

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN DESTINASI WISATA DI KABUPATEN GRESIK TAHUN 2017

**Hajar Ratna Sari<sup>1</sup>**

Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas 17 Agustus 1945,  
Surabaya

## *Abstract*

*Implementation of tourism destination development policy in Gresik District in 2017. This study aims to determine the implementation of development policy of tourist destinations in Gresik regency. The reason this research is conducted is the potential of tourism destinations that support to be used as a place of tourism. The purpose of this study was conducted to find out how the implementation of tourism destination development in Gresik regency as well as to know what factors that drive and hinder the implementation of tourism destinations development in Gresik regency. This research uses descriptive research method using qualitative approach. Data collection using observation techniques, interviews, documentation and literature study. The results of this study indicate the existence of existing tourist destinations in Gresik regency management has not been perfected by Dinas Pariwisata dan Kebudayaan because of the status of land that still belongs to the village. The driving factor for the development of tourist destinations is tourism potential in Gresik regency proper to be developed into tourism area. While the inhibiting factor is the problem of management that is constrained by the status of land still belongs to the community.*

**Keywords:** *Implementation, tourist destination, Gresik regency*

## **Pendahuluan**

Pariwisata merupakan salah satu kebutuhan manusia. Dengan melakukan wisata, manusia dapat sejenak melepas penat, lelah dan menghilangkan stress, serta sejenak melupakan masalah yang dialami baik di rumah maupun di kantor. Berdasarkan Undang-Undang No. 9 Tahun 2009 pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah. Pengertian lain tentang pariwisata adalah salah satu jenis industri baru yang mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang cepat dalam menyediakan lapangan kerja, peningkatan penghasilan, standar hidup serta menstimulasi sektor-sektor produktivitas lainnya (Wahab,1996).

Sebagai destinasi pariwisata yang mulai berkembang kearah lebih maju maka pengembangan kepariwisataan memerlukan perencanaan yang cermat dan detail karena dalam dunia kepariwisataan menyangkut berbagai bidang sektor kehidupan, baik bagi pengunjung dalam hal ini adalah wisatawan asing atau lokal maupun bagi masyarakat setempat yang menjadi penyedia produk kepariwisataan dan sekaligus sebagai tuan rumah. Perencanaan kepariwisataan di suatu destinasi pariwisata tidak hanya merupakan kepentingan wisatawan tetapi juga harus melihat kepentingan masyarakat atau melibatkan masyarakat baik bersifat lokal, daerah dan nasional. Gresik dikenal sebagai salah satu kota industri di Jawa Timur. Di kota ini berdiri pabrik semen pertama sekaligus perusahaan semen terbesar di Indonesia. Meskipun terkenal dengan kota industri, Gresik juga menyimpan beragam obyek wisata yang menarik untuk dikunjungi.

Obyek wisata yang ada di Kabupaten Gresik, antara lain: wisata alam sebanyak 15 obyek yang meliputi: gua, danau, pantai, air terjun, air panas, serta wisata budaya sebanyak 15 obyek yang meliputi: situs dan purbakala yang berupa makam dan petilasan. Beberapa objek tersebut terbagi dalam 3 kategori wisata yakni wisata budaya (Makam Maulana Malik Ibrahim, Makam Sunan Giri, Makam Puspongoro, Makam Raden Santri, Makam Nyai Ageng Pinatih, Makam Sunan Prapen, Makam Siti Fatimah binti Maimun, Makam Kanjeng Sepuh), wisata alam (Danau Kastoba, Pantai Kubur Panjang, Pantai Dalegan, Pulau Noko Gili, Air Terjun Laccar, Tanjung Ge'en Pulau Gili, Pulau Noko (Selayar), Penangkaran Rusa Bawean, dan Pulau Cina) dan wisata minat khusus (Kampung Kemasan dan Dinasti Waterpark). Dari sekian banyak wisata diatas, tak seluruhnya potensi

---

<sup>1</sup> Penulis pertama

wisata diangkat dan dikelola secara baik terutama promosinya, sehingga tak banyak orang yang mengetahui. Jika dilihat dari keunikan yang dimiliki pada setiap obyeknya, destinasi wisata yang ada bisa menjadi potensi yang besar untuk dikemas promosinya dan semakin dikenal banyak orang keberadaannya. Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Gresik, Siswadi menyebutkan akses menuju Bawean akan semakin mudah, setelah pemerintah mengimplementasi program pembangunan lapangan terbang Bawean di Desa Tanjung Ori, Kecamatan Tambak. Program ini berhasil sesuai yang di sampaikan oleh Kementerian Perhubungan, Ignasius Jonan bahwa “Lapangan Terbang Harun Tohir di Pulau Bawean, Kabupaten Gresik dapat beroperasi Januari 2016”.

Kebijakan setiap pengembangan destinasi wisata di Kabupaten Gresik telah dilaksanakan atau diimplementasikan oleh pemerintahan kabupaten sebagaimana mestinya. Pelaksanaan atau implementasi tentang pengembangan destinasi wisata di Kabupaten Gresik menuai banyak perbincangan karena masih belum sesuai dengan apa yang dijabarkan atau dijelaskan oleh para ahli. Undang-undang tentang Implementasi kebijakan pengembangan destinasi wisata di Kabupaten Gresik telah tertuang pada Peraturan Daerah Kabupaten Gresik nomor 16 tahun 2013 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Kabupaten Gresik tahun 2013-2025.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang implementasi kebijakan pengembangan destinasi wisata di Kabupaten Gresik. Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang dapat diambil yaitu

1. Bagaimana pelaksanaan pengembangan destinasi wisata di Kabupaten Gresik?
2. Faktor apa yang mendorong dan menghambat pelaksanaan kebijakan pengembangan destinasi wisata di Kabupaten Gresik?

### **Landasan Teori**

Dye (1978) mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu atau apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan, maka harus ada tujuan dan kebijakan publik atau kebijakan negara itu harus meliputi semua tindakan pemerintah. Dengan demikian, kebijakan publik bukan semata-mata merupakan pernyataan atau keinginan pemerintah ataupun pejabat pemerintah saja. Menurut George C. Edward III Implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi. (Edward dalam Widodo, 2011:96-110).

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 akankelangsungan pengembangan pariwisata. (Swarbrooke 1996;99). Sedangkan Destinasi pariwisata adalah suatu entitas pada suatu wilayah geografis tertentu yang di dalamnya terdapat komponen produk pariwisata dan layanan, serta unsur pendukung lainnya seperti pelaku industri pariwisata, masyarakat, dan industri pengembang yang membentuk suatu sistem yang sinergi dalam menciptakan motivasi kunjungan dan totalitas pengalaman kunjungan bagi para wisatawan. (Aby Legawa : 2008). Kebijakan pengembangan destinasi wisata di kabupaten Gresik telah di atur dalam perda gresik no 16 tahun 2013 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah tahun 2013-2025.

### **Metode Penelitian**

Tipe penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah penelitian kualitatif. Menurut Moleong (2007:8) penelitian kualitatif bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang di alami oleh subjek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain. Fokus dari penelitian ini ialah berupa informasi yang didasari dari teori implementasi George Edward III yang mencakup 4 indikator, yaitu: Komunikasi (Transformasi informasi, Kejelasan informasi dan Konsistensi informasi), Sumber daya

(Manusia, Anggaran, Fasilitas, Informasi dan Kewenangan), Disposisi (Kejujuran dan Komitmen) dan Struktur Birokrasi (Mekanisme dan Struktur birokrasi). Lokus penelitian yang digunakan obyek studi adalah Dinas Pariwisata dan Kebudayaan yang bertempat di Jalan Dr. Wahidin S.H. No.127, Randuagung, Kecamatan Gresik, Kabupaten Gresik, Jawa Timur 61121.

Data Primer adalah data yang dikumpulkan sendiri oleh peneliti langsung dari sumber pertama atau tempat objek penelitian. Ada dua cara dalam pengumpulan data ini yaitu: observasi dan wawancara yang dilakukan di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Gresik. Data Sekunder adalah data pendukung informasi dari data primer yang diperoleh. Penulis menggunakan data sekunder hasil dari dokumentasi dan studi kepustakaan yang berhubungan dengan penelitian yang akan dilakukan. Informan pada penelitian ini adalah Bapak Sapari, S.Sos, MM, seksi pengembangan pariwisata dan tata kelola destinasi di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Gresik. Metode/teknik pengumpulan data menggunakan:

1. Observasi adalah pengamatan dan pencatatan dengan sistimatis terhadap fenomena-fenomena yang diteliti. Peneliti melakukan kegiatan observasi di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Gresik.
2. Wawancara merupakan salah satu metode pengumpulan data yang diselenggarakan atau dilakukan dengan cara tanya jawab, baik secara langsung maupun tidak langsung dengan informan. Peneliti melakukan wawancara dengan Kepala Bidang Pengembangan Destinasi Wisata, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Gresik.
3. Dokumentasi adalah proses pengumpulan data melalui menghimpun data yang tertulis dan tercetak. Metode dokumentasi yang digunakan peneliti sendiri adalah data-data dan foto yang diperoleh dari Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Gresik.
4. Studi kepustakaan adalah segala usaha yang dilakukan oleh peneliti untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau masalah yang akan diteliti. Dalam studi pustaka, peneliti memperoleh informasi dari literatur-literatur, jurnal, undang-undang, penelitian terdahulu dan sumber-sumber tertulis baik cetak maupun elektronik yang dapat menunjang penelitian yaitu yang berhubungan dengan penelitian yang akan dilakukan.

### **Hasil Penelitian**

Program pengembangan destinasi wisata yang ada di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Gresik sudah ada sejak adanya peraturan mendagri no 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan daerah sebagaimana telah di ubah dengan peraturan mendagri no 21 tahun 2011 tentang perubahan kedua atas kemendagri no 13 tahun 2006. Selama ini terjadi banyak perubahan pengembangan destinasi wisata di tiap-tiap wilayah di Kabupaten Gresik. Destinasi wisata yang ada di Kabupaten Gresik dibagi menjadi 3 macam, yaitu destinasi wisata alam, destinasi wisata budaya (religi) dan destinasi wisata minat khusus yang berbeda-beda dalam hal pengelolaannya. Dari berbagai pengembangan destinasi wisata dapat disimpulkan hasilnya bahwa untuk wisata alam di Bawean sebelumnya akses menuju ketempat.

### **Tehnik Analisis Data**

Analisis data pada hakekatnya adalah pemberitahuan peneliti kepada pembaca tentang apa yang hendak dilakukan terhadap data yang telah dikumpulkan, sebagai cara yang nantinya bisa memudahkan peneliti dalam memberi penjelasan dan mencari interpretasi dari responden atau menarik kesimpulan. Data yang terkumpul banyak sekali dan terdiri dari catatan lapangan, komentar peneliti, gambar, foto, dokumen berupa laporan, biografi, dan sebagainya. Setelah data dari lapangan terkumpul dengan menggunakan metode pengumpulan data di atas, maka peneliti akan mengolah dan menganalisis data tersebut dengan menggunakan analisis secara deskriptif kualitatif.

Wisata ini hanya ditempuh dengan transportasi laut, namun sekarang sudah ada pembangunan jalan dan lapangan terbang. Apabila di pantai dalegan jalan raya menuju tempat wisata saat ini semakin bagus karena sudah di aspal, banyak perbaikan infrastruktur, sarana dan prasarana dan juga di tambah dengan adanya lampu penerangan jalan. Tiket masuknya juga tergolong murah. Untuk destinasi wisata budaya (religi) sudah dibangun lahan parkir untuk mengurangi kemacetan, namun banyak keluhan dari wisatawan karena jarak tempat parkir dengan daerah wisata cukup jauh dan juga adanya biaya tambahan untuk transportasi dari tempat parkir menuju makam. Dalam hal pembangunan kios dan jalan menuju makam sunan giri dirasa sangat efektif, dengan begitu terlihat tertata. Dan juga untuk penertiban pengemisnya para stakeholder bekerja dengan sangat baik, terbukti sekarang tidak banyak pengemis, tidak seperti dulu yang berada di setiap tangga masuk kawasan makam sunan giri dan juga sunan malik ibrahim. Namun pengelolaannya dilakukan oleh warga setempat karena status tanah milik desa, ditambah lagi ada aturan baru dari pemerintah yang lebih mengutamakan investor untuk menanamkan modal usaha pariwisata

Untuk wisata minat khusus hasilnya adalah keberadaan dynasty water world dirasa masyarakat sekitar cukup terganggu karena lalu lintas pengunjung yang melewati depan rumah warga perumahan tidak memiliki akses jalan khusus. Pengelolaannya dilakukan oleh pihak swasta karena merupakan milik swasta, disparbud hanya melakukan pembinaan dan rekomendasi. Adapun masalah perizinan dilakukan oleh BAPPEDA di bawah kewenangan pemerintah daerah. Sedangkan untuk kampung kemas pengelolaan dilakukan oleh masyarakat setempat karena bangunan milik warga. Dulunya daerah ini sepi, bahkan di kenal menyeramkan karena bangunannya yang sudah tua. Namun sekarang pemilik bangunan yang merupakan ahli waris banya yang melakukan pembaruan dengan cara di cat khusus untuk bangunan kuno, sehingga sekarang tampak bagus. Aktifitas yang biasanya dilakukan oleh wisatawan adalah untuk *pre wedding*, *selfie*, *endorse*, dll.

Faktor Pendorong

1. Besarnya potensi yang dimiliki oleh Kabupaten Gresik bagi pengembangan destinasi wisata
2. Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik untuk mengembangkan destinasi wisata, karena peraturan dan kebijakan kepariwisataan ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah beserta aparat-aparatnya
3.  Dukungan pihak swasta dan masyarakat setempat dalam mengembangkan destinasi wisata
4. Banyaknya wisatawan yang berkunjung.

Faktor Penghambat

1. Transportasi yang kurang memadai, khususnya di pulau Bawean
2. Minimnya SDM yang ada di Disparbud, khususnya di bidang pariwisata
3. Kurangnya fasilitas penunjang program pengembangan destinasi wisata
4. Status tanah yang sebagian besar di kelola masyarakat setempat dan pihak swasta
5. Kurangnya komunikasi dengan pihak swasta dan masyarakat setempat.

Di era modern ini pemerintah sedang mencanangkan promosi wisata di masing-masing daerah yang ada di seluruh Nusantara. Terbukti dengan adanya website dan iklan yang mempromosikan setiap daerah yang ada di Nusantara. Hal ini dilakukan karena banyaknya wisatawan lokal maupun asing yang berkunjung dan juga dapat menambah devisa Negara maupun daerah. Pelaksanaan kebijakan pengembangan destinasi wisata yang ada di Kabupaten Gresik sendiri telah banyak mengalami perubahan mulai dari wisata alam, wisata budaya (religi) dan wisata minat khusus.

Destinasi wisata alam di kabupaten Gresik kebanyakan berada di wilayah bawean, sebagian lainnya tersebar di beberapa wilayah yang ada di kabupaten Gresik. Di pantai dalegan sendiri pengelolaannya dilakukan oleh masyarakat setempat, dinas hanya memperoleh retribusi parkir. Sedangkan di Bawean status tanahnya masih cagar alam jadi harus diturunkan menjadi suakamargasatwa agar dapat menjadi tempat pariwisata yang dapat dikelola oleh disparbud. Mengingat potensi destinasi yang cukup besar disparbud

mengeluarkansurat rekomendasi untuk penurunan status tanah,namun belum turun hampir 10 tahun ini ksrena harus melalui kementerian kepariwisataan, kementerian lingkungan hidup dan depdagri. Saat ini kawasan wisata yang ada di pulau bawean berada dibawah lindungan BKSDA (Badan Kepariwisataan Sumber Daya Alam). Untuk saat ini disarbud hanya bertanggungjawab melaksanakan pembinaan, pengarahan, fasilitator dan membentuk pokdarwis (kelompok sadar wisata) agar masyarakat sekitar mengetahui tentang cara menyambut wisatawan dan menjaga kelstarian tempat wisata.

Destinasi wisata religi merupakan destinasi wisata yang paling banyak diminati di kabupaten Gresik. Karena adanya makam sunan maulana malik ibrahim dan sunan giri yang menjadi satu paket ziarah wali songo. Keberadaaan wisata religi di Kabupaten Gresik yang ada di tengah-tengah pemukiman penduduk menyebabkan dias tidak dapat mengelola secara menyeluruh. Karena status tanahnya milik desa. Jadi pengelolaannya dilakukan oleh masyarakat setempat. Disarbud hanya melakukan pembinaan mengenai cara menerima pengunjung setiap tahunnya sekali kepada masyarakat sekitar yang diharapkan dapat menjadikan wisata religi ini lebih baik dari sebelumnya dan banyak dikunjungi oleh wisatawan.

Destinasi wisata minat khusus hanya ada dua, yaitu kampung kemas dan dinasti waterpark. Kendala yang dihadapi disarbud dalam pengelolaan destinasi wisata ini adalah pada kampung kemas bangunannya milik warga setempat yang beberapa masih ditinggali, jadi pengelolaannya dilakukan oleh warga setempat. Sedangkan dinasti waterpark dikelola oleh swasta, namun sudah ada izin uasaha tempat wisata oleh BAPPEDA. Jadi disarbud hanya melakukan pembinaan pada kedua destinasi wisata tersebut.

Jadi dapat disimpulkan bahwa destinasi wisata yang ada di kabupaten Gresik pengelolaannya belum sepenuhnya dilaksanakan oleh disarbud. Hal ini dikarenakan masalah status tanah yang menjadi milik masyarakat sekitar. Untuk kedepannya mungkin ada kerjasama antara pihak pemerintah, swasta dan masyarakat setempat untuk mengelola destinasi wisata di kabupaten Gresik.

## **Kesimpulan**

Dalam pembahasan bab sebelumnya dapat diketahui implementasi kebijakan pengembangan destinasi wisata di kabupaten Gresik bisa dikatakan berjalan dengan baik. Hal ini dipengaruhi oleh faktor- faktor pendukung dari aspek komunikasi antar stakeholder yang sudah berjalan dengan baik terbukti dengan adanya *one big program*. Namun komunikasi yang dilakukan Disarbudterkait dengan masyarakat dan pihak swasta belum berjalan dengan baik karena masalah status tanah. Dari aspek sumber daya dapat dilihat bahwa kurangnya staf yang mengakibatkan program tidak berjalan dengan efektif. Dilihat dari Aspek disposisi menunjukkan bahwa dinas pariwisata dan kebudayaan sebagai pelaksana sudah memiliki kemauan yang keras dan motivasidalam melaksanakan program pengembangan destinasi wisatayang ada di kabupaten Gresik. Untuk aspek terakhir dilihat dari struktur birokrasi yang menunjukkan bahwa dinas pariwisata dan kebudayaan kabupaten Gresik sudah melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan SOP yang berlaku dan juga sudah sesuai dengan perda kabupaten Gresik no 16 tahun 2013 tentang RIPKA (Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan) tahun 2013-2025.

Dilihat dari faktor pendorong dan penghambat pelaksanaan program pengembangan destinasi wisata di Kabupaten Gresik. Untuk faktor pendorong, potensi wisata yang ada di kabupaten Gresik layak untuk dikembangkan yang dapat berdampak positif bagi masyarakat, misalnya perekonomian masyarakat setempat meningkat, PAD bertambah, dll. Sedangkan untuk faktor penghambatnya adalah masalah pengelolaan yang terkendala status tanah masih milik masyarakat setempat.

## **Daftar Pustaka**

Alfiyanto, A. (16 November 2015). *Teori-teori kebijakan publik*.  
<http://berbagiilmu52.blogspot.co.id>.

- Bitar.(30 Mei 2016). *pengertian kebijakan publik menurut para ahli*.  
www.gurupendidikan.com.Dokumen pribadi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Gresik fahmee76. (25 mei 2010). *sejarah dan wisata kota gresik*. gistet500kvgresik.wordpress.com. karyatulisilmiah.(5 september 2015). pengertian pariwisata.
- Muliadi36, A. (22 Desember 2015). *Proses implementasi kebijakan publik*.
- Niarwati, N. L. (Oktober 2008). *Kebijakan Pemerintah dalam mengembangkan kepariwisataan nasional*.
- Nugroho,D.(30 Desember 2012). *Implementasi kebijakan publik*.
- Peraturan Daerah Kabupaten Gresik no 16 tahun 2013 tentang RIPKA (Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataaan) tahun 2013-2025
- Projo, A. (05 April 2010). *Model-model implementasi kebijakan*.
- Satria, A. (2015). *definisi implementasi dan teori*. www.materi belajar.id.
- Suhud,A.A.(10 April 2016). *Menetapkan fokus penelitian*. SURABAYA,I. (8 April 2014).Formulasi kebijakan, Teori kebijakan publik, Tingkatan kebijakan publik. *Kebijakan publik*.
- Suyanto, B. d. (2010). *Metode Penelitian Sosial (berbagai alternatif pendekatan)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Toni Ari Wibowo, S. (29 April 2014). konsep perencanaan dan pengembangan destinasi wisata. *pariwisata alternatif*.
- Udin. (November 2015). *Konsep pengembangan pariwisata*. <http://pariwisataindonesia2015.blogspot.com>.
- Umam,A. I. (28 Juni 2012). Implementasi kebijakan George Edward III. [www.unesa.ac.id](http://www.unesa.ac.id).