BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

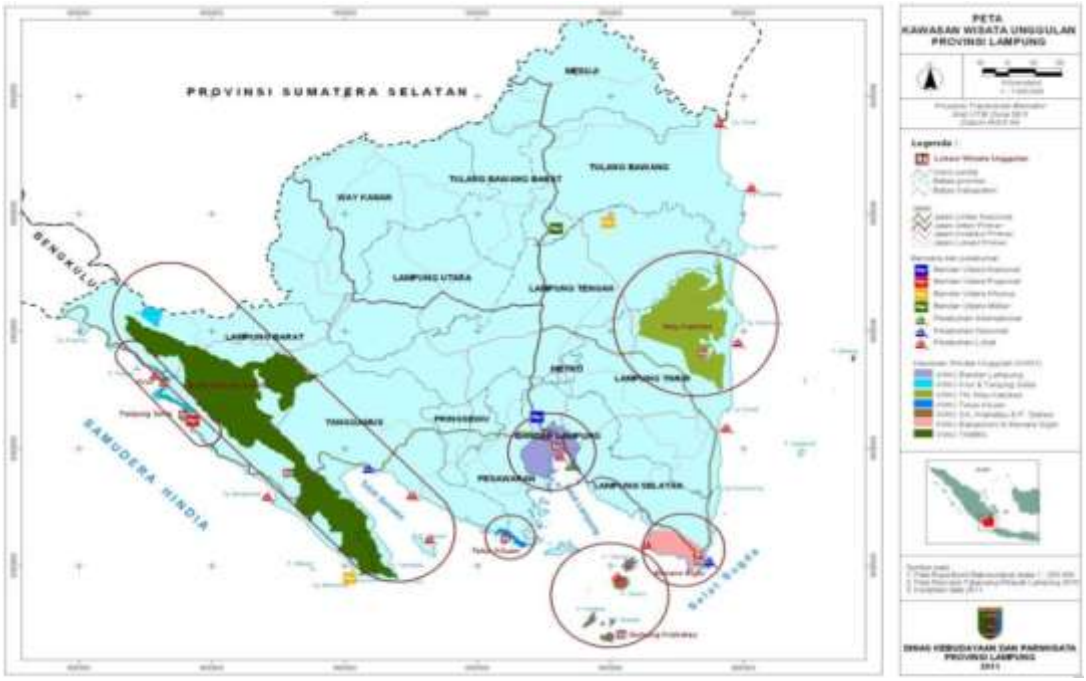
Letak geografis Indonesia yang berada di 6^{o} LU-11^{o} LS dan 95^{o} BT – 141^{o} BT yang terletak di antara dua benua yaiu Benua Asia dan Benua Australia, serta terletak diantara dua samudra yaitu Samudra Hindia dan Samudra Pasifik memiliki sumber daya alam yang melimpah dan tempat-tempat wisata yang indah. Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari ±17.000 pulau sekaligus negara maritim yang memiliki wisata bahari yang cukup banyak untuk potensi pariwisata yang menjanjikan (http://id.wikipedia.org/wiki/geografi-ind). Di negara berkembang pariwisata menjadi andalan pendapatan negara, seperti Indonesia, Malaysia, Singapura dan Thailand. Setiap negara memiliki identitas sendiri akan pariwisata yang ditawarkan sesuai dengan keadaan geografis alam, geografis ekonomi dan budaya. Tentu saja hal tersebut membutuhkan perhatian khusus karena menyangkut identitas yang ingin dikenalkan pemerintah kepada wisatawan lokal maupun wisatawan mancanegara terhadap negaranya selain mendapatkan penerimaan negara dan membuka kesempatan kerja.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2009 tentang kepariwisataan mendefinisikan pariwisata merupakan berbagai macam kegiatan

wisata dan didukung oleh berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan masyarakat, pengusaha, pemerintah dan pemerintah daerah. Kekayaan alam merupakan sumber daya utama yang mempengaruhi tingkat pertumbuhan dan perkembangan ekonomi wilayah. Dewasa ini pemerintah semakin gencar mengembangkan sumber daya pariwisata yang akan direncanakan sebagai sumber devisa oleh karena itu pemerintah menyadari pentingnya pariwisata sebagai sektor yang dapat memperbaiki taraf hidup masyarakat regional. Sektor kepariwisataan menjadi salah satu andalan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada era otonomi daerah, karena sifatnya yang multi sektor dan multi efek berpotensi untuk menghasilkan pendapatan yang besar. Berkembangnya sektor kepariwisataan akan menghasilkan pendapatan wilayah dari berbagai sisi diantaranya retribusi masuk obyek wisata, pajak hotel, restoran dan industri makanan, perijinan usaha pariwisata maupun penyerapan tenaga kerja dari sektor formal maupun informal. Maka, pengembangan pariwisata menjadi sangat penting untuk memajukan dan memperbaiki atau meningkatkan sektor pariwisata.

Pengembangan kepariwisataan berkaitan erat dengan pelestarian budaya bangsa, dengan memanfaatkan seluruh potensi keindahan dan kekayaan alam. Pemanfaatan disini bukan berarti merubah secara total, tetapi lebih berarti mengelola, memanfaatkan dan melestarikan setiap potensi yang ada, dimana potensi tersebut dirangkaikan menjadi satu daya tarik wisata. Oleh karena itu pengelolaan dan memanfaatkan potensi pariwisata yang dimiliki daerah juga dikelola oleh masing-masing daerah. Begitu juga halnya dengan Provinsi Lampung yang memiliki banyak potensi dan sumber daya alam yang dapat dikembangkan sebagai daya tarik wisata.

Daya tarik wisata yang dimiliki Provinsi Lampung sangat beragam jenisnya. Wisata alam, budaya, maupun buatan tersebar di wilayah Lampung, dengan keunikan lokal yang khas maka akan memperkuat daya saing produk wisata Lampung. Hal ini berbeda dengan provinsi lain di Indonesia yang memiliki tema wisata tertentu yang ditonjolkan, misalnya Daerah Istimewa Yogyakarta dengan mengedepankan wisata budayanya, untuk memperkuat daya saing produk wisata (RIPP Provinsi Lampung 2012-2031)



Gambar 1. Wisata Unggulan Provinsi Lampung

Sumber : Rencana Induk Pengembangan Pariwisata
Provinsi Lampung 2012 – 2031

Dalam Rencana Induk Pengembangan Pariwisata (RIPP) Provinsi Lampung 2012-2031 ditetapkan tujuh Kawasan Wisata Unggulan (KWU) meliputi (1) Kawasan wisata unggulan kota Bandar Lampung (2) Kawasan wisata unggulan bahari Krui dan Tanjung Setia (3) Kawasan wisata unggulan Taman Nasional Way Kambas

(4) Kawasan wisata unggulan Teluk Kiluan (5) Kawasan wisata unggulan Gunung Anak Krakatau dan Pulau Sebesi (6) Kawasan wisata unggulan Bakauheni dan Menara Siger, dan (7) Kawasan wisata unggulan Taman Nasional Bukit Barisan Selatan.

Lampung merupakan provinsi di Indonesia yang memiliki letak yang strategis. Hal ini karena keberadaan provinsi ini sebagai pintu gerbang memasuki Pulau Sumatera. Provinsi Lampung memiliki banyak keindahan, baik seni budaya maupun potensi alam yang luar biasa. Beraneka ragam tempat indah dapat kita kunjungi di provinsi ini. Potensi alam yang dimiliki Provinsi Lampung ini jika dimanfaatkan dengan baik maka akan memberikan keuntungan tersendiri bagi Provinsi Lampung. Potensi alam yang dimiliki Lampung banyak terdapat dikawasan pesisir.

Kawasan pesisir memiliki sumber daya yang sangat kaya dan penting antara lain sumber daya perikanannya, hutan bakau *(mangrove)*, terumbu karang dan dapat dijadikan objek wisata yang menarik serta sebagai kawasan lindung. Hal tersebut menunjukan bahwa sektor kelautan memiliki potensi yang sangat besar untuk ikut mendorong pembangunan seiring modernisasi, karena keberadaan sumber daya kelautan dan perikanan yang sedemikian melimpah merupakan suatu peluang bagi pertumbuhan ekonomi masyarakat di wilayah pesisir. Banyak terdapat kawasan pesisir di Lampung, karena Provinsi Lampung berbatasan langsung dengan perairan laut di Indonesia.

Kawasan pesisir yang ada di Provinsi Lampung yang memiliki potensi alam yang besar salah satunya yaitu Teluk Kiluan. Selain tercantum sebagai salah satu wisata

unggulan Provinsi Lampung dalam Rencana Induk Pengembangan Pariwisata (RIPP) Provinsi Lampung 2012-2031, dalam Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 6 Tahun 2011 Pasal 11 tentang kepariwisataan, Teluk Kiluan juga merupakan salah satu kawasan strategis dari enam kawasan pariwisata yang menjadi prioritas untuk dikembangkan dengan lumba-lumba sebagai daya tarik wisatanya. Berdasarkan pemaparan Kepala Bidang Pemasaran dan Destinasi Pariwisata Kabupaten Tanggamus, Teluk Kiluan ini lebih dikenal oleh masyarakat asing dibandingkan oleh masyarakat Lampung sendiri. Menurut data tamu desa kiluan negeri 2014 hampir 300 pengunjung mendatangi Teluk Kiluan setiap akhir pekan dan sekitar 8000 pengunjung per tahun. Sebanyak 75% dari pengunjung tersebut merupakan warga dari luar Provinsi Lampung.

Data yang diperoleh dari hasil prariset, melalui pemaparan dari Kepala Bidang Pemasaran dan Destinasi Pariwisata Kabupaten Tanggamus diketahui bahwa Teluk Kiluan merupakan karakter tempat wisata *special interest* dan saat ini Teluk Kiluanlah yang masuk pada daftar wisata unggulan internasional selain Tanjung Setia dan data terakhir terdapat lebih dari 1200 pengunjung per bulan bahkan ketika pada musim tertentu misalnya tahun baru atau musim liburan mencapai 120 kapal setiap paginya untuk mengunjungi lokasi lumba-lumba. (prariset 18 Agustus 2015)

Teluk Kiluan memiliki potensi wisata yaitu melihat lumba-lumba, *snorkling*, wisata Batu Candi, berenang di Laguna Gayuh, sampai menikmati Pantai Pasir Putih. Dibalik semua keindahannya, sebenarnya Teluk Kiluan perlu diperjuangkan kelestariannya. Namun sangat disayangkan bahwa ternyata dibalik keindahan

Teluk Kiluan ada saja seseorang yang ingin merusak aset wisata alam yang dimiliki Lampung ini. Daerah yang menjadi pusat habitasi ikan lumba-lumba terbesar di dunia terancam eksistensinya dengan maraknya aksi pengeboman ikan di wilayah perairan Teluk Kiluan, Kecamatan Kelumbayan, Kabupaten Tanggamus. Seperti yang diungkapkan oleh Kepala Pekon Negeri Kelumbayan Kadek, aksi pengeboman ini paling sering terjadi di wilayah pasir putih, pulau Teluk Brak, Kiluan. Dalam satu hari para pelaku pengeboman bisa melancarkan aksinya 2 sampai 3 kali, bahkan lebih. (*http://lampost.co/berita/habitat-lumba-lumba-kelumbayan-marak-aksi-pengeboman-ikan* diakses pada 5 Agustus 2015) dan juga rencana seorang pengusaha yang telah membebaskan lahan hingga puluhan hektar di Teluk Kiluan untuk kepentingan bisnisnya. (*http://lampost.co/berita/pegiat-lingkungan-tolak-perusakan-ekosistem-di-teluk-kilauan* diakses pada tanggal 5 Agustus 2015).

Pemerintah dalam hal ini sebenarnya memiliki tanggung jawab mengatur, membina dan mengawasi serta mengendalikan penyelenggaraan pariwisata. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 2 peraturan daerah Provinsi Lampung Nomor 6 Tahun 2011 tentang kepariwisataan, untuk membangun dan mengembangkan kepariwisataan berdasarkan asas manfaat, kekeluargaan, adil dan merata, keseimbangan, kemandirian, kelestarian, partisipatif, berkelanjutan, demokratis, kesetaraan dan kesatuan. Sebagai acuan pengembangan pariwisata, pemerintah Kabupaten Tanggamus telah membuat RIPPDA (Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah) tahun 2014-2033.

Adanya kebijakan pengembangan pariwisata yang dilakukan oleh Dinas Kebudayaan Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kabupaten Tanggamus bertujuan untuk pelestarian sumber daya alam sehingga dapat meningkatkan daya tarik wisata dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta meningkatkan pendapatan pemerintah. Namun, implementasi pengembangan pariwisata Kabupaten Tanggamus masih dirasakan belum maksimal.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan Sari (2013), terdapat temuan bahwa kurangnya sosialisasi pada program pengembangan ekowisata Teluk Kiluan Kabupaten Tanggamus, infrastruktur yang buruk, seperti jalan yang buruk serta fasilitas penginapan yang kurang memadai, kurangnya perawatan terhadap infrastruktur yang telah tersedia serta kurangnya kerjasama dengan para *stakeholders*.

Selanjutnya hasil kajian Hermawan dalam Sari (2015) menyatakan bahwa dalam bidang pariwisata, Pemerintah Provinsi Lampung dengan Kabupaten/Kota lainnya cenderung berjalan sendiri-sendiri dan ini merupakan tantangan bagi perkembangan pariwisata di Provinsi Lampung. Pemerintah Provinsi Lampung melalui Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata berjanji bahwa dalam Festival Krakatau yang diselenggarakan setiap tahun dapat menampilkan kawasan wisata bahari Teluk Kiluan yang terkenal dengan lumba-lumbanya dan keindahan pantainya sampai ke mancanegara. Sayangnya, promosi kawasan wisata bahari tersebut tidak akan "terjual laris manis" ke wisatawan mancanegara. Mengingat buruknya kondisi infrastruktur atau jalan menuju kawasan wisata bahari Teluk Kiluan (sekitar 75 kilometer jalan menuju kawasan wisata bahari Teluk Kiluan

rusak berat), ditambah lagi belum maksimalnya ketersediaan alat transportasi dan air bersih di kawasan wisata bahari tersebut.

Penelitian selanjutnya yang dilakukan oleh Sari (2015) adalah kunci dari berbagai permasalahan pengembangan pariwisata di Kabupaten Tanggamus adalah perlunya dukungan dengan menetapkan kawasan wisata Teluk Kiluan sebagai kawasan strategis atau wisata unggulan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tanggamus, keikutsertaan partisipasi masyarakat lokal melalui kegiatan pemberdayaan dan peningkatan koordinasi dan keterpaduan kebijakan dari program antar instansi terkait dalam dalam rangka pengembangan kawasan wisata Teluk Kiluan, serta yang lebih penting lagi adalah jalinan kerjasama yang sinergis antar daerah.

Berdasarkan pemaparan dari kepala bidang pemasaran dan destinasi pariwisata Kabupaten Tanggamus bahwa kurangnya koordinasi antar SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah), adanya kekhawatiran dari dinas terkait jika dikembangkan sedemikian rupa maka akan mengganggu habitat lumba-lumba, selain itu baik masyarakat Kiluan Negeri sendiri maupun masyarakat sekitar mempengaruhi pelaksanaan pengembangan pariwisata. Untuk itulah penulis ingin melihat lebih bagaimana implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Kabupaten Tanggamus studi tentang pengelolaan Teluk Kiluan di Kecamatan Kelumbayan Kabupaten Tanggamus.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang tersebut dan agar penelitian memiliki arah yang jelas, maka perlu dilakukan rumusan masalah sebagai berikut :

Bagaimana implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Teluk Kiluan Kabupaten Tanggamus ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Kabupaten Tanggamus studi tentang pengelolaan Teluk Kiluaan di Kecamatan Kelumbayan Kabupaten Tanggamus menggunakan model implementasi kebijakan menurut Van Horn dan Van Meter.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini sebagai berikut :

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan menambah wawasan dalam pengembangan Ilmu Administrasi Negara khususnya Kebijakan publik.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi acuan atau referensi bagi pemerintah daerah dalam hal kebijakan pengembangan pariwisata di Kabupaten Tanggamus.