

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN KUTAI KARTANEGARA NOMOR 19
TAHUN 2016 TENTANG RENCANA INDUK PEMBANGUNAN KEPARIWISATAAN DI
KABUPATEN KUTAI KARTANEGARA**

(Studi Kasus Di Kecamatan Tenggarong, Kabupaten Kutai Kartanegara).

Rahman

Mahasiswa Magister Administrasi Publik FISIP Unmul

Alamat Korespondensi : ajsayyidrahman@gmail.com

Abstract

This research aims to describe the implementation of tourism development policies in the Tenggarong District, Kutai Kartanegara Regency, and to identify the supporting and inhibiting factors for tourism development efforts in Tenggarong District, Kutai Kartanegara Regency. This research uses descriptive research type with qualitative methods. Later, the data obtained through interview techniques, observation, and documentation will be analyzed with interactive model analysis so that a conclusion can finally be obtained. The results showed that the implementation of tourism development policies in the Tenggarong Subdistrict, Kutai Kartanegara Regency, was running well but not yet effective, especially in the communication process, human resources, budget, bureaucracy structure and disposition.

Keyword: implementation, policy, tourism development

Abstrak

Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan pembangunan pariwisata di Kecamatan Tenggarong Kabupaten Kutai Kartanegara serta Untuk mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat upaya pembangunan pariwisata di Kecamatan Tenggarong Kabupaten Kutai Kartanegara. Penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif dengan metode kualitatif dimana nantinya data – data yang didapat melalui teknik wawancara, observasi dan dokumentasi-dokumentasi akan dianalisis dengan analisis model interaktif sehingga akhirnya didapatkan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Kecamatan Tenggarong Kabupaten Kutai Kartanegara berjalan cukup baik namun belum efektif, terutama dalam aspek proses komunikasi, sumber daya manusia, anggaran, struktur birokrasi dan disposisi.

Keyword : implementasi, kebijakan, pengembangan pariwisata

Pendahuluan

Usaha di bidang Pariwisata mempunyai peranan yang penting dalam upaya pembangunan dan pengembangan di Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur. Selama empat tahun terakhir, secara masif melakukan pengembangan pariwisata, baik melalui wisata budaya, pengembangan wisata alam, maupun wisata *event (event tourism)*. Pengembangan pariwisata di Kutai Kartanegara dipayungi dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara Nomor 19 Tahun 2016. Perda tersebut merujuk pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. Poin konsideran dalam undang-undang tersebut menyatakan bahwa kepariwisataan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab dengan tetap memberikan

perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup, serta kepentingan nasional.

Sebagai salah satu daerah yang berasal dari Provinsi Kalimantan Timur Kabupaten Kutai Kartanegara telah menjadi salah satu daerah tujuan wisata unggulan di Provinsi Kalimantan Timur, dengan bermacam peninggalan budaya pada masa Kerajaan Kutai yang menjadi daya tarik tersendiri bagi wisatawan yang berkunjung. Pariwisata Kutai Kartanegara sendiri kemudian dikenal atas 3 jenis objek wisata utama yakni objek wisata budaya dan ilmu pendidikan, obyek wisata alam, dan obyek wisata buatan.

Jika dilihat dari potensi yang ada, Kabupaten Kutai Kartanegara mempunyai potensi yang besar, namun dalam penerapannya daya tarik wisata di Kutai Kartanegara pada umumnya belum sepenuhnya dikembangkan secara optimal. Hanya terfokusnya pariwisata yang bersifat event/Festival menjadikan kurang terencananya agenda pariwisata sehingga masyarakat tidak mengetahui dengan pasti waktu pelaksanaan kegiatan setiap tahunnya. Kondisi objek wisata di Kabupaten Kutai Kartanegara baik objek wisata alam, objek wisata pendidikan/budaya pada umumnya masih perlu perbaikan, pengelolaan dan pengembangan lebih. Selain itu kondisi objek wisata di Kabupaten Kutai Kartanegara juga kurang memadai, yaitu kurang tersedianya fasilitas baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Hal tersebut terjadi karena kurangnya perawatan fasilitas pada objek wisata. Hal ini dapat digambarkan melalui observasi awal penulis yaitu kurangnya fasilitas penunjang dan atraksi wisata pada daya tarik wisata dan minimnya fasilitas penunjang atau wahana hiburan baru yang lebih dapat menarik minat pengunjung serta lebih mengutamakan event-event dibanding pengembangan objek wisata yang sudah ada. Selain itu juga promosi yang ada tidak menampilkan gambaran riil tentang kondisi objek wisata yang ada sehingga ketika wisatawan berkunjung merasa kecewa dan tidak menimbulkan keinginan untuk kembali mengunjungi objek wisata yang ada. Kebijakan pariwisata yang tepat sejatinya menimbulkan efek yang sangat baik untuk pendapatan masyarakat yang ada di sekitar objek pariwisata, berawal dari masih kurang optimalnya pengembangan pariwisata di Kabupaten Kutai Kartanegara, maka penelitian ini akan melihat sejauh mana implementasi kebijakan pembangunan pariwisata di Kecamatan Tenggarong Kabupaten Kutai Kartanegara serta untuk mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat pembangunan pengembangan pariwisata di Kecamatan Tenggarong Kabupaten Kutai Kartanegara.

Kerangka Teori

Carl I. Friedrich mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, dimana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Nugroho, 2014:126). Artinya sebuah kebijakan yang diusulkan oleh

seseorang atau kelompok tertentu dalam pelaksanaannya ada hambatan namun harus tetap mencari peluang untuk menjalankannya. Kebijakan yang harus sesuai dengan nilai-nilai dalam masyarakat agar mudah dalam proses implementasinya. Pendapat lain diungkapkan oleh Thomas R Dye, mendefinisikannya sebagai “ *is whatever government choose to do or not to do* ” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan tindakan dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh atau dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu. (Nugroho, 2014:126). Dari berbagai pendapat mengenai kebijakan publik, secara sederhana dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat oleh negara/ pemerintah/ instansi sebagai strategi untuk mengatasi sebuah masalah yang direalisasikan untuk sebuah tujuan secara terstruktur dan dibuat berdasarkan hukum. Kebijakan publik adalah sebuah keputusan politik yang dibuat oleh lembaga publik.

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Teori *good governance* mengharuskan penggunaan atau upaya untuk merancang bangun perumusan kebijakan proses implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi melainkan lebih dari itu ia menyangkut masalah konflik keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan (Grindle dalam Wahab, 2008:59). Oleh sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Dalam menganalisis implementasi kebijakan, dalam penelitian ini fokus pada model Edwards dengan penambahan beberapa aspek/ variabel dalam model lain yang dinilai relevan. Edwards menyatakan, implementasi kebijakan di pengaruhi oleh empat aspek, yaitu (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi (kecenderungan), (4) stuktur birokrasi (Subarsono, 2011).

Pengembangan pariwisata merupakan suatu rangkaian upaya untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumber daya pariwisata, mengintegrasikan segala bentuk aspek di luar pariwisata yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung akan kelangsungan pengembangan pariwisata (Swarbrooke, 1996:99).

Metode Penelitian

Dalam Penelitian ini penulis menggunakan tipe penelitian deskriptif dengan metode kualitatif. Metode kualitatif yang didefinisikan oleh Bodgan dan Taylor adalah suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif yang berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau perilaku yang

dapat diamati (Moleong, 2006:3). Hadari (2005:73) mengemukakan bahwa data atau fakta yang ditemukan harus diberi arti dengan tidak sekedar menyajikan dalam bentuk deskriptif. Adapun jenis dan sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder dimana untuk data primer ini, penentuan *key informan* (informan kunci) penulis menggunakan teknik *purposive sampling* dan *snowball sampling* untuk informan di luar *key informan* (Cresswell, 2017; Sugiyono, 2014). Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan wawancara mendalam, observasi dan studi literatur (Cresswell, 2017). Analisis data dengan model interaktif, yaitu meliputi langkah-langkah mereduksi data, menyajikan data, penyimpulan dan verifikasi (Miles, Huberman, & Saldana, 2014).

Hasil dan Pembahasan

Melalui upaya pembangunan kepariwisataan, daerah harus mengacu kepada Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata, dalam hal ini, daerah berlandaskan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten/Ripparkab. Ripparkab adalah acuan utama dalam pembangunan kepariwisataan daerah yang menjadi acuan/arahan dalam perencanaan, pengelolaan, dan pengendalian pembangunan kepariwisataan di daerah. Ripparkab mengatur beberapa aspek yaitu aspek pembangunan destinasi wisata, industri pariwisata, pemasaran pariwisata dan kelembagaan pariwisata, Ripparkab ini mengarahkan pembangunan kepariwisataan guna mencapai visi, misi, tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui kebijakan dan strategi pembangunan kepariwisataan yang telah dijabarkan ke dalam tahapan implementasi dalam bentuk program dan indikasi kegiatan pembangunan kepariwisataan. Berdasarkan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George Edward III yakni implementasi kebijakan dipengaruhi oleh berbagai factor diantaranya komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi yang saling berhubungan. Peneliti juga melalui pembahasan ini bisa mengetahui factor pendukung dan faktor penghambat yang mempengaruhi pengembangan pariwisata di Kecamatan Tenggarong Kabupaten Kutai Kartanegara.

Komunikasi

Komunikasi merupakan salah satu elemen penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan sebuah kebijakan dapat dilihat dari komunikasi yang ada. Kebijakan harus disampaikan kepada pihak-pihak yang terkait, sehingga informasi yang disampaikan harus akurat. Apabila penyampaian tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas, tidak memberikan pemahaman atau bahkan tujuan dan sasaran kebijakan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi suatu penolakan atau resistensi dari kelompok sasaran yang bersangkutan. Pada proses komunikasi terdapat tiga hal penting yang perlu diperhatikan dalam proses komunikasi.

Hal Pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi, dimana kebijakan publik hendaknya disampaikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan saja namun juga kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak-pihak lain yang berkepentingan baik yang secara langsung ataupun tidak dengan kata lain perlunya sosialisasi baik kepada pelaksana kebijakan, kelompok sasaran serta masyarakat umum. Proses transmisi dalam Perda No. 19 Tahun 2016 yang memuat Rencana Strategis (Renstra SKPD) yang merupakan visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah serta berpedoman kepada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan bersifat indikatif di transmisikan menjadi Rencana Pembangunan Tahunan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) yaitu dokumen perencanaan satuan kerja perangkat daerah untuk periode 1 (satu) tahun dan akan dijabarkan dalam rencana program dan kegiatan anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA SKPD) dan dokumen pelaksanaan kegiatan satuan kerja perangkat daerah (DPA SKPD), hal ini senada dengan apa yang telah dinyatakan Plt Dinas Pariwisata Bpk. Thauhid Afrilian Noor. SP.,M.Si *"Perda ini kan Riparkab, beracuan dengan Riparnas dan Riparprop kemudian baru menjadi Riparkab,Riparkab ini kan Renstra untuk acuan secara umumnya"*. Dalam upaya proses transmisi dari kebijakan pengembangan pariwisata ini pihak dinas Pariwisata berupaya menjalin komunikasi dengan pihak ketiga agar upaya pembangunan berjalan dengan lancar seperti yang diungkapkan plt Kepala Dinas Pariwisata : *"...nanti kita minta pihak perusahaan untuk datang kepulau kumala, biar mereka lihat kondisinya, nanti kita upayakan agar mereka mau memberikan csr nya untuk pembangunan pulau ini..."* , Proses selanjutnya yaitu kepada para pedagang yang berjualan disekitar objek wisata, dalam pelaksanaannya proses ini terjadi dalam kegiatan-kegiatan seperti event Erau dan event-event lainnya, para pedagang yang ingin memanfaatkan moment ini menyewa lapak-lapak yang sudah disediakan oleh panitia setempat, sayangnya karena keterbatasan dana oleh pihak penyelenggara penyewa lapak ini harus menyewa dengan jumlah yang terhitung mahal sehingga dagangan yang mereka jual juga ikut menyesuaikan dengan pengeluaran yang ada seperti yang diungkapkan oleh Ibu Ivi seorang pedagang Makanan *" sewa lapaknya mahal mas, jadi makanan yang dijual juga menyesuaikan mas "*, hal senada juga juga diungkapkan oleh Muslim pedagang makanan yang lain *" kadang orang yang mau makan gak jadi beli mas, katanya harganya 2 kali lipat dari yang diluar "*.

Kedua kejelasan, proses transmisi kebijakan sebaiknya dibarengi dengan kejelasan informasi agar kebijakan yang telah ditransmisikan tersebut dapat diterima dengan jelas sehingga para pelaksana kebijakan dan sasaran kebijakan dapat mengetahui maksud, tujuan dan sasaran dari kebijakan tersebut. Ketidakjelasan informasi akan menghambat implementasi kebijakan. Hingga saat ini proses penyampaian informasi sudah cukup jelas kepada para pelaksana kebijakan, hal ini kemudian diteruskan kemasyarakat melalui Media media seperti Website: www.visitingkutaikartanegara.com, media sosial

seperti Facebook dan Insta Gram, adapun pada tahapan selanjutnya dinas pariwisata sudah membeli aplikasi “Kukar Holiday” untuk media promosi kemasyarakat seperti yang dikatakan seksi pengembangan daya tarik wisata Dinas Kepariwisataan Kabupaten Kutai Kartanegara.

Ketiga konsistensi, kekonsistenan sebuah perintah juga diperlukan agar proses implementasi kebijakan menjadi lebih cepat dan efektif sehingga perintah-perintah yang diberikan haruslah konsisten dan jelas. Ketidakkonsistenan perintah akan mendorong pelaksana kebijakan mengambil tindakan yang sangat longgar dalam mengimplementasikan kebijakan. Mengenai konsistensi ini masih menurut kasi pengembangan daya tarik wisata bahwa pihaknya tetap berpedoman dengan renstra yang telah ditetapkan dalam Perda Nomor 19 Tahun 2016.

Sumber Daya

Sumber daya menjadi salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan publik, terdapat empat sumber daya yang perlu disoroti dalam proses implementasi pengembangan pariwisata di Kutai Kartanegara, diantaranya :

Pertama, Sumber daya manusia, pelaksana kebijakan di Dinas Pariwisata Kabupaten Kutai Kartanegara di dukung oleh Pegawai Negeri Sipil Sebanyak 186 orang dan Tenaga Harian Lepas sebanyak 101 orang dengan komposisi berdasarkan tingkat pendidikan yang pendidikan sarjana sebanyak 48 orang, pendidikan D-3 sebanyak 6 orang, pendidikan SLTA sebanyak 103, pendidikan SLTP sebanyak 18 orang dan pendidikan SD sebanyak 11 orang. Dengan banyaknya jumlah pegawai yang berpendidikan sarjana mestinya dinas kepariwisataan didukung oleh sumber daya manusia yang handal dalam pengelolaan kepariwisataan, sayangnya ketersediaan sumber daya manusia yang ada belum cukup maksimal dalam mengelola suatu destinasi wisata yang ada, hal ini menurut sumber yang penulis dapatkan lebih dikarenakan tidak adanya sumber daya manusia yang merupakan lulusan yang bersumber dari sektor pariwisata seperti yang dikatakan plt kepala dinas pariwisata sebagai berikut “keterbatasan kita (PNS) yang mengelola pariwisata beda dengan orang orang yang menguasai dunia kepariwisataan seperti eljon, jatim park yang memang berkompeten, kalau kita kompetennya ya di birokrat nya, kalau mengelola pulau ya memang sulit karena keterbatasan biaya, ide, kemampuan untuk menterjemahkan keinginan orang yang ingin pariwisata itu seperti apa, alasan orang harus datang kekukar, menginap di tenggarong, ketika pariwisata dikelola oleh pns berbeda dengan yang dikelola pihak swasta, kita bandingkan saja dengan pengelolaan ladaya, jauh berbeda.sangat kreatif dan banyak ide-ide yang dimunculkan.dalam hal staff mengelola cukup mumpuni saja, Cuma berbeda memang dengan pihak swasta yang memang benarbenar menguasai. Di dinas kita Lulusan sdm dari sektor pariwisata tidak ada”. Hal senada juga diungkapkan oleh Bagian Pengembangan Destinasi Pariwisata “...tapi untuk mencari lulusan pariwisata memang sangat susah, biasanya kita akali dengan mencari konsultan untuk hal-hal diluar keahlian kita”.

Kedua, Sumber daya anggaran. Anggaran diperlukan untuk membiayai operasional pelaksanaan kebijakan misalnya untuk membayar gaji pelaksana kebijakan, penyediaan fasilitas, untuk operasionalisasi program dan yang lainnya. Untuk pelaksanaan pengembangan pariwisata di Kabupaten Kutai Kartanegara menurut plt kepala dinas pariwisata bersumber dari APBD dan sumbangan dari pihak ketiga, adapun bantuan dari pihak ketiga sifatnya hanya ketika ada event – event tertentu seperti Festival Erau, adapun bantuan yang sifatnya berupa pembangunan fisik belum terlihat dalam beberapa tahun terakhir ini. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Dinas Pariwisata Tahun 2019 dalam APBD murni sebesar Rp. 18.592.752.699,- kemudian mendapatkan penambahan anggaran dalam APBD Perubahan sebesar Rp. 2.198.318.000,- sehingga menjadi Rp.20.791.070.699,- dengan jumlah Realisasi sebesar Rp.17.675.360.646,-

Ketiga, Sumber daya fasilitas atau sarana dan prasarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan bisa berupa gedung, tanah, alat dan sarana yang semuanya berfungsi untuk memudahkan dalam pemberian pelayanan dalam implementasi kebijakan. Secara keseluruhan sarana dan prasarana yang digunakan di lingkungan Dinas Pariwisata dapat mendukung pelaksanaan kegiatan, baik di lingkungan kantor maupun di sekitar objek wisata yang dikelola oleh Dinas Pariwisata, tetapi terdapat beberapa kondisi yang perlu mendapatkan perhatian khusus seperti Fasilitas Toilet yang masih kurang dan ada beberapa yang kurang terawat, beberapa gazebo memerlukan perbaikan agar dapat digunakan secara layak oleh pengunjung, fasilitas pengangkut sampah tidak tersedia di dalam wilayah daya tarik wisata, akses infrastruktur ke beberapa lokasi memerlukan perbaikan dan pelebaran jalan untuk mempermudah ke lokasi tujuan wisata, kegiatan pemeliharaan kebersihan sangat terbatas (kondisi yang bersih dan rapi sangat diperlukan di sekitar objek wisata), perbaikan beberapa wahana di lokasi daya tarik wisata tidak dapat dilakukan secara optimal dikarenakan keterbatasan dana, belum adanya penambahan wahana dan pengembangannya di sekitar objek wisata, tidak adanya fasilitas free wifi yang belum tersedia di sekitar objek wisata (sekarang ini fasilitas wifi sangat digemari masyarakat sekarang terlebih kaum remaja), brosur informasi informasi belum sepenuhnya tersedia di seluruh area daya tarik wisata. Mengenai permasalahan ini pihak dinas pariwisata beralih karena hal ini dikarenakan kurangnya dana dan dana yang ada tidak sepenuhnya digunakan untuk pengembangan pariwisata.

Keempat, Sumber daya informasi dan kewenangan merupakan sumber daya terpenting berikutnya yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Para pelaksana kebijakan perlu mengetahui bagaimana melaksanakan suatu kebijakan seperti petunjuk pelaksanaan kebijakan, tahapan, proses atau sejenisnya. Tujuannya agar pelaksanaan kebijakan menjadi lebih jelas. Penyampaian informasi di dinas pariwisata dilakukan melalui rapat - rapat koordinasi para pelaku kebijakan tidak hanya disampaikan sekali namun dilakukan beberapa kali. Kewenangan pengelolaan pariwisata di Tenggarong selain di laksanakan oleh dinas pariwisata kukar juga ada beberapa yang

dikelola oleh Dinas Pariwisata Provinsi dan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan khususnya dalam hal ini bidang kebudayaan.

Disposisi

Disposisi merupakan watak atau karakteristik yang dimiliki oleh implementor. Disposisi ini meliputi kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Disposisi menentukan keberhasilan sebuah implementasi kebijakan. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Disposisi memegang salah satu peran penting dalam keberhasilan sebuah implementasi kebijakan. Hal ini dikarenakan dalam menjalankan tugasnya, seseorang harus paham dan memiliki pandangan yang baik terkait dengan kebijakan tersebut (Winarno, 2002:174). Disposisi dalam penelitian ini berhubungan erat dengan komitmen para pelaksana kebijakan, Komitmen dibuktikan dengan melihat alasan implementor untuk dapat melaksanakan implementasi, tujuan/perubahan yang ingin dicapai, dan perubahan yang telah dicapai para implementor untuk implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di kabupaten kutai kartanegara.

Dalam proses implementasi kebijakan-kebijakan yang ada dituangkan dalam bentuk program kerja yang mana semuanya diawali dengan penyusunan program berdasarkan kenyataan yang ada dilapangan. Berjalannya disposisi dimulai dari penyampaian ide-ide yang diikuti pemahaman lingkungan dan potensi yang dimiliki, setiap pelaksana sangat perlu mengkoordinasikan penjabaran program sampai ketahap evaluasi karena itu pelaksana memerlukan kewenangan, informasi timbal balik yang terus menerus antar bidang-bidang sehingga akhirnya mendapatkan solusi atas masalah-masalah yang ada. Dinas Pariwisata Kabupaten Kutai Kartanegara sebagai ujung tombak kurang memperhatikan penerimaan disposisi atau instruksi dari atasan, dan pegawai kurang memahami apa yang hendak dilakukan atau yang dimaksudkan, maka dapat dipastikan bahwa implementasi kebijakan pariwisata tidak akan berhasil masalah ini yang tergambar dalam hubungan-hubungan yang terjalin diantara pembuat kebijakan pariwisata dan pelaksana kebijakan di Kabupaten Kutai Kartanegara. Implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Kabupaten Kutai Kartanegara sebagaimana dikemukakan oleh informan penelitian melalui wawancara di lapangan dapat dikatakan belum maksimal, hal ini dikarenakan implementasi kebijakan pariwisata belum mencerminkan komitmen yang kuat karena pemerintah belum menindaklanjuti rencana pengembangan pariwisata yang telah disusun dan masyarakat belum menggantungkan sumber pencaharian utamanya kepada sektor pariwisata, sedikitnya rasa memiliki dan upaya untuk menciptakan kreatifitas, minimnya koordinasi dengan pemangku adat serta masyarakat dan pemilik tempat wisata. Selain itu masih terdapat beberapa permasalahan yang menghantui para aparatur dalam menjalankan kebijakan

pengembangan pariwisata diantaranya yaitu dalam pelaksanaan event, dinas pariwisata bekerjasama dengan event organizer yang kompeten dalam mengelola event akan tetapi fasilitas yang dimiliki event organizer tersebut masih terbatas hal ini disebabkan pihak event organizer selaku pelaksana lebih menyukai kegiatan yang bersifat kekinian karena dipandang lebih menjual, dalam mengatasi permasalahan ini pemerintah bekerjasama dalam hal pembiayaan kegiatan dimana dana awal diberikan oleh pemerintah daerah kemudian dengan dana ini digunakan untuk menggaet sponsor dengan cara melakukan sewa terhadap fasilitas yang disewakan. Kemudian permasalahan selanjutnya adalah masalah sadar wisata masyarakat yang masih lemah dimana masih banyak pengunjung yang tidak mengindahkan imbauan untuk tidak membuang sampah disembarang tempat. Lalu permasalahan yang lain yaitu target capaian retribusi daerah dari daya tarik wisata yang dikelola dinas pariwisata pada tahun 2018 sebesar Rp. 2.977.117.800,- atau 80.39 % dapat tercapai disebabkan karena belum adanya fasilitas atraksi wisata yang baru dalam daya tarik wisata yang dikelola oleh Dinas Pariwisata.

Struktur Birokrasi

Variabel terakhir yaitu struktur birokrasi. Birokrasi menjadi salah satu organisasi yang paling sering menjadi pelaksana kebijakan. Menurut Edward terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi. SOP yang baik adalah yang mencantumkan kerangka kerja yang jelas, sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapapun karena akan menjadi acuan dalam bekerja implementor. Harapan dengan adanya SOP, sumber daya pengampu kebijakan dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dalam SOP sehingga dapat menimbulkan efektivitas dan efisiensi kinerja, sedangkan struktur organisasi pelaksana pun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit, panjang dan kompleks.

Standard Operating Procedures (SOP), Mengenai struktur birokrasi dan SOP ini telah tercantum dalam Peraturan Bupati Nomor 37 tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Perangkat Daerah pada Dinas Pariwisata, Susunan Dinas Pariwisata terdiri dari Kepala Dinas, Sekretariat dan 4 bidang yakni Bidang Pembinaan Industri Pariwisata, Bidang Pengembangan Ekonomi Kreatif, Bidang Pemasaran Pariwisata dan Bidang Pengembangan Destinasi Pariwisata serta Unit Pelaksana Teknis dan Kelompok Jabatan Fungsional. Dinas Pariwisata mempunyai tugas membantu Bupati dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi wewenang Daerah dan Tugas Pembantuan di bidang Pariwisata. Dalam lingkungan Dinas Pariwisata Kabupaten Kutai Kartanegara, garis perintah tampak di dalam struktur organisasi yang memberikan gambaran bahwa Dinas Pariwisata Kabupaten Kutai Kartanegara menetapkan kebijakan yang kemudian dijalankan oleh bidang-bidang di bawahnya. Secara lebih spesifik dibagi menjadi bagian kesekretariatan, empat bidang, jabatan fungsional dan unit pelaksana teknis yang mana masing-masing memiliki tupoksi yang

berbeda dan harus bertanggungjawab secara langsung kepada Kepala Dinas. Sekretariat dan ke empat bidang tersebut kemudian membawahi sub bagian dan seksi yang selanjutnya membawahi staf yang bekerja berdasarkan tugas dan tanggung jawab masing-masing serta bertanggung jawab kepada kepala bidang tersebut. Hal ini menjelaskan bahwa ada saling keterkaitan antara satu dengan yang lainnya. Selama ini pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara kurang menjabarkan tupoksi dan sturuktur birokrasi antar instansi atau antar lembaga secara integral sehingga mencegah terjadinya tumpang tindih kewenangan. Dinas Pariwisata telah mempunyai SOP dan struktur birokrasi yang baik yang tercantum dalam Peraturan Bupati Nomor 37 Tahun 2016 tentang Kedudukan Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Perangkat Daerah Pada Dinas Pariwisata untuk mempermudah dalam pembagian tugas dan melakukan pelayanan. Pada implementasi pengembangan Pariwisata ini Dinas Pariwisata telah melaksanakannya sesuai SOP yang berlaku, namun kenyataannya di lapangan masih terdapat kekurangan dan kendala yang menghambat pembangunan kepariwisataan di kutai kartanegara. Dengan demikian dapat diketahui bahwa peran pemerintah sangat penting dalam melaksanakan suatu kebijakan karena pemerintah memiliki akses untuk melakukan komunikasi dengan seluruh elemen yang berkaitan dengan kebijakan yang akan di laksanakan. Struktur birokrasi belum terkoordinasi dengan baik dalam menjalankan tugas untuk menopang pengembangan pariwisata di Kabupaten Kabupaten Kutai Kartanegara, baik itu secara internal maupun eksternal Dinas Pariwisata Kabupaten Kutai Kartanegara, karena untuk memperoleh hasil yang maksimal seharusnya interaksi dalam strutur birokrasi lebih terpola, baik dari dalam lingkungan internal maupun luar instansi. Tata aliran pekerjaan dan garis perintah harus lebih jelas sekalipun telah tampak tetapi struktur birokrasi sering tidak berdaya karena tidak memiliki manajemen kerja dan kurang mengetahui apa yang harus dikerjakan seperti itu pula yang terjadi dalam pengembangan pariwisata di Kabupaten Kabupaten Kutai Kartanegara.

Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat

Ada beberapa faktor pendukung dari pengembangan pariwisata di Kecamatan tenggarong diantaranya adalah keberadaan Kerajaan Kutai Kartanegara Ing Martadipura yang merupakan kerajaan Hindu Tertua di Indonesia khususnya Kerajaan Kutai Martadipura (sebelum menjadi Kutai Kartanegara ing Martadipura) sehingga menjadi branding wisata sejarah kerajaan hindu tertua di Indonesia. Kedua, posisi daerah yang dekat dengan Ibukota Provinsi serta memiliki akses yang dekat dengan Bandara APT. Pranoto maupun Bandara Sultan Aji Muhammad Sulaiman Sepinggian Balikpapan. Terakhir adalah mempunyai daya tarik wisata yang beragam seperti wisata budaya, wisata alam dan wisata buatan.

Adapun yang menjadi faktor penghambatnya adalah minimnya dukungan dana pelaksanaan kebijakan, kurang maksimalnya perhatian dari pemerintah setempat seperti pemanfaatan seni tradisional sebagai proses penyebaran

inovasi yang direncanakan, diarahkan dan dikelola; rendahnya minat masyarakat terhadap kesenian/budaya sendiri; rendahnya sumber daya manusia yang profesional dalam bidang pariwisata; sarana dan prasarana serta wahana hiburan yang masih minim serta kurang terawat pada daya tarik wisata alam dan daya tarik buatan; dan rendahnya komitmen untuk memajukan kepariwisataan yang ada di Kutai Kartanegara.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Implementasi Pengembangan Pariwisata di Kecamatan Tenggarong Kabupaten Kutai Kartanegara sudah berjalan cukup lama, dalam masa tersebut implementasi pengembangan pariwisata berjalan cukup baik walau masih jauh dari kata sempurna namun tidak dapat dikatakan gagal karena dari empat indikator Edward III yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi tidak terjadi masalah yang serius yang mengakibatkan pelaksanaan implementasi pengembangan pariwisata menjadi terhambat atau terhenti. Adapun rekomendasi yang penulis berikan terkait dengan temuan penelitian dan bahasan adalah sebagai berikut.

Dinas Pariwisata agar lebih memperhatikan perawatan fasilitas-fasilitas yang ada seperti toilet umum yang bersih serta nyaman, tempat sampah yang representatif dan pembuangan secara berkala, perbaikan sarana dan prasarana yang ada agar pengunjung merasa betah dan nyaman serta penambahan wahana yang baru agar lebih menambah daya tarik wisata yang ada.

Meningkatkan sumber daya aparatur melalui pelatihan-pelatihan serta memberikan pelatihan kepada pengelola objek wisata agar memiliki keterampilan dalam menjalankan kegiatan pariwisata.

Menjadwalkan dan melakukan pertemuan rutin dari seluruh *stakeholder* yang terkait sebagai upaya koordinasi, monitoring dan evaluasi bersama terhadap permasalahan pariwisata di Kabupaten Kutai Kartanegara karena masalah bidang pariwisata tidak bisa hanya diselesaikan oleh satu pihak saja, melainkan seluruh *stakeholder* pariwisata yang ada.

Memaksimalkan penggunaan anggaran serta memberikan suatu inovasi atau terhadap objek wisata dengan menghadirkan wahana yang baru dan bersifat kekinian.

Dalam Upaya pengembangan pariwisata hendaknya Dinas Pariwisata menggandeng *stakeholder* yang terkait guna menyelaraskan komitmen yang ada untuk pembangunan kepariwisataan di Kabupaten Kutai Kartanegara.

Dalam hal pendanaan hendaknya mengupayakan menggandeng perusahaan-perusahaan yang beroperasi di Kabupaten Kutai Kartanegara melalui CSR/TJSP untuk membangun sarana dan prasarana untuk pengembangan pariwisata.

Banyaknya rencana program pengembangan pariwisata yang ingin dilakukan pemerintah sehingga pembangunan yang ada menjadi tidak fokus, sebaiknya dalam pembangunan menggunakan skala prioritas dan bertahap dalam setiap tahun anggaran.

Daftar Pustaka

- Cresswell, J. W. (2017). *Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed (Ketiga)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hadari, N. (2005). *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Miles, M. B., Huberman, M. A., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook (Edition 3)*. Jakarta: UI-Press.
- Moleong, L. J. (2006). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, R. (2014). *Public Policy*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Subarsono. (2011). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. (2014). *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Swarbrooke. (1996). *Pengembangan Pariwisata*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Wahab, S. A. (2008). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press.
- Winarno, B. (2002). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.