

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Wilayah Indonesia terdiri dari sebagian besar kawasan perairan dengan berbagai keindahan alam pesisir, laut dan keanekaragaman hayati yang sangat potensial untuk dijadikan tempat tujuan wisata bagi wisatawan domestik maupun mancanegara. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional, Pemerintah akan mengembangkan Destinasi Pariwisata Nasional (DPN), Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN), serta Kawasan Pengembangan Pariwisata Nasional (KPPN). KPPN ini di antaranya juga termasuk KSPN dan tersebar di 50 DPN. *United Nation World Tourism Organizations (UNWTO)* mengakui bahwa sektor pariwisata adalah sektor unggulan dan merupakan salah satu kunci penting untuk pembangunan wilayah di suatu negara dan peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat (Kemenpar, 2015).

Aktivitas kepariwisataan di Indonesia didukung oleh pemerintah melalui kebijakan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, sebagai aturan fundamental dalam penyelenggaraan pariwisata. Pasal 1 ayat (3) menyebutkan bahwa pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah dan pemerintah daerah. Melalui undang-undang tersebut menerangkan secara eksplisit bahwa pariwisata bukan hanya sekedar tempat hiburan juga *refresing*, melainkan juga sebagai tempat berlangsungnya

aktivitas ekonomi yang tentu membantu masyarakat dalam mengembangkan taraf hidup, terlebih buat masyarakat yang memiliki status sosial menengah kebawah. Aktivitas wisata sering menjadikan keunggulan lokal sebagai daya tarik untuk mengundang wisatawan hadir dan menikmati keindahan wisata.

Pengembangan sektor pariwisata di Indonesia sekarang ini semakin pesat dan dilakukan di seluruh wilayah Indonesia, dibuktikan dengan adanya pembentukan Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia (Kemenparekraf RI) di tingkat nasional dan Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif di tingkat daerah. Hal ini karena pariwisata merupakan sektor yang dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak baik pemerintah, masyarakat maupun swasta, serta dianggap menguntungkan untuk dikembangkan dan merupakan salah satu aset yang digunakan sebagai sumber yang menjanjikan bagi pemerintah maupun masyarakat sekitar objek wisata. Oleh karenanya, Pemerintah Indonesia terus berupaya untuk mengembangkan sektor pariwisata.

Dalam Peraturan Pemerintah Kepariwisataan Nasional RI Nomor 50 Tahun 2011 tentang Ripparnas Tahun 2010-2025 menegaskan lima hal utama untuk mengarahkan pembangunan kepariwisataan yaitu: a) berdasarkan prinsip pembangunan kepariwisataan yang berkelanjutan, b) dengan orientasi pada upaya peningkatan pertumbuhan, peningkatan kesempatan kerja, pengurangan kemiskinan, serta pelestarian lingkungan, c) dengan tata kelola yang baik, d) secara terpadu, lintas sektor, lintas daerah, dan lintas pelaku, 4) dengan mendorong kemitraan sektor publik dan privat.

Perkembangan kepariwisataan memegang peran penting sebagai pusat pengembangan dan pertumbuhan ekonomi dalam menciptakan iklim yang sehat dan dinamis melalui pengelolaan kegiatan usaha dan potensi kepariwisataan di daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu potensi daerah yang akan menjadi ciri khas suatu daerah adalah pariwisata.

Kabupaten Bone Bolango adalah salah satu daerah di Indonesia yang sedang dalam taraf pengembangan pariwisata yang didukung oleh minat wisatawan yang cukup baik. Jumlah wisatawan Kabupaten Bone Bolango pada tahun 2020 adalah sebanyak 303.247 orang, mengalami peningkatan yang sangat pesat dibandingkan dengan tahun 2019, sebanyak 250.019 orang. Jumlah wisatawan tersebut terdiri dari 301.311 wisatawan domestik, atau sebesar 99,36%, dan 1.936 wisatawan mancanegara, atau sebesar 0,64% (Kabupaten Bone Bolango dalam Angka, 2021). Selain itu, sumber daya alam, peninggalan purbakala, peninggalan sejarah, seni dan budaya, merupakan modal yang potensial bagi usaha pengembangan kepariwisataan di Kabupaten Bone Bolango.

Kabupaten Bone Bolango memiliki banyak obyek wisata yang perlu dikembangkan. Salah satu objek wisata yang menjadi salah satu pilar utama pembangunan Kabupaten Bone Bolango adalah Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah (Pemandian Air Panas dan Air Terjun Lombongo). Potensi kepariwisataan di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah telah dikembangkan guna menunjang pembangunan daerah dan pembangunan kepariwisataan. Dalam rangka pengembangan

kepariwisataan di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah, telah dilakukan strategi langkah-langkah pengaturan yang mampu mewujudkan keterpaduan, keserasian, dalam kegiatan penyelenggaraan kepariwisataan yang berwawasan lingkungan dengan adanya berbagai kebijakan pengembangan pariwisata.

Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah Tahun 2019-2025 pasal 15 ditegaskan bahwa Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah adalah bagian dari Pembangunan Destinasi Pariwisata Provinsi Gorontalo melalui Kawasan Strategis Pariwisata Provinsi, yang antara lain terdiri atas Kawasan Destinasi Pariwisata Kabupaten Bone Bolango yang diantaranya meliputi Kawasan Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah.

Pemerintah Provinsi Gorontalo mempunyai impian besar menjadikan Kawasan Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah sebagai Kawasan *Geopark* yang terintegrasi dengan Danau Perintis. Tidak sampai pada angan-angan, Gubernur Provinsi Gorontalo bersama unsur Forkopimda tahun 2019 melakukan studi banding di Sari Ater Kabupaten Subang, Jawa Barat yang pengelolaannya dilakukan oleh Swasta. Pemiliknya telah bersedia melakukan investasi di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah. Impian Pemerintah Provinsi Gorontalo adalah pengelolaan Kawasan Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah oleh swasta dengan fasilitas yang bagus, tidak menggerogoti anggaran daerah, hasilnya selaras, maksimal

dan dikelola profesional (<https://hulondalo.id/klaim-lahan-lombongo-berakhir-untuk-kepentingan-rakyat/>).

Pengembangan kepariwisataan di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah juga mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Bone Bolango Nomor 2 Tahun 2013 tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah Kabupaten Bone Bolango 2011-2031 dan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata. Selanjutnya untuk menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah berdasarkan Keputusan Bupati Bone Bolango Nomor 131/KEP/BUP.BB/121/2021 tanggal 27 Mei 2021 tentang Penetapan Kawasan Desa Wisata di Kabupaten Bone Bolango memperkuat bahwa Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah dengan kategori mandiri berpotensi untuk dikembangkan menjadi sektor unggulan pariwisata di Kabupaten Bone Bolango.

Secara faktual, dalam mengimplementasikan kebijakan pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah, ada 3 (tiga) instansi yang secara bersama-sama melakukan pengembangan pariwisata, yaitu Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Kabupaten Bone Bolango, Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Provinsi Gorontalo, serta Balai Taman Nasional Bogani Nani Wartabone Resort Bone. Masing-masing instansi mengklaim adanya kepentingan dalam pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah.

Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Kabupaten Bone Bolango memiliki kepentingan besar untuk mengembangkan Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah sebagai pariwisata daerah yang potensial sebagaimana amanat kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Bone Bolango Nomor 2 Tahun 2013 tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah Kabupaten Bone Bolango 2011-2031, Peraturan Daerah Kabupaten Bone Bolango Nomor 2 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata, dan Keputusan Bupati Bone Bolango Nomor 131/KEP/BUP.BB/121/2021 tanggal 27 Mei 2021 tentang Penetapan Kawasan Desa Wisata di Kabupaten Bone Bolango.

Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Provinsi Gorontalo juga berkepentingan menjalankan amanat Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah Tahun 2019-2025 dimana Kawasan Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah merupakan wilayah terpadu yang terdepan dalam perlindungan dan penggunaan warisan geologi dengan cara berkelanjutan dan mempromosikan kesejahteraan ekonomi masyarakat yang tinggal di Kawasan Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah (Kawasan *Geopark*).

Sementara itu, Balai Taman Nasional Bogani Nani Wartabone Resort Bone memiliki kepentingan dalam pengembangan Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah mengacu pada Program Kerja Balai. Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah terdiri dari Pemandian Air

Panas dan Air Terjun Lombongo dimana Pemandian Air Panas Lombongo terintegrasi dengan Air Terjun Lombongo yang dikuasai oleh pihak Balai Taman Nasional Bogani Nani Wartabone Resort Bone. Air Terjun Lombongo dan Pemantauan Satwa merupakan Wisata Alam yang saat ini dikelola oleh pihak Balai Taman Nasional Bogani Nani Wartabone Resort Bone. Wilayah ini masuk dalam Administratif Desa Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah.

Mencermati keadaan faktual di atas, dapat dikatakan bahwa selama ini masih terjadi tumpang tindih kewenangan antara ketiga instansi tersebut dalam mengimplementasikan kebijakan pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah, sehingga nampak pengelolaan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah belum berkembang dengan baik, bahkan cenderung stagnan. Fenomena ini jika didasarkan pada apa yang dikemukakan Yunus (2014:12-13), maka permasalahan dalam implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah oleh ketiga instansi tersebut dapat dilihat dari perencanaan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan pengawasan kebijakan.

Perencanaan kebijakan pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah terindikasi belum sesuai harapan. Hal ini terkait erat dengan adanya permasalahan proses hibah tanah oleh Provinsi Gorontalo kepada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango untuk dijadikan tambahan luas lahan objek wisata Lombongo. Meskipun telah terjadi kesepakatan antara Gubernur Provinsi Gorontalo dengan Pemerintah

Kabupaten Bone Bolango, bahwa Pemerintah Provinsi Gorontalo akan menghibahkan tanah seluas 3 Ha dari total lahan 8 Ha untuk perluasan wilayah objek Wisata Lombongo. Namun, sampai saat ini persetujuan hibah tanah tersebut *depending* sementara. Hal tersebut terjadi karena Pemerintah Kabupaten Bone Bolango belum melengkapi administrasi surat yang diberikan kepada DPRD Provinsi Gorontalo selaku pihak yang akan memberikan persetujuan dan saran kepada Gubernur Provinsi Gorontalo, dimana surat tersebut tidak melampirkan berkas lampiran keterangan tanah yang akan dihibahkan Pemerintah Provinsi Gorontalo kepada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango serta tidak adanya taksiran biaya yang akan dikeluarkan dalam proses hibah tersebut.

Terkait dengan permasalahan di atas, pengamatan awal peneliti bahwa sejak saling klaim kepemilikan lahan di Objek Wisata Lombongo antara Pemerintah Provinsi Gorontalo dan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango tahun 2017, seharusnya Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Kabupaten Bone Bolango selaku unsur dari Pemerintah Kabupaten Bone Bolango sudah menyusun perencanaan kebijakan mengenai pembangunan di Kawasan Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah. *Road mapnya* harus jelas dan sebisa mungkin melibatkan investor swasta agar pengelolaannya berkelanjutan sebagaimana harapan Pemerintah Provinsi Gorontalo. Hal ini mengingat setelah 3 Ha lahan di Lombongo milik Pemerintah Provinsi Gorontalo ini dihibahkan untuk kepentingan pariwisata dari 8 Ha lahan yang diminta Pemerintah Kabupaten Bone Bolango, maka pada dasarnya Pemerintah

Provinsi Gorontalo akan memberikan semua lahan dengan syarat harus ada *Road map* yang jelas untuk pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah.

Namun sampai saat ini, belum ada derivasi kebijakan atau peraturan baru mengenai pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah dalam konteks pemanfaatan hibah lahan dari Pemerintah Provinsi Gorontalo kepada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango. Dugaan sementara peneliti, Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Kabupaten Bone Bolango selaku unsur dari Pemerintah Kabupaten Bone Bolango tersebut belum mampu melakukan perencanaan terkait dengan pengembangan wisata pada tanah yang akan dihibahkan untuk perluasan wilayah objek Wisata Lombongo. Jika dilihat dari penelusuran dokumentasi awal terhadap berbagai kebijakan yang dijadikan acuan pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah belum memuat secara jelas peta bidang pengembangan kawasan wisata (tanah), termasuk taksiran harga asset lain yang ada di atas tanah berupa bangunan dan jalan.

Sementara itu, penelusuran awal peneliti bahwa Pemerintah Provinsi Gorontalo sampai saat ini juga belum memiliki *Road map* yang jelas untuk pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah sebagai Kawasan *Geopark*. Perencanaan kebijakan sebagai derivasi kebijakan pengembangan pariwisata Provinsi Gorontalo juga belum dilakukan.

Lain halnya dengan Balai Taman Nasional Bogani Nani Wartabone Resort Bone tidak terlibat dalam sengketa lahan di Kawasan Wisata Alam

Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah. Namun berbicara mengenai implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah, maka hal ini terkait erat dengan instansi tersebut karena Pemandian Air Terjun Lombongo sebagai bagian integral dari Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah berada dalam kawasan Balai Taman Nasional Bogani Nani Wartabone Resort Bone.

Permasalahannya dalam pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah oleh Balai Taman Nasional Bogani Nani Wartabone Resort Bone, hal ini tidak ada aturannya dalam kebijakan pengembangan pariwisata yang ada. Bahkan Balai Taman Nasional Bogani Nani Wartabone Resort Bone belum memiliki kebijakan khusus yang mengatur pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah. Namun, dalam Program Kerja tahun 2021 menjelaskan adanya peningkatan kinerja retribusi Pemandian Air Terjun. Selama ini pengunjung yang datang ke Pemandian Air Terjun tidak mau membayar dengan alasan sudah membayar di pintu masuk utama Kawasan Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah. Seharusnya pengunjung juga membayar di pintu masuk Pemandian Air Terjun yang berada di wilayah Balai Taman Nasional Bogani Nani Wartabone Resort Bone. Selama ini uang retribusi masuk di pintu masuk utama Kawasan Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah distor ke kas Pemerintah Daerah sebagai PAD dan tidak masuk ke Balai Taman Nasional Bogani Nani Wartabone Resort Bone.

Mencermati adanya perencanaan kebijakan yang belum optimal, hal ini karena sinergitas strategi implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Kabupaten Bone Bolango, Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Provinsi Gorontalo, serta Balai Taman Nasional Bogani Nani Wartabone Resort Bone belum terwujud dengan baik, sehingganya patut diduga pelaksanaan kebijakan dan pengawasan kebijakan pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah juga belum berjalan dengan baik.

Penelitian ini akan mengkaji sinergitas strategi implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Kabupaten Bone Bolango, Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Provinsi Gorontalo, serta Balai Taman Nasional Bogani Nani Wartabone Resort Bone berdasarkan 3 aspek, yaitu: 1) Perencanaan kebijakan, 2) Pelaksanaan kebijakan, dan 3) Monitoring dan evaluasi kebijakan.

Peneliti berasumsi bahwa implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah ditentukan oleh faktor-faktor berdasarkan 6 aspek menurut Metter & Horn (dalam Mapahena & Pati, 2021:402), yaitu: 1) Standar dan tujuan kebijakan, 2) Sumber daya, 3) Karakteristik organisasi pelaksana, 4) Komunikasi antar organisasi pelaksana, 5) Sikap pelaksana, dan 6) Lingkungan eksternal (politik, sosial, ekonomi).

Berdasarkan latar belakang di atas peneliti menganggap penting untuk melakukan penelitian mengenai implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah.

B. Fokus dan Sub Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah. Sub fokus penelitian yakni bagaimana strategi implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah berdasarkan 3 aspek, yaitu: a) Perencanaan kebijakan, b) Pelaksanaan kebijakan, dan c) Pengawasan kebijakan.
2. Faktor-faktor yang menentukan implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah. Sub fokus penelitian yakni faktor-faktor apa saja yang menentukan implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah, yaitu: a) Standar dan tujuan kebijakan, b) Sumber daya, c) Karakteristik organisasi pelaksana, d) Komunikasi antar organisasi pelaksana, e) Sikap pelaksana, dan f) Lingkungan eksternal (politik, sosial, ekonomi).

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan pengembangan

pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang menentukan implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan dan pengembangan ilmu khususnya dalam implementasi kebijakan pengembangan pariwisata.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi kepada 3 (tiga) instansi yang terkait dengan pengembangan pariwisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah, yaitu Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Kabupaten Bone Bolango, Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Provinsi Gorontalo, dan Balai Taman Nasional Bogani Nani Wartabone Resort Bone untuk dapat mewujudkan sinergitas dalam mengimplementasikan kebijakan pengembangan pariwisata guna pengembangan objek wisata di Wisata Alam Lombongo Kecamatan Suwawa Tengah (Pemandian Air Panas dan Air Terjun Lombongo).