

## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PARIWISATA TENTANG STANDAR USAHA JASA PERJALANAN WISATA DI TAMAN NASIONAL TANJUNG PUTING

Amriansyah<sup>a</sup> & Bhayu Rhama<sup>b</sup>

<sup>a</sup>*University of Palangka Raya, Faculty of Social and Politics, Department of Public Administration, Yos Sudarso Street, Palangka Raya, Indonesia,  
Email: amryansyahryan@gmail.com*

<sup>b</sup>*University of Palangka Raya, Faculty of Social and Politics, Department of Public Administration, Yos Sudarso Street, Palangka Raya, Indonesia,  
Email: bhayurhama@fisip.upr.ac.id*

### ABSTRAK

Taman Nasional Tanjung Puting (TNTP) memiliki potensi besar untuk menjadi destinasi wisata unggulan Indonesia khususnya Kalimantan Tengah. Namun demikian, proses menuju pariwisata yang unggul dapat terhambat dengan adanya perbedaan standar usaha jasa pariwisata bagi pengunjung TNTP sehingga mengakibatkan ketidakpuasan pelayanan yang dirasakan wisatawan. Dalam hal ini, Pemerintah Republik Indonesia telah mengeluarkan kebijakan tentang standar usaha jasa pariwisata dengan Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 4 Tahun 2014. Namun demikian, penelitian ini yang menggunakan landasan teori Grindle (1990) dengan metode kualitatif wawancara terstruktur, observasi dan dokumentasi terhadap stakeholder pariwisata di TNTP memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan standar jasa usaha di TNTP belum optimal dilakukan, khususnya di level *implementability* yaitu berdasarkan isi kebijakan dan lingkungan kebijakan yang belum dirasakan manfaatnya oleh banyak pihak.

**Kata Kunci:** Implementasi kebijakan, Taman nasional, Tanjung Puting, standar usaha jasa pariwisata.

### PENDAHULUAN

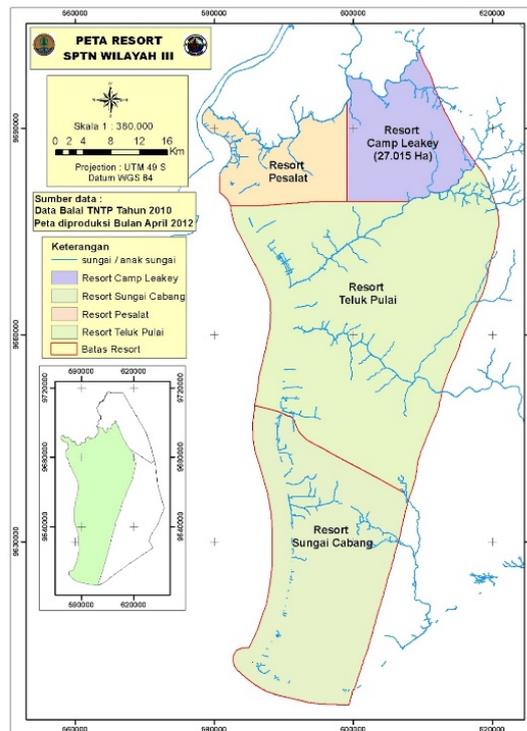
Indonesia memiliki tujuh belas ribu pulau lebih yang berpotensi menjadi tujuan wisata dunia karena sumberdaya alamnya masih alami dan belum tereksplorasi. Salah satu pulau yang memiliki potensi besar untuk pembangunan pariwisata alam terdapat di Pulau Kalimantan, khususnya di Provinsi Kalimantan Tengah (Kalteng) yang memiliki banyak objek wisata menarik, namun belum terekspos oleh masyarakat luas karena akses yang sulit dan pengelolaan di beberapa objek wisata yang belum berjalan baik, padahal Kalimantan Tengah yang memiliki luas 153.564 km<sup>2</sup> adalah lokasi berdirinya dua taman nasional yaitu Taman Nasional Sebangau (TNS) dan Taman Nasional Tanjung Puting (TNTP).

TNS merupakan salah satu kawasan pelestarian rawa gambut terbesar di Indonesia yang berfungsi untuk melindungi ekosistem dan sumberdaya alam hayati serta melindungi tumbuhan dan satwa endemik Kalteng. Hanya saja TNS

masih belum terekpos dan belum terlalu populer sebagai tempat wisata alam mancanegara karena statusnya yang termasuk baru ditetapkan sebagai wilayah konservasi.

Hal ini berbeda dengan TNTP terletak di semenanjung barat daya Provinsi Kalteng tepatnya di Kabupaten Kotawaringin Barat. Taman Nasional ini telah dikenal sejak lama dengan adanya Surat Keputusan dari Pemerintah Hindia-Belanda pada tahun 1937 sebagai cagar alam dan suaka margasatwa. Pada tanggal 25 Oktober 1996 Menteri Kehutanan mengeluarkan Surat Keputusan tentang penunjukan sebagai Taman Nasional yang luasnya 415.040 ha (Gambar 1) dan berjarak 4 jam dari Pelabuhan Kumai dengan menggunakan perahu bermotor (klotok). Taman Nasional Tanjung Puting yang dikelola oleh Balai Taman Nasional Tanjung Puting adalah tempat tinggal satwa endemik Kalimantan seperti Bekantan, burung Rangkong, buaya dan Orangutan.

**Gambar 1. Peta Taman Nasional Tanjung Puting**



Sumber: Balai Taman Nasional Tanjung Puting, 2016

Oleh karena itu, TNTP dikenal secara global dan wisatawan yang datang ke TNTP didominasi dari luar negeri/manca negara terutama saat musim panas. Berdasarkan data yang didapat, pada tahun 2015 jumlah wisatawan sebanyak 12.640 orang dan pada tahun 2016 meningkat sebanyak 13.755 orang dengan pembagian jumlah wisatawan asing sebanyak 8.581 orang atau setara dengan 60% (Borneonews, 2016). Tetapi akhir-akhir ini juga banyak wisatawan lokal dengan kunjungan one day-trip yaitu kunjungan satu hari yang memberikan pengalaman

pemandangan hutan yang alami dan satwa liar yang berada di habitatnya, khususnya atraksi pemberian makan kepada Orangutan.

Kunjungan wisatawan ke TNTP pada umumnya diakomodir oleh Agen Perjalanan Wisata (APW) dan Biro Perjalanan Wisata (BPW) yang resmi terdata di Dinas Pariwisata yang berjumlah lebih dari 60 pada tahun 2017. Melalui APW dan BPW inilah wisatawan mendapatkan pelayanan akomodasi selama perjalanan menuju TNTP. Namun demikian, jumlah penyedia pelayanan wisata bisa lebih dari yang disebutkan karena ada juga penyedia jasa yang tidak memiliki akta notaris sebagai bukti legal organisasinya dan tidak terdaftar oleh Dinas Pariwisata.

Data Dinas Pariwisata Kabupaten Kotawaringin Barat (Kobar) menyebutkan terdapat 49 BPW dimana 11 diantaranya yang menyediakan paket wisata TNTP. Berdasarkan observasi, harga paket wisata untuk turis luar negeri umumnya mulai dari Rp 3.500.000/ orang untuk 3 hari dan 2 malam. Sedangkan untuk turis lokal dengan paket wisata one day-trip berkisar antara Rp 125.000,- sampai dengan Rp 250.000,- bergantung pada jumlah wisatawan per kloter, dimana harga tersebut sudah termasuk berbagai pelayanan seperti makan, perahu, tiket masuk dan guide.

Meskipun standar harga tidak jauh berbeda, tidak jarang terjadi komplain dari wisatawan kepada APW dan BPW terkait perbedaan standar pelayanan. Sebagai contoh, perbedaan pelayanan dapat terjadi pada *oneday-trip*, dimana BPW yang berbeda bisa menawarkan paket wisata dengan biaya yang sama (Contoh: Rp 200.000,-/orang), namun ada perbedaan pelayanan berupa makanan dan kapasitas penumpang. Contoh konkritnya, BPW A menawarkan pelayanan berupa kapal menuju lokasi, tiket masuk, makan siang, snack, pemandu wisata, dan kapasitas maksimal 20 orang. Sedangkan, BPW B dengan harga yang sama dapat menawarkan pelayanan berupa kapal menuju lokasi, tiket masuk, snack, pemandu wisata, namun dengan kapasitas penumpang maksimal bisa mencapai 30 orang dengan ukuran kapal yang sama dengan BPW A.

Contoh lainnya, untuk paket wisatawan manca negara dengan biaya Rp 3.500.000,- untuk tiga hari dan dua malam juga terdapat perbedaan pelayanan. BPW A dengan harga tersebut memberikan pelayanan kapal, tiket masuk, makan tiga kali sehari dan kapasitas penumpang tidak lebih 4 orang. Sedangkan BPW B, dengan harga yang sama memberikan pelayanan kapal, tiket masuk makan tiga kali sehari dan kapasitas penumpang bisa mencapai 6 orang. Selain itu makanan yang dihidangkan juga berbeda, Biro A bisa menghidangkan 4 menu makanan setiap kali waktu makan sedangkan Biro B hanya 3 menu makanan setiap kali waktu makan.

Dengan kasus di atas, maka standar pengelolaan agen wisata wisata sangat penting karena berkaitan dengan kualitas pelayanan yang diberikan. Apalagi standar usaha jasa perjalanan telah diatur pemerintah dalam Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 4 Tahun 2014 tentang standar jasa perjalanan wisata, dimana Peraturan Menteri tersebut diimplementasikan melalui Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 47 Tahun 2016 dan Peraturan Bupati Kotawaringin Barat Nomor 60 tahun 2016. Oleh karena itu, penelitian ini akan menganalisa bagaimanakah implementasi Peraturan Menteri Pariwisata dan

Ekonomi Kreatif Nomor 4 Tahun 2014 dan apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Peraturan Menteri tersebut.

## TINJAUAN PUSTAKA

Kebijakan merupakan terjemahan dari kata *policy* yang berasal dari bahasa Inggris. Kata *policy* diartikan sebagai sebuah rencana kegiatan atau pernyataan mengenai tujuan-tujuan, yang diajukan atau diadopsi oleh suatu pemerintahan, partai politik, dan lain-lain. Kebijakan juga diartikan sebagai pernyataan-pernyataan mengenai kontrak penjaminan atau pernyataan tertulis. Pengertian ini mengandung arti bahwa yang disebut kebijakan adalah mengenai suatu rencana, pernyataan tujuan, kontrak penjaminan dan pernyataan tertulis baik yang dikeluarkan oleh pemerintah, partai politik, dan lain-lain. Dengan demikian siapapun dapat terkait dalam suatu kebijakan.

Kebijakan publik menurut Dewey, (Nawawi, 2007) kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan-persoalan publik di susun dan didefinisikan dan bagaimana semua itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda publik.

Di dalam kebijakan publik terdiri dari tiga hal yang sangat penting yaitu perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Kebijakan publik mudah untuk di pahami karena maknanya adalah “hal-hal yang di kerjakan untuk mencapai tujuan nasional” kebijakan publik mudah di ukur karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah di tempuh. Namun, bukan berarti kebijakan publik mudah dibuat, mudah di laksanakan, dan mudah dikendalikan, karena kebijakan publik menyangkut faktor politik. Karena kita mengetahui politik adalah *art of the possibility* atau seni yang membuat sesuatu yang tidak mungkin menjadi mungkin (Dwijowjoto, 2003).

Jadi kebijakan publik merupakan isu-isu dan persoalan-persoalan publik disusun dan didefinisikan dan terdiri dari tiga hal yang sangat penting yaitu perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan, aktor penting dalam pembuat kebijakan adalah pejabat atau orang yang mempunyai wewenang yang sah untuk ikut serta dalam formulasi hingga penetapan kebijakan publik.

Dalam pembuatan kebijakan publik ada beberapa tahapan yang harus dilalui sebelum menjadi sebuah kebijakan dan juga ada beberapa faktor yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses penyusunan kebijakan publik dalam beberapa tahap. Anderson (1979:23-24) dalam Nawawi (2007) menjelaskan bahwa proses kebijakan publik harus mengikuti alur (i) Formulasi masalah; (ii) Urgensi permasalahan; (iii) Formulasi kebijakan; (iv) Penentuan kebijakan; (v) Implementasi; dan (vi) Evaluasi.

Penelitian ini secara khusus menekankan pada implementasi kebijakan yang pada prinsipnya cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan. Tidak lebih dan tidak kurang mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk

program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut (Dwijowijoto, 2004).

Implementasi kebijakan merupakan salah satu kajian tentang kebijakan publik terkait dengan implementasi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan kebijakan dalam praktik implementasi kebijakan merupakan proses yang sangat kompleks, sering bernuansa politis dan memuat adanya intervensi kepentingan untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan (Nawawi, 2007: 131).

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975) seperti yang dikutip oleh Nawawi (2007:131-132) menyatakan: *Implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan baik oleh individu pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.* Lebih lanjut lagi, Water Wiliam dalam Jones (1991:295) menyatakan: *Masalah yang paling penting dalam implementasi kebijakan memindahkan suatu keputusan dalam kegiatan atau pengoperasian dengan cara tertentu. Dan cara tersebut adalah bahwa apa yang dilakukan memiliki kemiripan nalar dengan keputusan tersebut serta fungsi dengan baik dalam lingkup lembaganya*".

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing – masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain (Subarsono, 2013). Implementasi kebijakan sesungguhnya bukan sekedar berhubungan dengan penerjemahan pernyataan kebijakan (*policy statement*) kedalam aksi kebijakan (*policy action*). Dalam Aktifitas implementasi terdapat berbagai faktor-faktor yang akan mempengaruhi terlaksananya kegiatan atau kebijakan tersebut. Secara umum faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi telah banyak dikemukakan oleh para ahli kebijakan diantaranya sebagaimana dikemukakan oleh Donald. S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975), Merilee S. Grindle (1980), George C. Edwards III (1980) dan Cheema dan Rondinelli (1983).

Dari pendapat yang dikemukakan oleh beberapa pakar kebijakan diatas, secara umum terlihat bahwa para pakar kebijakan memiliki variasi pandangan dalam merumuskan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Dalam variasi pandangan tersebut, dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang sangat kompleks dan dapat memberikan pengaruh terhadap implementasi suatu kebijakan.

Peneliti menggunakan teori Grindle (1980), karena melihat kesesuaian fenomena yang ada di lapangan berdasarkan dua indikator utama yaitu isi kebijakan dan lingkungan kebijakan itu sendiri. Peneliti akan melihat isi kebijakan Peraturan Menteri No. 4 Tahun 2014 tentang Standar Usaha Jasa Perjalanan. Selain itu peneliti juga mengamati pelaksanaan dari kebijakan ini di lapangan yang artinya sesuai dengan indikator yang kedua yaitu lingkungan kebijakan.

Secara detail, Grindle (1980) dalam studinya menekankan bahwa implementasi kebijakan dilakukan dengan menggunakan pendekatan *top-down*, yang artinya dalam proses kebijakan tersebut merupakan turunan dari Undang-undang. Pendekatan ini populer dengan *implementation as A political and Administrative Process*. Ada dua variabel utama yang mempengaruhi

implementasi kebijakan publik. Berhasilnya implementasi kebijakan publik dapat diukur dengan melihat proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal, yaitu:

1. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakan.
2. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:
  - a. Efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok
  - b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga menurut Grindle, amat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas *Content of Policy and Context of Policy* (1980:5).

A. *Content of Policy* menurut Grindle adalah:

- a. *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)  
*Interest affected* berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauhmana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.
- b. *Type of Benefits* (tipe manfaat)  
Pada poin ini *content of policy* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.
- c. *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)  
Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.
- d. *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan)  
Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.
- e. *Program implementer* (pelaksana program)  
Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan, ini harus sudah terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.
- f. *Resources committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

B. *Context of Policy* menurut Grindle adalah:

a. *Power, interest, and strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh dari arang dari api.

b. *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

c. *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

Hal ini yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Dalam hal implementasi kebijakan pariwisata, maka Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan sebuah kebijakan yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang kepariwisataan, dimana pariwisata merupakan berbagai macam kegiatan wisata yang didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan Masyarakat, Pengusaha, Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Undang-undang tersebut juga mengatur kepariwisataan dengan definisinya sebagai keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat sesama wisatawan, pemerintah, pemerintah daerah dan pengusaha. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang kepariwisataan juga secara khusus memberikan definisi tentang usaha pariwisata sebagai usaha yang menyediakan barang atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dan penyelenggaraan pariwisata.

Dalam turunannya, Peraturan Menteri Nomor 14 tahun 2014 memberikan definisi untuk usaha jasa perjalanan wisata sebagai usaha biro perjalanan wisata dan agen perjalanan wisata yang memiliki standar usaha jasa perjalanan wisata. Standar tersebut adalah rumusan kualifikasi usaha jasa perjalanan wisata dan klasifikasi usaha jasa perjalan wisata yang mencakup aspek produk, pelayanan dan pengelolaan usaha jasa perjalanan wisata. Sertifikat jasa usaha jasa perjalanan wisata yang selanjutnya disebut sertifikasi adalah proses pemberian sertifikat kepada usaha jasa perjalanan wisata untuk mendukung peningkatan mutu produk,

pelayanan dan pengelolaan usaha jasa perjalanan wisata melalui audit pemenuhan standar usaha perjalan wisata. Ruang lingkup peraturan Menteri ini meliputi:

- a. Penggolongan Usaha Jasa Perjalanan Wisata
- b. Penilaian dalam rangka sertifikasi Usaha Jasa Perjalanan Wisata
- c. Pelaksanaan Sertifikasi Usaha Jasa Perjalanan Wisata
- d. Pembinaan dan pengawasan
- e. Sanksi administratif

Unsur Pengelolaan standar usaha agen perjalanan wisata menurut Peraturan Menteri Nomor 14 tahun 2014 terdiri dari:

- A. Biro perjalanan wisata memiliki tempat usaha/kantor yang terpisah dari kegiatan keluarga/rumah tangga.
  1. Kantor wajib menantumkan alamat, nomor telepon dan faksimili serta alamat e-mail.
  2. Kantor terdiri dari area kerja dan area menerima pelanggan.
  3. Kantor dilengkapi dengan sarana, prasarana dan peralatan kantor yang memadai.
- B. Biro perjalanan wisata memiliki tata kelola perusahaan yang meliputi minimum:
  1. Uraian mengenai struktur organisasi dan susunan pengurus, yang memuat nama, jabatan dan uraian tugas setiap bagian, khusus untuk agen perjalanan wisata yang bukan perseorangan.
  2. Sistem penatausahaan secara tertib dan baik atas seluruh transaksi pemesanan dan/atau penjualan, serta surat-menyurat yang terkait, yang dipelihara dan disimpan minimum selama (tiga) tahun.
- C. Biro perjalanan wisata memiliki dan memelihara basis data yang memuat keterangan nama, alamat, nomor telepon dan e-mail, yang meliputi:
  1. Data pelanggan.
  2. Data rekanan/ pemasok jasa.
  3. Pengusaha Daya Tarik Wisata.
- D. Biro perjalanan wisata memiliki rencana pengembangan usaha.
- E. Pengembangan sumber daya manusia
  1. Memiliki sertifikat kompetensi di bidangnya.
  2. Melaksanakan program pengembangan SDM.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif karena lebih dapat menyesuaikan dengan kondisi yang ada dilapangan dan dapat lebih jelas menggambarkan serta memahami impelementasi Peraturan Menteri No. 4 tahun 2014 tentang Standar Jasa Usaha Wisata, dengan berfokus pada Usaha BPW di TNTP yang memiliki tiga aspek yaitu produk, pelayanan, dan pengelolaan.

Studi tentang implementasi dan faktor yang mempengaruhi kebijakan tersebut dilakukan dengan menggunakan model implementasi Grindle (1980) yang merujuk kepada dua variable penentu keberhasilan suatu implementasi yaitu (i) isi kebijakan dan (ii) lingkungan kebijakan.

Adapun data primer didapat dari 1) Pejabat Dinas Pariwisata Kabupaten Kotawaringin Barat, 2) Pejabat Balai Taman Nasional Tanjung Puting, 3) Direktur

Biro Perjalanan Wisata, dan 4) Wisatawan/Masyarakat. Selain itu, data sekunder dalam penelitian ini juga diperlukan untuk melengkapi dan mendukung data primer yang bersumber dari buku-buku, dokumen peraturan perundangan, internet dan jurnal ilmiah.

Dengan demikian, penelitian ini mengumpulkan data yang diperlukan dengan metode (i) observasi yaitu mengamati kegiatan yang dijalankan oleh Biro Perjalanan Wisata dalam melayani wisatawan, (ii) wawancara semi terstruktur dengan empat pihak yaitu Dinas Pariwisata Kabupaten Kotawaringin Barat diwakili oleh Kepala Bidang Kelembagaan dan SDM Pariwisata Bapak Syahrulsyah, S.E. Balai Taman Nasional Tanjung Puting diwakili oleh Bapak Evan Ekanda. Biro Perjalanan Wisata diwakili oleh tiga Biro yaitu Bapak Ahmad Yani (PT. Borneo Hijau Persada), Bapak Danson (PT. Borneo Lestari Tour), dan Bapak Thomas Sari Wuwur (PT. Kalpataru Adventure). Tidak lupa penulis juga mewawancarai Wisatawan lokal maupun manca negara. Pengumpulan data (iii) dokumentasi juga dilakukan dengan mengambil beberapa dokumentasi seperti foto, arsip dan surat-surat.

Data yang telah dikumpulkan kemudian dianalisa dengan model analisa interaktif Miles dan Huberman (1992) yang terdiri dari tiga hal utama, yaitu: (1) reduksi data, (2) penyajian data, (3) penarikan kesimpulan/verifikasi.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Teori Implementasi Grindle (1980) digunakan untuk menganalisa implementasi Kebijakan Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Standar Jasa Usaha Jasa Perjalanan Wisata di Taman Nasional Tanjung Puting Kabupaten Kotawaringin Barat. Implementasi kebijakan Grindle (1980) dipengaruhi dua variabel besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Variabel isi kebijakan mencakup: (1) Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi, (2) Tipe manfaat, (3) Derajat perubahan yang ingin dicapai, (4) Letak pengambilan Keputusan, (5) Pelaksana program, (6) Sumber-sumber daya yang digunakan. Selanjutnya, variabel lingkungan implementasi mencakup: (1) Kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat, (2) Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa, (3) Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana. Kedua variabel yang mempengaruhi implementasi suatu kebijakan yang akan didiskusikan didalam sub bab dibawah ini.

### A. Isi Kebijakan

Variabel pertama yang mempengaruhi implementasi kebijakan menurut Grindle (1980) yaitu isi kebijakan.

#### 1. Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi

Pada variabel ini melihat apakah kebijakan ini memuat kepentingan dari *target group* yaitu BPW telah termuat dalam kebijakan ini. Pada Kebijakan Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Standar Usaha Jasa Perjalanan Wisata di Taman Nasional Tanjung Puting Kotawaringin Barat yang menjadi implementor adalah Dinas Pariwisata Kabupaten Kotawaringin Barat.

Dalam Peraturan Menteri tersebut memuat mekanisme terkait dengan standarisasi yang menjadi rujukan Pemerintah Daerah untuk melakukan sertifikasi pada BPW. Kebijakan ini memang sangat baik, karena mengatur bagaimana seharusnya kriteria sebuah Biro wisata yaitu produk, pelayanan dan pengelolaan. Dalam kebijakan ini juga memuat beberapa ketentuan pemerintah daerah yang harus melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Pelaku usaha wisata.

Akan tetapi Dinas Pariwisata Kabupaten Kotawaringin Barat belum bisa mengimplementasikan Peraturan Menteri ini. Dengan alasan perubahan bentuk nomenklatur yang sebelumnya Dinas Kebudayaan dan Pariwisata menjadi Dinas Pariwisata pada awal tahun 2017 sehingga belum bisa melaksanakan standarisasi ini. Padahal sesuai dengan studi Rhama (2017), proses kebijakan Pariwisata harus mengakomodasi nilai-nilai yang dimiliki oleh semua pihak.

## 2. Tipe Manfaat

Variabel ini menjelaskan manfaat yang diterima oleh *target group* yaitu Biro wisata dan pengguna jasa atau konsumen. Kebijakan Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Standar Usaha Jasa Perjalanan Wisata, mengatur ketertiban dalam usaha jasa wisata yang bermanfaat menjaga kualitas dari pemberi pelayanan publik yaitu BPW. Selain itu kebijakan ini juga bermanfaat meningkatkan kepercayaan pengguna jasa atau konsumen agar terjaga kenyamanan dan keamanannya selama berwisata ke TNTP.

Apabila Pemerintah belum melaksanakan kebijakan ini, maka tidak ada ketentuan bagi BPW dalam menjalankan usahanya. Pengguna jasa atau konsumen juga akan ragu dengan BPW yang melayani mereka. Seharusnya Pemerintah Daerah segera membuat Peraturan Bupati dan melakukan kerjasama dengan pihak yang dirasa perlu dalam melaksanakan kebijakan ini. Adanya Peraturan Bupati tentu saja akan memudahkan dalam mengimplementasikan Peraturan Menteri ini karena menyesuaikan dengan ruang lingkup keadaan di daerah Kabupaten Kotawaringin Barat.

## 3. Derajat Perubahan yang ingin dicapai

Dari peraturan ini, BPW diharapkan dapat lebih tertib dari segi administrasi. Namun, banyak BPW yang tidak tertib administrasi contoh sederhananya tidak memiliki izin berdiri, sekedar menjual paket wisata dan tidak membayar pajak. Secara administrasi sebenarnya ilegal, namun karena tidak ada aturan yang ketat dari Pemerintah daerah sehingga praktek ilegal ini dapat berjalan lancar.

Selain itu, BPW wajib membayar pajak setiap akhir tahun. Adanya BPW ilegal dapat merugikan Pemerintah karena tidak membayar pajak. Tetapi yang paling terpenting disini bukan hanya pajak, namun kenyamanan dan keamanan wisatawan yang menjadi hal utama. Variabel ini melihat sejauh mana perubahan yang ingin dicapai Pemerintah terhadap *target group*. Suatu kebijakan bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran yang cenderung sulit dirubah.

## 4. Letak Pengambilan Keputusan

Pada kebijakan ini yang menjadi implementornya adalah Dinas Pariwisata Kabupaten Kotawaringin Barat. Letak pengambilan keputusan berada pada Kepala Dinas yaitu bapak Drs. Gusti M Imansyah, M.Si. Kebijakan Standarisasi ini dalam pelaksanaannya diakomodir oleh Kepala Bidang Kelembagaan dan Sumberdaya Manusia yaitu bapak Syahrulsyah, S.E.

Pada prosesnya pembuatan kebijakan, Kepala Bidang seharusnya mengusulkan kepada Kepala Dinas agar diusulkannya kebijakan dalam bentuk Peraturan Bupati terkait dengan Standar Usaha Jasa Perjalanan Wisata di Kabupaten Kotawaringin Barat. Namun pada kenyataannya, Kepala Bidang belum sanggup untuk mengusulkan Kebijakan ini dengan alasan masih berfokus dalam melaksanakan Tanda Daftar Usaha Perjalanan (TDUP).

#### 5. Pelaksana Program

Pada kebijakan ini telah menyebutkan bahwa yang melakukan pembinaan dan pengawasan adalah kementerian dan Pemerintah Daerah. Menteri/Gubernur/Bupati/Walikota melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap standar usaha jasa perjalanan wisata sesuai kewenangannya. Dinas Pariwisata yang memiliki tugas melaksanakan kebijakan ini berdasarkan Peraturan Bupati Kotawaringin Barat Nomor 60 Tahun 2016.

Menurut Kepala Bidang Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia, untuk melakukan standarisasi ini Dinas Pariwisata juga harus bekerja sama dengan Dinas lain yaitu dengan Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi untuk mengawasi dalam bidang pemasaran jasa. Namun, ada perbedaan pendapat yang saya temui di BPW. Menurut mereka Dinas Pariwisata Kabupaten Kobar seharusnya yang mendatangkan atau mengundang Lembaga Sertifikasi Usaha Perjalanan untuk datang ke Kotawaringin Barat melakukan penilaian terhadap BPW. Dinas Pariwisata seharusnya juga melakukan kerjasama dengan BTNTP. Caranya yaitu dengan membuat nota kesepahaman terkait dengan pengelolaan TNTNTP.

#### 6. Sumber Daya yang digunakan

Sumber daya menjadi sebuah daya dukung tersendiri dalam melaksanakan sebuah kebijakan. Salah satunya adalah Sumber daya manusia. Dinas Pariwisata memiliki total 33 orang pegawai. Pada Bidang Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia terdiri dari dua Kepala Seksi dan satu orang staf. Padahal seharusnya terdiri dari tiga Kepala Seksi dan setidaknya setiap Kepala Seksi memiliki satu staff.

Selain itu pegawai di Dinas Pariwisata banyak yang tidak sesuai dengan kompetensinya. Kepala Bidang Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia bapak Syahrulsyah, S.E mengakui bahwa banyak pegawai yang tidak sesuai dengan kompetensinya. Setidaknya di Bidang ini memiliki pegawai yang memang berlatar pendidikan profesi pariwisata.

#### B. Lingkungan Kebijakan

Variabel kedua yang mempengaruhi implementasi kebijakan menurut Grindle (1980) yaitu lingkungan kebijakan, dimana indikatornya adalah:

##### 1. Kekuasaan, Kepentingan-kepentingan, dan Strategi Aktor Kebijakan

Bupati Kobar memiliki tiga fokus sektor pembangunan. Salah satu sektor tersebut yaitu sektor Pariwisata. Namun memang kita belum dapat melihat hasil kerja beliau, karena memang beliau baru menjabat satu tahun menjadi Bupati Kotawaringin Barat. Kawan-kawan pelaku usaha jasa perjalanan juga berharap kepada Bupati Kobar agar dapat menerbitkan peraturan yang mengakomodir BPW terutama yang melayani ke Taman Nasional Tanjung Puting.

BPW menganggap bahwa Dinas Pariwisata belum mampu mengakomodir kepentingan-kepentingan mereka. BPW lah yang lebih aktif mengundang Dinas Pariwisata ke acara yang mereka adakan. Sangat disayangkan kedua pihak antara Dinas Pariwisata dan BPW belum bisa duduk satu meja untuk membahas pembinaan dan pengawasan di bidang pariwisata Kobar.

Dinas Pariwisata akan melakukan Tanda Daftar Usaha pada tahun 2018 ini sebagai awal dari implementasi standarisasi. Setelah melakukan TDUP, Dinas baru dapat mengusulkan Peraturan Bupati terkait dengan Standar Jasa Usaha Perjalanan Wisata. Dengan adanya standarisasi ini diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan konsumen terhadap pariwisata Kotawaringin Barat.

Dalam suatu kebijakan perlu di perhitungkan kekuasaan, kepentingan, serta strategi dari para aktor yang terlibat untuk memperlancar dilaksanakannya kebijakan tersebut. Hal ini harus diperhitungkan dengan baik agar kebijakan ini tidak gagal begitu saja. Seharusnya Dinas Pariwisata cepat dalam menanggapi Kebijakan Peraturan Menteri ini. Karena Sektor Pariwisata Kabupaten Kobar memiliki dampak yang besar terhadap masyarakat lokal.

## 2. Karakteristik Lembaga dan Rezim yang Berkuasa

Karakteristik dari suatu lembaga akan turut mempengaruhi suatu kebijakan. Dinas Pariwisata Kotawaringin Barat terlalu berfokus melaksanakan acara-acara perayaan. Pada tahun 2018 ini saja mereka akan mengadakan 32 acara perayaan yang berkaitan dengan pariwisata seperti contoh festival Marunting Batu Adji. Sehingga Dinas Pariwisata tidak produktif dalam mengusulkan produk Kebijakan untuk mengembangkan pariwisata.

Padahal yang menjadi fondasi yaitu berupa kebijakan yang mengatur ketertiban BPW sangat penting agar sektor pariwisata Kabupaten Kobar tertata dengan baik secara administratif untuk meningkatkan pendapatan daerah. TNTP merupakan sebuah ikon internasional yang sudah seharusnya dibangun melalui kebijakan publik yang pro dengan BPW dan pengguna jasa usaha tersebut.

Selain itu, struktur organisasi Pemerintah di Indonesia yang menganut tradisional hirarki membuat sebuah organisasi publik cenderung kaku dan sulit beradaptasi dengan keadaan. Seharusnya sebuah organisasi pemerintahan fleksibel dalam melaksanakan kebijakan tetapi tidak keluar dari garis ketentuan sebuah organisasi.

## 3. Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana

Hal yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan. Dinas Pariwisata Kabupaten Kobar selaku implementor dari kebijakan ini belum bisa memberikan respon terbaiknya. Padahal BPW sangat berharap Dinas Pariwisata dapat membuat sebuah kebijakan yang memang adil bagi seluruh pengusaha jasa perjalanan agar tidak terjadi ketimpangan.

Kebijakan Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 4 tahun 2014 ini belum bisa dijalankan oleh Dinas Pariwisata karena perubahan tugas pokok, fungsi dan organisasi Dinas yang dulunya Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Dinas Pariwisata baru dapat mengusulkan pembuatan Peraturan Bupati tentang TDUP Pariwisata yang akan diimplementasikan tahun 2018 ini.

Adapun faktor pendukung dan faktor penghambat implementasi kebijakan Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Standar Usaha Jasa Perjalanan di Taman Nasional Tanjung Puting Kabupaten Kotawaringin Barat adalah:

1. Faktor pendukung
  - a. Sektor Pariwisata adalah salah satu dari tiga program utama pembangunan Bupati Kotawaringin Barat. Dengan dipilihnya sektor pariwisata menjadi program utama pembangunan, tentu saja mendukung industri pariwisata di Kabupaten Kotawaringin Barat.
  - b. Pelaksanaan Tanda Daftar Usaha Jasa Pariwisata di Kabupaten Kotawaringin Barat. Pelaksanaan TDUP merupakan langkah awal untuk melaksanakan Standar Usaha Jasa Perjalanan. Dengan adanya Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2017 semua usaha jasa perjalanan di Kabupaten Kotawaringin Barat terdaftar dan terciptanya taat administarasi.
  - c. Kemajuan Teknologi mendukung kemudahan komunikasi untuk mengimplementasikan kebijakan ini.
2. Faktor penghambat
  - a. Perubahan struktur organisasi Dinas Pariwisata yang sebelumnya Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Perubahan ini didasari oleh Peraturan Bupati Kotawaringin Barat Nomor 60 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Pariwisata Kabupaten Kotawaringin Barat. Perubahan struktur organisasi ini baru diimplementasikan pada Januari tahun 2017 sehingga Dinas Pariwisata baru beradaptasi dengan perubahan struktur organisasinya.
  - b. Sumber Daya Manusia yang jumlahnya kurang dan tidak sesuai kompetensinya. Dinas Pariwisata memiliki dua formasi yang kosong di struktur organisasinya yaitu Kasi Tata Kelola Destinasi Wisata dan Kasi Pengembangan Sumber Daya Manusia Pariwisata. Tidak hanya dua formasi tersebut, tetapi Dinas Pariwisata juga kekurangan staf pada masing-masing Seksi. Selain itu pegawai yang menjabat kebanyakan tidak sesuai dengan kompetensi pendidikannya. Setidaknya mereka yang menduduki jabatan di Dinas Pariwisata memiliki latar belakang

pendidikan pariwisata atau setidaknya sesuai dengan tugas dan fungsinya.

- c. Belum adanya Peraturan Bupati tentang Standar Usaha Jasa Perjalanan. Pemerintah belum membuat kebijakan yang seharusnya diadaptasi ke Peraturan Bupati dengan tujuan Kebijakan tersebut lebih bisa beradaptasi dengan lingkungannya.

## KESIMPULAN

Implementasi kebijakan Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Standar Usaha Jasa Perjalanan di Taman Nasional Tanjung Puting Kabupaten Kotawaringin Barat berdasarkan Grindle (1980) belum maksimal dilakukan oleh Dinas Pariwisata Kabupaten Kotawaringin Barat karena tingkat *implementability* yaitu berdasarkan isi kebijakan dan lingkungan kebijakan belum dirasakan manfaatnya oleh banyak pihak.

Selain itu, terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Tentang Tentang Standar Usaha Jasa Perjalanan yakni (i) faktor pendukung: sektor Pariwisata merupakan fokus pembangunan Pemerintah Kotawaringin Barat dan Pemerintah akan melaksanakan Tanda Daftar Usaha Pariwisata yang merupakan awal dari Standar Usaha Jasa Perjalanan. Adapun (ii) faktor penghambat dalam mengimplementasikan kebijakan yakni: perubahan Struktur organisasi Dinas Pariwisata Kabupaten Kobar yang mengakibatkan kekosongan beberapa Bidang, kurangnya Sumber Daya Manusia, dan yang sesuai dengan kompetensinya, serta belum adanya Peraturan Bupati yang mengatur Standar Jasa Usaha Perjalanan. Alasan klasik koordinasi dengan pihak BTNTP sebagai perwakilan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Kabupaten Kobar Sebagai Pemerintah Daerah juga memberikan tantangan sendiri.

## DAFTAR PUSTAKA

- AG. Subarsono, 2013. *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Agustino, Leo. 2012. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Cetakan Ketiga*. Bandung: Alfabeta.
- Cheema, S G. Dan Rondinelli, D A. 1983. *Implementing Decentralization Policies: An Introduction*. Beverly Hills: Sage Publications
- Indiahono Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisis*. Yogyakarta: Gava Media
- Jones, Charles O, 1991. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta: Rajawali Press.
- Moleong, J. Lexy. 2013. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Nawawi, Ismail. 2007. *Publik Policy Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek*. Bandung: Pmn. Itspress.
- Nugroho, Riant. 2004. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementas, dan Evaluasi*. Jakarta: Elexmedia Koputindo.
- Pasolong, Harbani. 2016. *Metode Penelitian Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta

- Peraturan Bupati Kotawaringin Barat Nomor 60 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Pariwisata Kotawaringin Barat.
- Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 47 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kelola Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kalimantan Tengah.
- Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Standar Jasa Usaha Perjalanan Wisata.
- Rhama, B. 2017. *The Implications of the values and behaviours of actors for ecotourism policy: A case Study of Sebangau National Park, Central Kalimantan*. UK: University of Central Lancashire.
- Subarsono, AG. 2013. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2016. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Pariwisata
- Wahab, Abdul, S. 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang: UPT Universitas Muhammadiyah Malang.