayanan administratif dan fasilitasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan pengelola wisata dalam mengembangkan kepariwisataan daerah yang ada di area wisata. pelayanan dan fasilitasi yang dilakukan pemerintah merupakan upaya dalam mempermudah akses wisata dan kunjungan wisata pada suatu obyek wisata tertentu. Terkait kemudahan secara administratif yang ada di wisata pantai Toronipa diantaranya adalah pembuatan izin usaha pariwisata, penataan obyek wisata, perbaikan sarana transportasi, dan penyediaan fasilitas wisata.

Pembuatan izin usaha pariwisata yang dimaksud ini adalah kemudahan administratif yaitu suatu pelayanan publik yang disediakan pemerintah dalam upaya memberikan sertifikasi terhadap keberadaan suatu pariwisata. Manfaat dari sertifikasi ini membuat para pelaku usaha pariwisata mendapatkan legalitas dan kepercayaan di masyarakat. Manfaat dari sertifikasi ini pelaku usaha pariwisata mendapatkan legalitas, lebih dipandang masyarakat, lebih leluasa dalam memasarkan jasa atau produk yang ditawarkan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No 52 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Kompetensi dan Sertifikasi Usaha Pariwisata bahwa hal pokok yang harus mendapat perhatian dalam penetapan Standar Usaha Pariwisata adalah keamanan, keselamatan, kenyamanan dan kebersihan. Standar usaha pariwisata harus mendapat perhatian karena dimana wisatawan berada maka faktor keamanan, keselamatan, kenyamanan dan kebersihan yang menjadi perhatian utamanya. Tujuan standarisasi maupun sertifikasi usaha pariwisata untuk menjamin kualitas yang memenuhi kebutuhan wisatawan sebagai konsumen, memberikan perlindungan kepada semua pihak, meningkatkan kualitas pelayanan hingga akhirnya meningkatkan produktivitas usaha pariwisata. Selain itu untuk memberikan perlindungan kepada wisatawan, pengusaha pariwisata, tenaga kerja pariwisata, serta masyarakat baik untuk keselamatan, keamanan, kesehatan, sanitasi dan pelestarian lingkungan hidup. Dengan adanya kegiatan ini yang outputnya adalah komitmen dari masing masing daerah untuk bersama-sama melakukan sesuai dengan undang-undang kepariwisataan.

Pembuatan izin usaha pariwisata mestinya dilakukan secara cepat dan tepat agar masyarakat yang mendapatkan layanan dapat langsung melakukan kegiatan atau aktivitas yang mendukung program pengembangan pariwisata. Berdasarkan data penelitian menunjukkan

⁶Arifin Tahir, 'Analisis Implementasi Kebijakan Empat Pilar Pengembangan Universitas Gorontalo', *Laporan Hasil Penelitian, Dosen Universitas Negeri Gorontalo*, 2012, 1–28.

bahwa beberapa jenis izin usaha yang termasuk dalam kegiatan bidang pariwisata, antar lain: izin usaha rumah makan, penginapan, hotel, salon, kafe, tempat bermain (bilyar), dan sebagainya. Izin usaha ini sekalipun tidak berada dilokasi obyek wisata namun tetap menjadi bagian pengembangan wisata, karena masyarakat pengunjung terutama yang berasal dari luar daerah, sangat menentukan komponen penunjang, seperti hotel, penginapan dan sebagainya.

Upaya penataan obyek wisata dimaksudkan untuk melakukan pembersihan dan perbaikan fasilitas obyek wisata yang dianggap dapat mengganggu kenyamanan bagi pengunjung wisata. Program ini merupakan program jangka pendek dan dilakukan secara terus menerus di semua tempat wisata. Berdasarkan hal tersebut menunjukkan bahwa upaya penataan obyek wisata dilakukan pada beberapa obyek wisata vital, pantai Toronipa dengan melibatkan Satgas Wisata yang anggotanya berasal dari pengawas/staf dinas pariwisata bersama pemerintah Lurah dan masyarakat sekitar. Kegiatan ini dilakukan setiap dua kali dalam sebulan dengan melakukan pembersihan, perbaikan fasilitas wisata, dan penyuluhan wisata bagi pelaku usaha wisata di sekitar lokasi wisata. Pembersihan obyek wisata dilakukan dengan membuang sampah-sampah atau limbah agar pantai senantiasa tetap bersih dan memiliki pasir putih yang memberikan kenyamanan bagi wisatawan yang ingin mandi dan kegiatan laut lainnya. Perbaikan fasilitas wisata dilakukan dengan mengganti fasilitas yang rusak seperti WC umum, Gazebo, Villa, dan sebagainya. Dan penyuluhan wisata dimaksudkan agar pelaku usaha wisata, seperti pemilik warung, pemilik villa, dapat memiliki tanggung jawab untuk menjaga kebersihan dan kenyamanan pengunjung wisata.

Keterangan tersebut diatas berbeda berdasarkan pengamatan/obeservasi yang dilakukan oleh penulis, yang mana diperoleh bahwa obyek wisata yang ada tersebut terkesan bahwa penataan obyek wisata tidak dilakukan. Kondisi pantai Toronipa di penuh oleh limbah padat dan disekitar lokasi banyak sampah-sampah pengunjung, seperti botol aqua, kaleng, plastik, masih berserakan disemua areal wisata pantai. Selain itu beberapa fasilitas seperti tempat bilas, WC kondisinya kurang baik/rusak. Hal yang sama juga ditemukan dilokasi beberapa Gazebo dalam kondisi rusak dan kebersihan disekitar air atau pantai juga kurang terawat karena banyaknya sampah dan rumput dibiarkan tumbuh. Mengacu pada informasi tersebut, terlihat bahwa antara program dengan kenyataan di lapangan tidak sinergis, sehingga jika hal ini dibiarkan tanpa adanya upaya yang maksimal dari pemerintah daerah, maka upaya kebijakan dalam pengembangan kepariwisataan di wilayah tersebut hanya akan menjadi daftar rencana atau simbol pengembangan belaka. Konsep penataan wisata khususnya yang berfokus pada pengembangan kepariwisataan di pantai Toronipa tidak diperhatikan, baik oleh pemerintah provinsi terlebih pemerintah daerah kabupaten Konawe. Secara konseptual bahwa pembangunan atau pengembangan sektor pariwisata di berbagai daerah telah melahirkan dampak tersendiri dalam berbagai dimensi kehidupan manusia, tidak hanya berdampak pada dimensi sosial ekonomi semata, tetapi juga menyetuh dimensi sosial budaya bahkan lingkungan fisik. Dampak terhadap berbagai dimensi tersebut bukan hanya bersifat positif tetapi juga berdampak negatif.

Berkaitan dengan dampak negatif tersebut dalam pengembangan pariwisata menurut Yoeti (2008), bahwa: pembuangan sampah sembarangan (selain menyebabkan bau tidak sedap, juga membuat tanaman di sekitarnya mati). Juga pembuangan limbah hotel, restoran, dan rumah sakit yang merusak air sungai, danau atau laut. Belum lagi dampaknya terhadap kerusakan terumbu. Para nelayan akan tidak lagi memiliki pantai untuk mencari ikan, karena pantai telah dikaveling untuk membangun gasebu yang tidak terkontrol. Akibatnya, dapat menurunkan daya tarik pantai oleh wisatawan. Penyediaan fasilitas wisata merupakan salah satu program Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata Kabupaten Konawe, yang bertujuan untuk memberikan kenyamanan bagi para pengunjung wisata, baik wisatawan manca negara maupun wisatawan domestik. Upaya yang dilakukan seperti, penyediaan dan pembuatan gazebo, tempat bilas, WC, villa, ban, perahu, tempat parkir bagi wisata pantai.

Penyediaan fasilitas dilokasi wisata, disamping diupayakan oleh pemerintah daerah provinsi melalui Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata juga disiapkan oleh masyarakat sekitar. Untuk keperluan perawatan fasilitas tersebut, maka pengunjung yang memanfaatkannya dikenai sejumlah biaya yang tarifnya sesuai jenis layanan yang diberikan. Misalnya untuk mandi ditempat bilas Rp. 5000,- per orang, biaya sewa ban Rp. 1000,- per hari, sewa gazebo Rp. 40.000,- per hari (hari-hari biasa/bukan hari libur) dan Rp 50.000 - Rp 200.000 (hari rame/libur), sewa peralatan anorkeling Rp. 100.000, dan sebagainya.

Selama tiga tahun terakhir, penyediaan fasilitas wisata di beberapa obyek wisata yang dapat diprogramkan dinas ini antara lain: pembuatan beberapa gazebo yang terbuat dari kotruksi kayu di pantai Toronipa, perbaikan villa pemerintah daerah dan fasilitas di pantai, pembuatan sarana WC dan tempat bilas, pembuatan tempat istirahat dan warung semi permanen, pembuatan tempat parkir yang representatif. Hal tersebut menggambarkan bahwa pemerintah daerah dalam kebijakan pengembangan kepariwisataannya belum menunjukkan keadaan yang sesungguhnya antara fakta dan dokumen kebijakan pemerintah daerah. Sinergitas kebijakan amat sangat diperlukan dalam suatu kajian kebijakan publik. Sinergitas adalah membangun dan memastikan hubungan kerjasama internal yang produktif serta kemitraan yang harmonis dengan para pemangku kepentingan (*stakeholder*), untuk menghasilkan karya yang bermanfaat dan berkualitas. Tujuan sinergi dalam kebijakan adalah mempengaruhi perilaku orang secara individu maupun kelompok saat saling berhubungan, melalui dialog dengan semua golongan, dimana persepsi, sikap dan opininya penting terhadap suatu kesuksesan. Melakukan tugas sesuai dengan urusan dan kewenangannya apabila terjadi ketidaksesuaian, dan harus koordinasikan dengan unit terkait dalam bersinergi. Oleh karenanya semua pihak dan pemangku kepentingan terkait di bidang Pariwisata wajib untuk ikut serta mengembangkan Pariwisata di Indonesia, yang penekanannya di level pemerintah daerah.

Berdasarkan data yang diperoleh bahwa nampak tidak ada perhatian pemerintah daerah mengenai implementasi kebijakan pengembangan kepariwisataan, penulis menemukan pengalaman pengembangan kepariwisataan saat melakukan studi banding di Kota Bandung, bahwa secara faktual dan konseptual pengembangan kepariwisataan yang memiliki banyak masalah dalam pengembangannya khususnya masalah keterbatasan anggaran, mestinya pihak pemerintah daerah melalui dinas terkait bekerjasama dengan pihak perusahaan (swasta) yang diharapkan ikut serta dalam peningkatan kualitas Pariwisata, misalnya menggandeng perusahaan yang mempunyai CSR (tanggungjawab sosial perusahaan) untuk berkomitmen memperbaiki atau mengembangkan wisata daerah, yang juga diharapkan dapat memegang kendali didepan garis untuk memajukan Pariwisata. Dengan trilyunan hasil tambang yang diperoleh dari daerah ini maka sepatutnya mengeluarkan tanggungjawab sosialnya baik di bidang pendidikan, kesehatan, lingkungan maupun sumberdaya alam atau pariwisata yang ada dan programnya yang harus harus saling bersinergi dalam program-program peningkatan Pariwisata. Setelah kebijakan pengembangan kepariwisataan nantinya sudah dapat terwujud maka aktivitas terakhir adalah diharapkan dapat memberikan kontribusinya untuk mempertahankan kelestariannya (*sustainability*) untuk mendukung program perbaikan sebagai satu potensi sumberdaya keunikan daerah atau Negara.

Wisata pantai Toronipa di Kabupaten Konawe, menunjukkan bahwa peranan swasta atau dunia usaha, keberhasilan sebuah destinasi dapat dilihat dari tingkat kepuasan wisatawan yang akan berpengaruh terhadap jumlah kunjungan wisatawan. Wisatawan yang merasa puas akan datang kembali bersama keluarga, rekan, atau group. Oleh karena itu maka peran dunia usaha sangat berperan sekaligus menarik wisatawan melalui jasa yang diberikan untuk kepuasan wisatawan. Tugas dan peranan dunia usaha dalam keberhasilan kepariwisataan disuatu daerah: (1) Pembangunan, pengembangan pengelolaan dan pemanfaatan potensi pariwisata yang ada dan fasilitas penunjang. (2) Penyediaan fasilitas pariwisata yang menunjang kelestarian nilai-nilai agama, sosial budaya, cinta tanah air, dan lingkungan hidup.

(3) Pengembangan paket-paket wisata. (4) Mewujudkan sapa pesona di lingkungan usaha pariwisata. dan (5) Pengembangan promosi pariwisata (sales produk).

Salah satu faktor yang sangat menentukan besarnya animo masyarakat untuk berkunjung ke tempat-tempat wisata adalah masalah akses atau transportasi. Asumsinya jika sarana jalan kurang baik akan berpengaruh terhadap jumlah pengunjung wisata. Sekalipun program perbaikan sarana transportasi ke obyek wisata, bukan merupakan tanggungjawab dinas itu, namun tetap menjadi salah satu program melalui koordinasi instansi terkait, seperti dinas Kimpraswil agar dapat memperbaiki sarana jalan yang selama ini dikeluhkan oleh masyarakat yang bermukim di sekitar tempat wisata dan masyarakat pengunjung wisata.

Obyek kunjungan wisata pantai Toronipa memiliki transportasi jalan yang kurang baik, beberapa bagian dan ruas jalan berlobang-lobang dan jalan relatif sempit. Kondisi ini menyebabkan jika musim kemarau debu bertebaran yang dapat mengganggu kesehatan dan kenyamanan pengunjung. Demikian juga jika musim penghujan, kondisi jalan becek dan berbolong sehingga jarak tempuh dan waktu relatif lama. Kendala tersebut menyebabkan para wisatawan masyarakat baik Kota Kendari maupun masyarakat Kabupaten Konawe lebih banyak memilih untuk rekreasi di wisata lainnya seperti pantai Taipa Kabupaten Konawe Utara dengan jarak tempuh kurang lebih 70-90 kilometer, namun memiliki kondisi jalan yang relatif baik. Keterangan yang dikemukakan informan tersebut memang berbanding lurus (sesuai) sebagaimana hasil observasi yang dilakukan penulis bahwa akses jalan menuju pantai Toronipa sangat rusak sehingga sangat memungkinkan ketertarikan wisatawan kurang berpengaruh untuk turut meramaikan.

Mengenai implementasi kebijakan yang berfokus pada aspek kemauan politik (*political will*) pemerintah itu belum diimplementasikan sebagaimana yang diharapkan. Berkaitan dengan itu, penulis menemukan informasi bahwa secara konseptual kemauan politik pemerintah termasuk di level daerah dimaksudkan dalam upaya menentukan program-program/kebijakan yang berfokus pada pengembangan kepariwisataan baik dalam jangka pendek maupun jangka menengah dan panjang. Pemerintah dituntut menunjukkan kemauannya memengaruhi semua aspek dalam kepariwisataan dan konsistensi kebijakan yang tegas dan lugas menjalankan pembangunan yang stabil, simultan, tapi progresif demi kepentingan rakyat. Pemerintah tidak perlu selalu bereaksi dan sibuk memainkan peran politiknya sendiri, karena sudah dilengkapi mesin politik partai pendukung. Jika ketahanan ekonomi kuat, fundamental ekonomi kuat, tentu hiruk pikuk politik tidak berimbas balik sebagaimana yang diharapkan.

2. Communication (Komunikasi)

Komunikasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah efektivitas pelaksanaan kebijakan yaitu kebijakan tersebut harus disampaikan/diketahui oleh orang-orang yang diserahi tanggung-jawab untuk melaksanakannya dengan jelas, dan tentu saja dalam hal ini diperlukan komunikasi yang akurat dan dilaksanakan dengan tepat oleh para pelaksana. Item yang terkait dalam konsep ini diantaranya adalah kegiatan komunikasi dalam promosi wisata dan kegiatan melakukan penertiban keamanan dan karcis kepada setiap pengunjung pada obyek wisata. Uraian mengenai hal komunikasi tersebut antara lain adalah: Upaya melakukan promosi wisata merupakan kegiatan mengkomunikasikan program yang perlu mendapatkan skala prioritas, karena dengan promosi suatu potensi daerah dengan obyek wisatanya tidak hanya dikenal masyarakat wilayah itu sendiri tetapi juga dikenal masyarakat di luar provinsi bahkan warga mancanegara. Berdasarkan data penelitian menunjukkan bahwa dokumen kebijakan Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata Kabupaten Konawe telah menetapkan beberapa kebijakan/program diantaranya promosi wisata, seperti pameran pembangunan, sosialisasi program sadar wisata, melakukan festival seni dan budaya kearifan lokal.

Dinas terkait ini juga melaksanakan kerjasama dengan dinas kebudayaan dan pariwisata Provinsi Sultra untuk melakukan kegiatan pameran pembangunan atau promosi wisata baik di tingkat lokal, regional, maupun tingkat nasional. Keikutsertaan dinas ini adalah memperkenalkan produk khasanah budaya suku tolaki, seperti kalo sara, baju tradisional suku tolaki, rumah adat suku tolaki, makanan khas suku tolaki, dan pergelaran berbagai jenis tarian, seperti tari lulo dan sebagainya. Namun itu semua hanya termuat dalam laporan dan dokumen kebijakan kepariwisataan. Kegiatan sosialisasi sadar wisata merupakan program memberikan penyuluhan kepada masyarakat terutama yang tinggal di sekitar obyek wisata agar ikut berperan serta dalam mendukung pembangunan kepariwisataan di wilayah ini (Kabupaten Konawe).

Program tersebut merupakan agenda rutin setiap tahunnya dengan melibatkan pejabat dan pegawai/staf dinas untuk berkunjung ke tempat wisata. Beberapa bentuk sosialisasi yang dilaksanakan antara lain: penyuluhan agar senantiasa menjaga kebersihan dan keamanan di tempat wisata, penyuluhan tentang kiat ekonomi membuka usaha disekitar tempat wisata, dan memberikan pemahaman agar masyarakat bertanggung jawab menjadi fasilitas wisata. Program promosi lainnya adalah melalui pagelaran festival seni dan budaya masyarakat Suku Tolaki. Pagelaran festival seni dan budaya dilakukan oleh Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata; juga dilakukan oleh sanggar-sanggar kesenian yang di wilayah ini. Selama tahun 2008 dan tahun 2018 telah dilaksanakan beberapa kali bentuk festival seni dan budaya, seperti festival tarian kreasi baru Suku Tolaki, festival atau lomba sua-sua (lagu-lagu daerah suku tolaki), dan festival atau pagelaran mombesara. Itu semua sudah dilakukan diluar area wisata pantai Toronipa.

Eksistensi khasanah budaya suku Tolaki, tidak hanya dikenal oleh masyarakat tolaki itu sendiri akan tetapi juga telah dikenal bahkan dimiliki oleh warga suku pendatang. Hal ini membuktikan bahwa solidaritas dan kerjasama antara suku bangsa di wilayah ini relatif telah berjalan dan terbina dengan baik. Selanjutnya promosi wisata lainnya oleh dinas ini adalah melakukan promosi lewat situs internet. Sejak tahun 2007 Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata Kabupaten Konawe telah membuka *website* dengan memperkenalkan beberapa obyek wisata unggulan, seperti pantai batu Gong, pantai Toronipa, Air Panas Sonai, Kampa di Wawonii, serta beberapa wisata unggulan budaya. Namun demikian program promosi wisata melalui *website* perlu didukung oleh kemampuan Pemerintah Daerah menyiapkan beberapa fasilitas pendukung di lokasi wisata dan akses transportasi yang memadai.

Dalam menghadapi pasar bebas ASEAN sejak tahun 2015 di mana dinamika perkembangan dunia pariwisata dihadapkan pada kompetisi yang semakin ketat, baik dalam pemasaran maupun pengembangan produk dan diversifikasinya. Melihat berbagai kecenderungan tersebut, tantangan terbesar kepariwisataan daerah dan nasional adalah bagaimana strategi kebijakan dan implementasi kebijakan dapat dilaksanakan dan bertahan, kompetitif baik di lingkungan pariwisata regional maupun internasional. Menawarkan produk pariwisata secara online sendiri diharapkan akan memudahkan calon wisatawan untuk mencari informasi destinasi wisata mana yang dianggap menarik oleh wisatawan itu sendiri. Dengan beragamnya destinasi dan atraksi wisata di daerah hingga level nasional. Pemasaran produk wisata online lebih efektif jika dibandingkan melalui flyer ataupun booklet, tetapi ada yang perlu kita ingat dalam pemasaran produk pariwisata secara *online* bahwa informasi yang disediakan adalah informasi terkini dan dapat dipercaya.

Apabila kita memiliki bisnis di bidang pariwisata dan ingin memasarkan produk secara *online*, kita juga dituntut untuk menjadi pemikir kreatif sehingga nantinya produk yang dihasilkan akan berbeda dengan penyedia produk lainnya. Pemasaran secara online juga efektif dari sisi biaya karena hal tersebut sangat terukur dan ditargetkan untuk orang-orang yang spesifik, peminat atau konsumen wisata mancanegara bahkan nusantara termasuk kategori kelas bawah sampai atas yang sering bersentuhan dengan teknologi, dengan begitu, pemasaran *online* bisa meningkatkan daya saing produk jasa yang kita tawarkan. Agar nantinya pemasaran *online*

kita terlihat menarik, tidak lupa kita juga harus kreatif baik dari sisi desain, penulisan, materi penulisan, foto ataupun video. Dengan semakin meningkatnya pengguna akses *online* (media sosial), maka diharapkan dapat mengoptimalkan teknologi ini dalam berbagai aspek kehidupan. Pengguna tidak lagi sekedar pemakai, namun juga menggunakannya sebagai media untuk mengedukasi masyarakat, merubah cara berpikir masyarakat, memberikan solusi serta mendorong masyarakat ke arah perubahan yang lebih baik.

Melakukan penertiban keamanan dan karcis kepada setiap obyek wisata. Hal ini dimaksudkan sebagai informasi yang disampaikan melalui komunikasi kepada para pengunjung wisata. Upaya ini dimaksudkan pula untuk melakukan penertiban keamanan dan karcis masuk disamping bertujuan menjaga keamanan dan ketenangan bagi pengunjung juga untuk memaksimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui karcis pengunjung masuk program penertiban keamanan dipintu masuk obyek wisata dilakukan melalui bantuan pemerintah setempat melalui aparat Polri dan TNI sedangkan untuk pemberian karcis masuk dinas ini menugaskan pegawai dua orang yang bertugas terutama pada hari libur yaitu sabtu dan minggu. Dinas pariwisata juga tak jarang meminta bantuan kepada pihak keamanan dari pihak kepolisian untuk menjaga keamanan tempat wisata terutama pada saat pergantian tahun (tahun baru) dan hari raya lebaran idil fitri dan idil adha, karena kapasitas dan jumlah pengunjung relatif sangat banyak di hari-hari tersebut.

Komunikasi dan kordinasi dari pihak pemantau kepariwisataan dan pengelola wisata dalam menjaga stabilitas keamanan bagi wisatawan tetap terkendali. Petugas keamanan itu dihadiri oleh aparat kepolisian dan TNI. Mereka bertugas berdasarkan tugas yang diberikan oleh kepala kesatuan mereka diwilayah kecamatan Soropia. Berkaitan dengan itu pada hakekatnya fungsi dari pengamanan kepolisian dapat dipahami bahwa: 1) Fungsi kepolisian ada karena kebutuhan dan tuntutan masyarakat akan rasa aman dan tertib dalam lingkungan hidupnya; 2) Masyarakat membutuhkan suatu lembaga yang mampu dan profesional untuk mewujudkan keamanan dan ketertiban baginya; 3) Lembaga kepolisian dibentuk oleh negara yang bertanggungjawab atas keamanan dan ketertiban masyarakatnya dengan dibebani tugas dan wewenang serta tanggungjawab terhadap keamanan dan ketertiban masyarakat; 4) Fungsi kepolisian melekat pada lembaga kepolisian atas kuasa undang-undang untuk memelihara atau menjaga keamanan dan ketertiban yang dibutuhkan masyarakat.

Upaya penertiban keamanan di obyek wisata merupakan program yang mesti digalakkan setiap saat karena sangat berpengaruh terhadap aspek kenyamanan bagi para pengunjung wisata. Masalah keamanan dan kenyamanan merupakan syarat mutlak untuk sektor pariwisata sehingga pengunjung atau wisatawan bisa berlibur dengan tenang. Pariwisata tanpa promosi keamanan juga tidak akan berjalan dengan baik. Untuk itu pemerintah daerah dituntut menentukan cara baru dalam mengembangkan destinasi baru serta menciptakan beragam acara untuk mendatangkan wisatawan. Untuk mempercepat akses wisatawan mengunjungi berbagai destinasi wisata terutama pembangunan jalan menjadi prioritas Pariwisata.

3. *Bureaucratic Structures* (Struktur Birokrasi).

Struktur birokrasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah proses implementasi kebijakan dengan cara adanya pembagian tugas maupun tanggung-jawab yang jelas sehingga tidak terjadi ketimpangan tugas dalam proses penerapan suatu kebijakan, adanya pembagian tugas maupun struktur birokrasi yang jelas akan mencegah untuk tidak terjadinya ketimpangan tugas dalam proses penerapan suatu kebijakan. Hal ini merupakan keterlibatan birokrat atau *stakeholder* (pemangku kepentingan) dalam upaya pengembangan kepariwisataan di lingkup pemerintahan daerah.

Kegiatan struktur birokrasi ini dimaksudkan sebagai upaya dalam melaksanakan kebijakan pelatihan keterampilan terhadap pelaku usaha pariwisata Pelatihan ini bertujuan agar pariwisata dapat memberikan pelayanan yang memuaskan kepada para pengunjung seperti

masalah akomodasi, penjelasan tentang substansi dan hal yang menarik dari obyek wisata yang bersangkutan, masalah akses dan sebagainya. Berdasarkan data penelitian diperoleh bahwa hampir setiap tahun dinas ini mengundang para pelaku wisata untuk hadir mengikuti pelatihan bagaimana menjadi pelaku wisata yang baik dan secara ekonomis menguntungkan. Upaya-upaya tersebut telah dilakukan pada obyek wisata walapun sifatnya masih sangat terbatas pada beberapa obyek pariwisata. Secara nyata upaya-upaya yang telah dilakukan tersebut di atas, telah menunjukkan hal yang relatif kurang menggembirakan. Jika dilihat seberapa besar kontribusi sektor ini terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Konawe selama kurun waktu tiga tahun terakhir. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 1. Besarnya Kontribusi Sektor Pariwisata terhadap PAD Kabupaten Konawe Selama Kurun Waktu 2 Tahun Terakhir

No.	Tahun	Target	Realisasi
1.	2017	RP. 80.780.000	Rp 63.700.000
2.	2018	Rp 100.780.000	Rp 82.350.000

Sumber Data: Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Kepariwisataan, Data Primer yang diolah, Tahun 2018.

Berdasarkan tabel tersebut di atas dapat dikatakan bahwa selama kurun waktu dua tahun terakhir, jumlah kontribusi dari tahun ke tahun dari sektor pariwisata menunjukkan penurunan yang relatif kurang menggembirakan. Kenyataan yang bisa dilihat yaitu pada target tahun 2016 dan realisasi dan target tahun 2017 hingga realisasi yang menunjukkan penurunan. Hal tersebut menunjukkan bahwa kinerja kebijakan yang buruk. Sebab secara konseptual dikemukakan bahwa indikator untuk mengukur *policy performance* atau kinerja kebijakan dan *policy effect* atau efek kebijakan yaitu konsekuensi langsung dari *policy output* dan *policy impact* yaitu dampak yang muncul setelah ada *policy outcomes*. Dengan upaya yang terus dilakukan oleh Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata di Kabupaten Konawe melalui kebijakan dan implementasinya maka di masa-masa yang akan datang sektor pariwisata akan memberikan kontribusi yang relatif besar di Kabupaten Konawe, seperti halnya sektor lain yang telah memberikan kontribusi yang besar terhadap Pendapatan Asli Daerah.⁷

Berdasarkan informasi tersebut menggambarkan bahwa kendala ini menyebabkan para wisatawan masyarakat, baik yang berasal dari Kota Kendari maupun masyarakat Kabupaten Konawe lebih banyak memilih untuk rekreasi di wisata lainnya seperti pantai Taipa Kabupaten Konawe Utara dengan jarak tempuh kurang lebih 70-90 kilometer, namun memiliki kondisi jalan yang relatif baik. Keterangan yang dikemukakan informan tersebut memang berbanding lurus (sesuai) sebagaimana hasil observasi yang dilakukan penulis bahwa akses jalan menuju pantai Toronipa sangat rusak sehingga sangat memungkinkan ketertarikan wisatawan kurang berpengaruh untuk turut meramaikan.

Berdasarkan keterangan tersebut, dapat diinterpretasikan bahwa mengenai implementasi kebijakan yang berfokus pada aspek *political will* pemerintah itu belum diimplementasikan sebagaimana yang diharapkan. Berkaitan dengan itu penulis menemukan bahwa secara konseptual kemauan politik pemerintah termasuk di level daerah dimaksudkan dalam upaya menentukan program-program/kebijakan yang berfokus pada pengembangan kepariwisataan baik dalam jangka pendek maupun jangka menengah dan panjang. Pemerintah dituntut menunjukkan *political will* dan konsistensi kebijakan yang tegas dan lugas menjalankan pembangunan yang stabil, simultan, tapi progresif demi kepentingan rakyat. Pemerintah tidak perlu selalu bereaksi dan sibuk memainkan peran politiknya sendiri, karena

⁷Dinas Kepemudaan.

sudah dilengkapi mesin politik partai pendukung. Jika ketahanan ekonomi kuat, fundamental ekonomi kuat, tentu hiruk pikuk politik tidak berimbas balik sebagaimana yang diharapkan.

4. Resources (Sumberdaya)

Sumberdaya yang dimaksud dalam penelitian ini adalah mencakup orang-orang yang memadai dari segi jumlah dan kemampuan, informasi yang jelas, prasarana dan sarana serta wewenang. Berdasarkan observasi yang dilakukan penulis menunjukkan bahwa dilihat dari jumlah sumberdaya yang dimaksud sudah sangat memadai baik dari aktor pegawai yang ada pada dinas pemuda, olahraga dan pariwisata dalam hal ini badan yang menangani urusan kepariwisataan daerah sudah sangat memadai hal tersebut ditandai dengan jumlah personil pegawai yang berjumlah 31 orang tersebut, rata-rata telah mengetahui tugas dan fungsinya dalam pengembangan kepariwisataan daerah.

Semua pegawai yang ada pada dinas dengan jumlah 31 orang tersebut diberi bekal atas dasar pengenalan potensi kepariwisataan yang ada, penekanan atas penguasaan tugas dan fungsi pegawai dan dengan demikian apabila para pelaksana kebijakan mengetahui hal yang harus dilakukan, maka implementasi kebijakan di bidang kepariwisataan dapat terlaksana dengan baik. Secara konseptual memang sumberdaya dalam hal ini manusia dapat menentukan suatu kebijakan di dalam organisasi dapat terimplementasi. Karena dengan kualitas masyarakat yang profesional, pembangunan disuatu daerah mudah dilaksanakan. Pembangunan masyarakat adanya tenaga-tenaga pelaksanaan yang berkualitas. Salah satu cara yang paling tepat untuk menciptakan manusia yang berkualitas adalah melalui jalur-jalur pendidikan baik formal ataupun non formal. Pendidikan sangat dibutuhkan apalagi sekarang (saat ini) adalah era globalisasi dimana ilmu pengetahuan dan teknologi sangat berperan penting dalam kehidupan masyarakat.

Adapun mengenai kemampuan dari sumberdaya, hal menyangkut kemampuan dalam mengimplementasikan dokumen kebijakan yang ada, kebijakan yang ada hendaknya dipahami oleh setiap anggota secara jelas dan tidak bias, informasi yang jelas mengenai kebijakan yang ada dapat menciptakan satu kesatuan arah (tujuan) secara sama dari setiap pelaksana kebijakan. Masih banyaknya anggota pegawai yang belum memahami mengenai kepariwisataan dan program/kebijakannya. Semua memang sudah terdokumen, tetapi memahami secara jelas maksud dari dokumen kebijakan yang ada untuk diimplementasikan nampak belum menggambarkan keadaan yang diharapkan. Hal tersebut, dapat diasumsikan bahwa faktor penjelasan kebijakan itu mesti dilakukan dalam setiap organisasi agar dapat terimplementasikan berdasarkan rencana/tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Kemudian sarana dan prasarana adalah semua fasilitas pendukung aktivitas pelayanan wisatawan selama berada pada sebuah destinasi wisata misalnya jaringan jalan raya, pelabuhan udara, pelabuhan laut, terminal, instalasi listrik, air bersih, sistem telekomunikasi seperti telepon, internet, televisi, radio pelayanan kesehatan dan keamanan. Adapun sarana kepariwisataan adalah menyangkut akomodasi, fasilitas wisata dan jasa wisata. Pemerintah Daerah Kabupaten Konawe telah banyak melakukan pembangunan di bidang infrastruktur walau belum semua tempat yang memiliki potensi pengembangan wisata bahari infrastrukturnya secara lengkap telah tersedia. Kondisi ini terjadi karena arah kebijakan pemerintah dalam hal penyiapan infrastruktur di tingkat Provinsi dan kabupaten kurang bersinergi dengan rencana pengembangan pariwisata daerah. Beberapa destinasi wisata unggulan dan sangat berpotensi di kunjungi oleh Wisatawan mancanegara maupun lokal ternyata sampai saat ini belum dapat dinyatakan siap sebagai destinasi wisata unggulan di Kabupaten Konawe karena masih banyak unsur-unsur tuntutan kebutuhan pariwisata yang belum lengkap.

Sebagai destinasi. wisata unggulan semestinya telah dilengkapi jaringan jalan yang baik, akomodasi dan fasilitas lainnya, penyediaan akomodasi pada destinasi wisata alam, dan

gugus-gugus pulau kecil yang kaya dengan *spot-spot diving* sudah harus memiliki jaringan bersih, jaringan listrik maupun jaringan komunikasi yang lancar. Masih banyak lagi yang dapat menunjukkan bahwa sinergetis antara kebutuhan pariwisata dan penyiapan infrastruktur masih kurang. Pemerintah Daerah sebaiknya terlebih dahulu menyiapkan prasarana kepariwisataan setelah itu pihak investor akan tertarik membangun sarana industri pariwisata dan usaha jasa pariwisata di Kabupaten Konawe.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan pada bab terdahulu tentang Implementasi Kebijakan Pengembangan Kepariwisata Studi pada Wisata Pantai Toronipa Kabupaten Konawe Sulawesi Tenggara, maka dapat disimpulkan bahwa Implementasi kebijakan pengembangan kepariwisataan di Pantai Toronipa Kabupaten Konawe Sulawesi Tenggara, didalami dari aspek komunikasi, adalah tidak adanya komunikasi intensif antara pengelola obyek wisata dengan pemerintah daerah (kabupaten) dan DPRD setempat yang ditandai dengan tidak adanya fasilitas pendukung yang diberikan selama bertahun-tahun adanya obyek wisata, kecuali beberapa bantuan dari dinas pariwisata pemerintah daerah (provinsi).

Dari aspek sumberdaya dalam hal ini sumber daya manusia yaitu tersedianya pengelola yang siap menjalankan tugasnya tetapi tidak didukung dalam sumberdaya non-manusia/fasilitas dalam usaha pengembangan kepariwisataan agar semakin meningkatkan jumlah pengunjung, karena hal tersebut merupakan salah satu strategi pengembangan kepariwisataan yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah (kabupaten), selain akan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal di area wisata, juga akan dapat memperoleh nilai tambah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sektor pariwisata. Sedangkan aspek sikap pelaksana adalah para pelaksana/pengelola di area wisata sudah menjalankan beberapa tugas dan fungsinya dengan baik tetapi mereka masih merasakan kurangnya perhatian pemerintah daerah setiap tahunnya, dalam upaya strategi pengembangan kepariwisataan daerah.

Hal tersebut ditandai dengan kebijakan pemerintah daerah mengenai tarif dianggap oleh pelaksana akan berdampak pada berkurangnya jumlah pengunjung yang datang, sehingga para pelaksana melakukan diskresi/kebijaksanaan taktis agar tidak terjadi penurunan minat pengunjung untuk berwisata karena tidak sesuainya antara fasilitas yang ada (yang diharapkan) dengan layanan publik pemerintah daerah. Dan terakhir adalah struktur birokrasi, dilihat dari segi sumberdaya manusia manusia khususnya pada kantor dinas pemuda, olahraga, kebudayaan dan pariwisata sudah menunjukkan keadaan yang lebih baik karena kompetensi *skill* dan bidang ilmu kepariwisataan. Oleh karena itu kesimpulannya adalah dilihat dari aspek sikap pelaksana (disposisi), sumberdaya, komunikasi, belum menunjukkan atau menggambarkan strategi pengembangan kebijakan kepariwisataan daerah yang baik. Tetapi aspek struktur birokrasi telah menunjukkan keadaan yang lebih baik.

Adapun saran yang dikemukakan antara lain agar terus berupaya melakukan perbaikan-perbaikan baik itu persoalan kebijakan dan pelayanan publik di sektor-sektor potensial, perbaikan sarana dan prasarana jalan dan penyediaan fasilitas penunjang pariwisata dari pemerintah daerah, koordinasi dengan instansi terkait, dan pemerintah daerah dan pejabat legislatif diharapkan terjun langsung berkomunikasi dengan orang-orang yang berada di lapangan, ke tempat-tempat strategis yang mempunyai keterkaitan dengan kebijakan/program yang hendak dibuatnya, Bagi pengelola wisata, dalam mengelola obyek wisata hendaknya lebih memerhatikan kebersihan dan keberlanjutan wisata tanpa lebih mengharap bantuan dari pemerintah daerah, meningkatkan rasa memiliki wisata bersama yang berkelanjutan, memberikan pelayanan kepada wisatawan sehingga dapat meningkatkan jumlah wisatawan lokal sehingga pada akhirnya pantai toronipa akan mudah dikenal dan meningkatkan pendapatan masyarakat dan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata Kab. Konawe, *Review Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPARDA) Dinas Kepemudaan, Olahraga Dan Pariwisata Kab. Konawe*, ed. by Eksekutif Summary, 1st edn (Konawe, 2017).
- Putri, Sandra Dhesitta, Soemarno Soemarno, and Luchman Hakim, 'Strategic Management of Nature-Based Tourism in Ijen Crater in the Context of Sustainable Tourism Development', *Journal of Indonesian Tourism and Development Studies*, 3.3 (2015), 123–29 <<https://doi.org/10.21776/ub.jitode.2015.003.03.06>>.
- Tahir, Arifin, 'Analisis Implementasi Kebijakan Empat Pilar Pengembangan Universitas Gorontalo', *Laporan Hasil Penelitian, Dosen Universitas Negeri Gorontalo*, 2012, 1–28.
- Zulia, Zulfaidha, and Bagyo Yanuwidi, 'The Natural and Cultural Resources for Ecotourism Development in Trenggalek Regency, East Java', *Journal of Indonesian Tourism and Development Studies*, 3.2 (2015), 45–52 <<https://doi.org/10.21776/ub.jitode.2015.003.02.02>>

B. Dokumen Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata dan Kebudayaan.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2011 tentang Kepariwisata.
- Review Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) Kabupaen Konawe 2017.
- Peraturan Daerah Kabupaten Konawe No 5 Tahun 2011 tentang Pengelolaan PAD.