

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang memiliki potensi wisata yang sangat banyak, potensi wisata tersebut tersebar di seluruh penjuru tanah air dengan ciri dan kelebihan masing-masing. Potensi wisata yang ada dapat berupa keramah-tamahan penduduk, iklim yang sangat baik, pemandangan yang sangat indah, sejarah, budaya dan tata kehidupan adat istiadat yang menarik. Potensi yang tersebar di setiap wilayah Indonesia belum sepenuhnya ditata dan ditangani dengan profesional, sehingga dapat menjadi daerah tujuan wisata yang banyak dikunjungi wisatawan. Menurut Purwanto dan Hilmi (1994:54) mengungkapkan bahwa:

“Kelemahan produk wisata di Indonesia juga disebabkan masih terbatasnya sumber daya manusia yang terampil sehingga belum mampu menyuguhkan wisata yang menjanjikan kepuasan bagi wisatawan. Menyadari kekurangan dan kelemahan tersebut, untuk meningkatkan dan mematangkan citra produk dan pelayanan wisata Indonesia, pemerintah melakukan kebijaksanaan dengan membenahi tujuh faktor penting dalam pariwisata. Ketujuh faktor penting tersebut dikenal dengan istilah SAPTA PESONA yang terdiri dari: keamanan, ketertiban, kebersihan, kesejukan, keindahan, keramah-tamahan, dan kenangan”.

Departemen Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi Direktorat Jendral Pariwisata dalam sebuah bahan baku penyuluhan sadar wisata (1993:70) memaparkan, hasil penelitian yang berulang kali di lakukan selama beberapa

tahun tentang citra pariwisata Indonesia menurut pandangan wisatawan mancanegara yang pernah mengunjungi Indonesia, menghasilkan keterangan bahwa:

“Diperoleh kesan-kesan atau faktor-faktor yang positif dan negatif. Faktor-faktor positif yang dinilai sangat menonjol dan terdapat hampir di semua daerah tujuan wisata (DTW) di Indonesia adalah: Penduduk yang ramah tamah, iklim yang cukup baik. Faktor-faktor positif lain yang dinilai cukup tinggi adalah: Indonesia memiliki pemandangan alam yang indah, sejarah, cara hidup dan adat istiadat penduduk yang menarik. Sebaliknya, terdapat pula beberapa faktor negatif dan yang dinilai sangat menonjol adalah: lingkungan yang kotor, kemiskinan, kondisi yang tidak sehat, serta permasalahan bahasa (sukar berkomunikasi)”.

Melalui berbagai komentar dan kesan yang banyak disampaikan wisatawan, dapat ditarik kesimpulan bahwa unsur pokok produk wisata kita yang berupa objek atau atraksi wisata yang kita miliki, ternyata keramah tamahan penduduk yang dianggap paling mengesankan. Selain itu, masih banyak faktor yang cukup merisaukan dan membuat citra produk wisata Indonesia kurang baik. Selain faktor-faktor negatif yang dikemukakan, sebelumnya dipaparkan dalam bahan baku penyuluhan sadar wisata Departemen Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi Direktorat Jendral Pariwisata (1993:71) masih sering pula disampaikan keluhan seperti:

- a. Penampilan lalu lintas angkutan jalan raya yang dinilai kurang memperhatikan keselamatan baik penumpang maupun pejalan kaki.
- b. Kurang disiplin, kurang tertib.
- c. Kelemahan pelayanan dalam bidang informasi.
- d. Kurangnya ketrampilan yang mengakibatkan rendahnya mutu pelayanan.

Menyadari kenyataan bahwa terdapat beberapa faktor kondisi dalam unsur kepariwisataan Indonesia yang dinilai negatif oleh wisatawan dan dengan dasar pertimbangan pencapaian sasaran yang realistis, maka dalam bahan baku penyuluhan sadar wisata Departemen Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi Direktorat Jendral Pariwisata (1993:72) bahwa;

“Perlu dilakukan langkah yang strategis dengan menjuruskan atau menitik beratkan upaya penataan dan pembenahan pada 7 faktor utama atau unsur yang dianggap penting dalam meningkatkan daya tarik wisata. Dengan memperbaiki dan menata unsur pesonanya, maka diharapkan dapat menambah pesona pariwisata Indonesia dimata wisatawan mancanegara. Demikianlah “Sapta Pesona” dijadikan semacam tema sentral dalam pelaksanaan kampanye sadar wisata dalam rangka memobilisasi potensi dan kemampuan industri pariwisata, swasta, dan swadaya masyarakat”.

Pernyataan di atas menyatakan, melalui sapta pesona diharapkan mampu memobilisasi potensi dan kemampuan industri pariwisata, swasta, dan swadaya masyarakat yang dalam pelaksanaannya sapta pesona dilakukan sejalan dengan kampanye sadar wisata. Sapta pesona merupakan sebuah program pemerintah di bidang pariwisata berdasarkan Keputusan Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi Nomor: KM.5/UM.209/MPPT-89 tentang penyelenggaraan sapta pesona. Namun sejak tahun 2008 berdasarkan Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: PM.04/UM.001/MKP/2008 tentang Sadar Wisata program sapta pesona menjadi satu kesatuan dengan program sadar wisata. Melalui sadar wisata pemerintah mengarahkan suatu kondisi yang menggambarkan partisipasi dan dukungan segenap komponen masyarakat dalam mendorong terwujudnya iklim yang kondusif bagi tumbuh dan berkembangnya kepariwisataan di suatu

destinasi atau wilayah dengan tetap berfokus pada pelaksanaan ketujuh unsur dari program sapta pesona.

Lampung merupakan salah satu Provinsi di Indonesia, menurut katalog *tourist map of Bandar Lampung* yang dikeluarkan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung memiliki luas wilayah mencapai 35.376,50 km<sup>2</sup> dan memiliki banyak tempat wisata yang tidak kalah keindahannya dengan daerah lain di Indonesia. Lampung memiliki Daerah Tujuan Wisata (DTW) yang menjadi tujuan wisata unggulan pemerintah yaitu Way Kambas sebagai tempat penangkaran gajah, Gunung Krakatau beserta Festival Krakatau yang terkenal hingga mancanegara, serta yang saat ini mulai dikembangkan yaitu Pantai Tanjung Setia dan Teluk Kiluan. Selain daerah tujuan wisata tersebut potensi pariwisata Lampung sebagian besar terdapat di wilayah Kota Bandar Lampung sebagai wisata *city tour*.

Namun melihat kondisi pariwisata saat ini dapat dikatakan tidaklah mudah untuk menciptakan suatu kondisi ideal yang harus diwujudkan dalam setiap produk pariwisata sehingga dapat menarik minat wisatawan berkunjung ke suatu tempat, daerah atau wilayah di negara kita. "Lampung butuh waktu lama untuk masuk kelompok elite tujuan utama pariwisata di Indonesia. Setidaknya perlu 20 tahun untuk mewujudkan mimpi tersebut". Hal ini diakui Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (Disbudpar) Lampung Gatot Hudi Utomo.

(<http://radarlampung.co.id/read/bandarlampung/52865-lampung-butuh-20-tahun>. diakses senin 25 maret 2013/19.30 wib)

Sebagai Ibu Kota Provinsi, Bandar Lampung yang berada di muka Teluk Lampung memiliki pemandangan pantai yang indah dan eksotik, budaya yang luhur, serta menyimpan banyak sekali jejak sejarah. Hal ini mendasari Bandar Lampung menjadi kota yang memiliki potensi kepariwisataan yang tidak kalah dengan kota lain. Secara geografis Kota Bandar Lampung terletak pada daerah topografi yang terdiri dari gunung, bukit, dataran tinggi serta pantai. Kota yang dikenal dengan selogan “Tapis Berseri” ini banyak menyimpan peninggalan sejarah, keanekaragaman budaya dan suku, wisata pantai dan alam yang indah dan kerajinan tangan yang menjadi aset wisata untuk menarik wisatawan nusantara maupun wisatawan mancanegara.

**Tabel 1. Peningkatan Kunjungan Wisatawan Nusantara dan Mancanegara di Kota Bandar Lampung**

Wisatawan	Tahun				
	2008	2009	2010	2011	2012
Nusantara	510.387	577.804	635.584	541.386	852.203
M mancanegara	3.626	3.682	4.050	6.681	10.496

*Sumber:* Data Dinas kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandar Lampung.

Tabel 1 menggambarkan peningkatan jumlah wisatawan nusantara maupun wisatawan mancanegara yang berkunjung ke Kota Bandar Lampung. Menurut data dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandar Lampung dari tahun ke tahun jumlah kunjungan wisatawan semakin meningkat hanya pada tahun 2011 jumlah kunjungan wisatawan nusantara sedikit mengalami penurunan, namun selanjutnya pada tahun 2012 jumlah kunjungan wisatawan nusantara meningkat kembali. Sedangkan untuk wisatawan mancanegara mengalami peningkatan yang cukup baik setiap tahunnya.

Menurut Pitana (2005:3) bahwa “Pariwisata telah menjadi salah satu industri terbesar di dunia, dan merupakan andalan utama dalam menghasilkan devisa di berbagai Negara”. Seiring tumbuh pesatnya perkembangan pariwisata sebagai sebuah industri berdampak pula pada perkembangan berbagai fasilitas pendukung seperti hotel, restoran atau rumah makan, dan tempat-tempat hiburan lainnya. Jumlah hotel, restoran atau rumah makan, serta tempat hiburan di Kota Bandar Lampung yang semakin banyak saat ini, berdampak positif pada meningkatnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) di bidang kebudayaan dan pariwisata sehingga setiap tahunnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bandar Lampung terus mengalami peningkatan.

**Tabel 2. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Bidang Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandar Lampung**

No	Nama Usaha	Tahun			
		2009	2010	2011	2012
1	Hotel	5.139.059.962,00	6.660.451.524,00	10.464.084.252,00	10.530.259.469,56
2	Restoran /RM	6.926.238.455,00	8.635.210.941,00	13.500.286.358,00	17.284.202.625,21
3	Hiburan	2.278.296.365,00	2.614.101.201,00	3.048.834.184,00	4.381.068.935,61

*Sumber:* Data Dinas kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandar Lampung.

Berbeda dengan tabel 1 pada tabel 2 ini Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandar Lampung memperlihatkan peningkatan jumlah penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di bidang kebudayaan dan pariwisata dari empat tahun terakhir yaitu dari tahun 2009 sampai tahun 2012. Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tersebut diperoleh dari sektor usaha perhotelan, restoran atau rumah makan, serta tempat hiburan yang ada di Kota Bandar Lampung.

Kegiatan pembangunan kepariwisataan, sebagaimana pembangunan sektor lain pada umumnya, melibatkan peran dari seluruh pemangku kepentingan yang ada. Rahim (2011:1-2) “Pemangku kepentingan yang dimaksud meliputi 3 (tiga) pihak yaitu: Pemerintah, Swasta dan Masyarakat dengan segenap peran dan fungsinya masing-masing. Masing-masing pemangku kepentingan tersebut tidak dapat berdiri sendiri, namun harus saling bersinergi dan melangkah bersama-sama untuk mencapai tujuan pembangunan yang diinginkan”. Adapun peran dan fungsi masing-masing pemangku kepentingan tersebut menurut Rahim (2011: 2):

1. Pemerintah sesuai dengan tugas dan kewenangannya berfungsi sebagai pembuat peraturan (*regulator*) dan pendukung pelaksanaan pembangunan kepariwisataan.
2. Kalangan Swasta (pelaku industri pariwisata) berfungsi sebagai pengembang dan atau pelaksana pembangunan kegiatan kepariwisataan.
3. Masyarakat dengan sumber daya yang dimiliki, baik berupa kekayaan adat, tradisi dan budaya serta kapasitasnya, berperan sebagai tuan rumah dan pelaku pengembangan kepariwisataan.

Kalangan industri pariwisata merupakan kelompok yang terlibat secara langsung dalam kegiatan kepariwisataan dan mendapatkan manfaat keuntungan *financial* melalui usahanya yang bersifat komersil. Oleh karena itu baik buruknya karya kelompok industri ini memberikan andil yang sangat besar terhadap citra, mutu pelayanan dan produk wisata. Prinsip bisnis menekankan bahwa kepuasan konsumen/wisatawan harus benar-benar mendapat prioritas utama, bila menghendaki usahanya berhasil apalagi dalam suasana persaingan saat ini.

Kota Bandar Lampung sendiri memiliki beberapa destinasi wisata yang di kenal dengan istilah *city tour* mulai dari wisata alam, wisata bahari, sampai wisata sejarah budaya maupun religi. Menurut katalog pariwisata yang dikeluarkan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandar Lampung, diperoleh beberapa destinasi wisata diantaranya;

1. Wisata alam yang diantaranya, Taman Wisata Bumi Kedaton, Air Terjun Batu Putuk, Wira Garden, Taman Kupu-kupu, Taman Wisata Lembah Hijau, Taman Wisata Hutan Monyet.
2. Wisata bahari diantaranya, Pantai Duta Wisata, Tirtayasa, Puri Gading, Pulau Pasaran.
3. Taman kota diantaranya yaitu Taman Dipangga, Nuwo Olok Gading, Taman Hutan Kota, Pasar Seni Enggal.
4. Wisata sejarah dan religi diantaranya, Masjid Al Anwar, Masjid Al Yaqin, Gereja Marturia, Gereja Katedral Kristus Raja, Makam Tubagus Makhdum, Makam Muhammad Al Atas, Vihara Than Hin Bio, *Reservoir Air*, Goa Jajar.

Berkembangnya pariwisata suatu daerah dapat dilihat dari ramainya industri yang bermunculan, menurut pernyataan Bapak Yaman Aziz selaku pemerhati pariwisata menyatakan bahwa:

“Perkembangan pariwisata yang baik itu kalau 70% pengembangan pariwisata sudah dapat berjalan secara mandiri atau dikelola oleh pihak swasta, dan 30% lainnya menjadi tanggung jawab pemerintah”  
(wawancara pada hari selasa, 16 juli 2013)

Saat ini perkembangan pariwisata Kota Bandar Lampung memang sebagian besar dikelola oleh pihak swasta, diketahui Pemerintah Kota hanya mengelola 4 objek wisata diantaranya taman Dipangga, Air Terjun Batu Putuk, Pasar Seni Enggal, Taman Hutan Monyet. Hal tersebut telah sesuai bila dikaitkan dengan pernyataan Bapak Yaman Aziz, hanya saja yang menjadi permasalahan ialah terjadinya kesenjangan yang sangat terasa dalam hal pengelolaan dan pemberian pelayanan yang baik dari keempat objek wisata yang dikelola oleh



pemerintah sebagai pihak yang seharusnya sangat mengerti bagaimana manajemen pengelolaan suatu objek wisata secara maksimal.

Pengelolaan yang baik, suguhan wisata yang lebih menarik, menampilkan banyak pilihan wisata dalam satu lokasi serta menyediakan fasilitas sarana prasarana pendukung sesuai dengan butir penjabaran unsur sapta pesona yang dapat menjadi daya tarik tersendiri bagi wisatawan. Dengan demikian industri pariwisata yang dikelola oleh pihak swasta mampu menarik lebih banyak pengunjung.

Dalam dunia pariwisata dikenal istilah *multiplier effects* menurut Glasson adalah suatu kegiatan yang dapat memacu timbulnya kegiatan lain. Berdasarkan teori ini dapat dijelaskan bahwa industri pariwisata akan menggerakkan industri-industri lain sebagai pendukungnya. Komponen utama industri pariwisata adalah daya tarik wisata berupa destinasi dan atraksi wisata, perhotelan, restoran dan transportasi lokal. Sementara komponen pendukungnya, mencakup industri-industri dalam bidang transportasi, makanan dan minuman, perbankan, atau bahkan manufaktur. Semuanya dapat dipacu dari industri pariwisata sebagaimana data yang disajikan dalam tabel 2 mengenai peningkatan jumlah penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di bidang kebudayaan dan pariwisata Kota Bandar Lampung.

(<http://jejakwisata.com/tourism-studies/tourism-in-general/122-multiplier-effect-dalam-industri-pariwisata.html>, diakses 20 november 2013, pukul 19.00 wib)

Bila dilihat dari sisi pemerintahan maka, mulai berkembangnya industri pariwisata di Kota Bandar Lampung saat ini harus dapat diimbangi dengan pelaksanaan sapta pesona dengan baik dimana dengan adanya suatu objek wisata dapat memberikan banyak dampak dan mendorong pada tumbuh dan berkembangnya daerah sekitar objek wisata tersebut selain berdampak langsung terhadap pendapatan daerah.

Sesuai tujuan diselenggarakan program sapta pesona oleh pemerintah yaitu untuk meningkatkan kesadaran, rasa tanggung jawab segenap lapisan baik pemerintah, swasta maupun masyarakat luas untuk mampu bertindak dan mewujudkan setiap unsur sapta pesona dalam kehidupan sehari-hari, serta diimplementasikan dalam setiap produk pariwisata yang ada, sehingga tujuan untuk menciptakan iklim kepariwisataan yang baik akan mempengaruhi perkembangan kepariwisataan yang ada dapat tercapai.

Maka dari itu penting untuk mengetahui sudah sejauh mana suatu objek wisata telah melaksanakan program sapta pesona dalam produk wisata yang ditawarkannya. Oleh karena itu peneliti tertarik untuk melihat pelaksanaan sapta pesona pada objek wisata Lembah Hijau, hal ini didasari karena peneliti melihat bahwa Lembah Hijau merupakan objek wisata milik swasta yang dalam satu lokasi terdapat beragam jenis wisata yang juga bermuatan edukasi. Fasilitas yang ditawarkan objek wisata Lembah Hijau sangat lengkap serta bervariasi, mulai dari *water boom*, *outdoor activity*, serta beragam koleksi fauna dalam *mini zoo*. Beragamnya fasilitas wisata yang ditawarkan serta luas area Lembah Hijau yang mencapai 15 hektar akan memperkaya sumber data

yang peneliti butuhkan guna melihat pelaksanaan sapta pesona yang diterapkan Lembah Hijau.

Untuk melihat pelaksanaan sapta pesona tersebut maka dilakukan evaluasi. Evaluasi merupakan “riset untuk mengumpulkan, menganalisis, dan menyajikan informasi yang bermanfaat mengenai objek evaluasi, untuk selanjutnya menilainya dan membandingkannya dengan indikator evaluasi dan hasilnya dipergunakan untuk mengambil keputusan mengenai objek evaluasi tersebut” Wirawan (2012: 7). Berdasarkan keterangan tersebut penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi pelaksanaan sapta pesona pada objek wisata Lembah Hijau, sehingga dapat diketahui unsur sapta pesona yang telah terlaksana dengan baik dan yang belum terlaksana dengan baik

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah ”Bagaimana Evaluasi Pelaksanaan Sapta Pesona pada Objek Wisata Lembah Hijau Bandar Lampung?”.

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang ada maka, tujuan dari penelitian ini adalah untuk Mengevaluasi Pelaksanaan Sapta Pesona pada Objek Wisata Lembah Hijau Bandar Lampung.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan mampu memberi kegunaan secara langsung diantaranya secara akademis serta secara praktis diantaranya.

1. Secara akademis, dalam kajian Ilmu Pemerintahan penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan mengenai kajian evaluasi program sekaligus informasi terkait program pemerintah di bidang pariwisata yaitu program sapta pesona serta dampak yang ditimbulkannya bagi Pemerintah Daerah.
2. Secara praktis, diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat sebagai bahan masukan bagi pihak-pihak terkait, diantaranya sebagai masukan bagi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandar Lampung mengenai pengembangan pariwisata di Kota Bandar Lampung dengan pelaksanaan sapta pesona, selain itu sebagai informasi bagi objek wisata Lembah Hijau terkait pelaksanaan sapta pesona yang telah baik untuk terus dipertahankan dan yang belum terlaksana dengan baik agar dapat segera dibenahi, serta sebagai masukan atau referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan evaluasi atau sapta pesona.