

**LAPORAN HASIL PENELITIAN**  
**TENTANG**  
**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**  
**PENGEMBANGAN PRODUK**  
**WISATA BUDAYA**  
(Studi Pelaksanaan Pengembangan Produk Wisata Budaya  
Di Kecamatan Trowulan Kabupaten Mojokerto)

Oleh:

**DRS. CHOIRUL SALEH, MSI**  
**DR. HR. RIYADI SUPRPTO, MS**  
**DRS. SUWONDO, MS**  
**DRS. BAMBANG S. HARYONO, MS**  
**ENDAH SETYOWATI S. Sos, MSI**

19 FEB 2008

0800310

Penelitian ini dibiayai oleh Dana DPP-SPP FIA Unibraw  
Dengan Nomor Kontrak : 5152/3.10/1.14/PG/2001

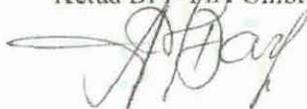


**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI**  
**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**  
**MALANG**  
2001

**LEMBAR PENGESAHAN  
LAPORAN PENELITIAN**

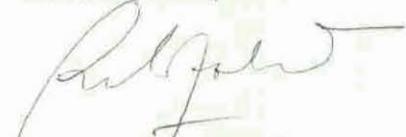
1	a. Judul	: IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEM-BANGAN PRODUK WISATA BUDAYA (Studi Pelaksanaan Pengembangan Produk Wisata Budaya Di Kecamatan Trowulan Kabupaten Mojokerto)
	b. Bidang Ilmu	: Ilmu Sosial
2.	Ketua Peneliti	:
	a. Nama	: Drs. Choirul Saleh, MSi
	b. Jenis Kelamin	: Laki-laki
	c. Gol / NIP	: III D / 131 653 815
	d. Fakultas	: Ilmu Administrasi
	e. Universitas	: Brawijaya Malang
3.	Anggota Peneliti	: 1. Dr. HR. Riyadi Suprpto, MS Gol IVA, NIP. 130704329 2. Drs. Suwondo, MS Gol IVB, NIP. 130890050 3. Drs. Bambang SH., MS Gol. IVA, NIP.131575 953 4. Endah Setyowati, S.Sos, MSi Gol. IIIA, NIP.132231708
4.	Lokasi Penelitian	: Kec. Trowulan Kabupaten otatip Batu, Kabupaten Mojokerto
5.	Jangka Waktu penelitian	: 6 (enam) bulan
6.	Biaya yang Diperlukan	: Rp 4.875.000,- (empat juta delapan ratus tujuh puluh lima ribu rupiah)
7.	Sumber Biaya	: DPP – FIA Unibraw

Menyetujui:  
Ketua BPP-FIA Unibraw,



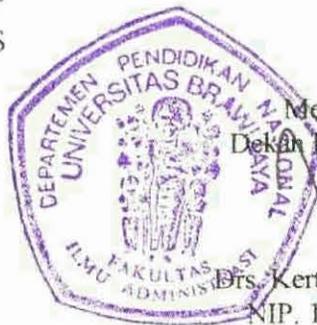
Drs. Darminto, MS  
NIP. 130 682 587

Malang, September 2001  
Ketua Penelitian,



Drs. Choirul Saleh, MSi  
NIP. 131 653 815

Mengetahui  
Dekan FIA Unibraw,



Drs. Kertahadi, M.Com  
NIP. 131 102 601

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas rahmat dan hidayah-Nya, sehingga laporan penelitian yang berjudul IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PRODUK WISATA BUDAYA (Studi Pelaksanaan Pengembangan Produk Wisata Budaya Di Kecamatan Trowulan Kabupaten Mojokerto) dapat terselesaikan.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan banyak terima kasih dan penghargaan yang tinggi kepada:

1. Bapak Drs. Ketahadi, M.Com selaku dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
2. Semua pihak yang telah membantu terselesainya laporan penelitian ini.

Harapan penulis semoga laporan penelitian ini bermanfaat bagi semua pihak yang memerlukan.

Malang, Oktober 2001

Ketua Peneliti,

Drs. Choirul Saleh, MSi  
NIP. 131 653 815

**INTISARI  
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
PENGEMBANGAN PRODUK WISATA BUDAYA**

**(Studi Tentang Pelaksanaan Pengembangan Produk Wisata Budaya  
Di Kecamatan Trowulan Kabupaten Mojokerto)**

*Oleh:*

*Choirul Saleh, Riyadi S., Siwondo, Bambang S. Haryono, Endah Setyowati*

Obyek wisata budaya dan peninggalan sejarah di Kecamatan Trowulan Mojokerto jumlahnya mencapai belasan buah. Oleh sebab itu untuk memasarkan obyek wisata tersebut pihak Diparda Tingkat II mengelompokkan menjadi dua paket yang disebut dengan paket I dan Paket II. Untuk memasuki kawasan wisata masing-masing paket dikenakan retribusi wisata rata-rata sebesar Rp. 1000, yang bisa diperoleh di berbagai kawasan yang dikelompokkan dalam masing-masing-masing paket.

Banyak kebijakan yang telah dibuat oleh pihak Diparda yang bertujuan untuk mengerahkan wisatawan lokal (Daerah Kabupaten Mojokerto) agar masyarakat mau melakukan kunjungan wisata diantaranya adalah melakukan kerjasama dengan pihak Depdikbud Dati II untuk melakukan jadwal kunjung wisata pada para murid SD hingga SMU. Dengan acara ini diharapkan bisa menimbulkan multiplier effect yang positif bagi pengembangan wisata di daerah ini, baik berupa peningkatan kesadaran wisata masyarakat, peningkatan perolehan PAD, peningkatan pengetahuan sejarah dan budaya bangsa serta peningkatan perekonomian masyarakat dan penyerapan kerja. Kendatipun demikian, namun keberadaan wisata budaya di Trowulan ini hingga sekarang masih relatif rendah pengaruhnya terhadap beberapa faktor tersebut, karena kondisi fisik obyek wisata yang kurang memadai.

Demikian juga keberadaan prasarana dan sarana penunjangnya juga masih dipandang perlu untuk lebih ditingkatkan lagi, baik prasarana gedung perkantoran, kelengkapan parkir dan kamar kecil serta kios-kios wisatanya. Lebih dari itu produk wisata yang ditawarkan hanya cocok sebagai wisata pendidikan dan penelitian, namun relatif kurang memiliki daya tarik untuk dijadikan sebagai komoditi wisata rekreasi yang dijual kepada masyarakat umum, sehingga jumlah wisatawan yang datang untuk tujuan rekreasi sangat rendah dan terkesan kurang marketable. Disamping itu untuk jalan masuk yang menuju lokasi wisata tidak didukung oleh penunjuk arah atau tanda-tanda yang representatis sehingga walaupun lokasinya relatif dekat dengan jalan besar, namun relatif sulit untuk dikenali oleh calon wisatawan yang datang dari luar kota. Agar bisa memperbaiki berbagai kekurangan tersebut diperlukan adanya penciptaan model manajemen dan jaringan komunikasi

wisata antar daerah, agar keberadaan obyek wisata di daerah ini dikenal oleh masyarakat luas.

Sebenarnya, bahwa Kabupaten Mojokerto ini juga memiliki potensi wisata rekreasi yang sangat bagus baik yang berupa wana wisata, wisata alam maupun wisata buatan. Oleh sebab itu dalam menyusun paket kunjung wisata tidak dikhususkan sebagaimana yang dilakukan sekarang, tetapi dikemas dalam bentuk campuran sehingga para wisatawan tersebut bisa tersebar secara merata ke berbagai lokasi wisata yang ada

## DAFTAR ISI

	Halaman
LEMBAR PERSETUJUAN	i
KATA PENGANTAR	ii
INTISARI	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah Penelitian	3
C. Tujuan Penelitian	4
D. Kontribusi Penelitian	5
BAB II KAJIAN PUSTAKA	7
A. Konsep Implementasi Kebijakan	7
B. Tahap-Tahap Implementasi Kebijakan	12
C. Teori Dan Model Implementasi Kebijakan Publik	14
BAB III METODE PENELITIAN	19
A. Jenis Penelitian	19
B. Fokus Penelitian	20
C. Daerah Populasi Dan Metode Penarikan Sampel	21
D. Sumber Data Dan Jenis data	22
E. Proses Pengumpulan Data Dan Instrumen Penelitian Yang Digunakan	23
F. Lokasi Dan Situs Penelitian	25
G. Pengolahan Dan Analisis Data	25
H. Keabsahan Data	26
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	30
A. Gambaran Umum Obyek Wisata Di Kabupaten Mojokerto	30
B. Impelemtasi Kebijakan Pengembangan Produk Wisata Budaya	42
C. Kontribusi Obyek Dan Produk Wisata Budaya	52
D. Persepsi Masyarakat Terhadap Keberadaan Obyek Wisata	60
E. Analisis Data	61
BAB V PENUTUP	68
A. Kesimpulan	68
B. Saran-saran	69
DAFTAR PUSTAKA	71

**BAB I**  
**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Sejak berakhirnya *oil boom era* dan semakin menipisnya sumber-sumber ekspor tradisional, keinginan kita untuk mengembangkan sektor pariwisata menjadi semakin kuat. Paling tidak ada dua alasan yang mendasar dalam pengembangan sektor ini yang terdiri dari; besarnya potensi yang dimiliki oleh alam Indonesia dan prospek ekonomical dari sektor wisata tersebut memang sangat menguntungkan.

Nampaknya pihak pemerintah telah menyadari sepenuhnya bahwa pengembangan sektor wisata akan membawa *multiplier effect* yang sangat positif bagi pengembangan sektor-sektor lainnya, misalnya; sektor industri, sektor jasa perjalanan dan perhotelan, home industri dan lain sebagainya. Agar maksud-maksud tersebut relatif mudah untuk bisa dicapai, ternyata tidaklah sesederhana yang telah dibayangkan. Banyak kendala yang dihadapi oleh Indonesia maupun masyarakat dalam pengembangan sektor ini. Kendala-kendala tersebut diantaranya adalah; terbatasnya dana, rendahnya mutu SDM, sektor jasa yang kurang mendukung, pelayanan yang kurang memuaskan, terutama lagi kesadaran masyarakat yang masih sangat rendah dan lain sebagainya. Selain itu muncul pula dampak negatif yang selama ini kurang diantisipasi dengan baik, misalnya

kerusakan lingkungan, munculnya biro-biro wisata “liar” yang tidak bertanggung jawab, kemerosotan nilai-nilai moral maupun budaya dan lain sebagainya.

Menyadari kompleksnya dimensi usaha wisata tersebut, maka upaya pengembangan kepariwisataan agar dapat menjadi suatu industri yang ekonomis, memerlukan strategi yang terpadu dengan pola pengembangan pariwisata yang terencana secara menyeluruh. Lagi pula, usaha wisata harus diorganisir secara baik dan dijalankan menurut konsep-konsep *modern*. Selo Soemartjan sebagaimana dikutip Spillane (1987:133) mengatakan bahwa; pengembangan pariwisata harus merupakan pengembangan yang terencana dan menyeluruh, baik dilihat dari segi ekonomis, sosial, maupun kultural.

Sudah barang tentu perencanaan tersebut harus terintegrasikan ke dalam program pembangunan ekonomi, sosial dan budaya serta harus mampu memberikan kesempatan kerja. Tentunya, harapan yang semacam ini akan dapat diwujudkan secara maksimal apabila didukung oleh adanya kebijakan yang memadai, terutama apabila ditujukan pada pengembangan produk wisata budaya.

Sebagaimana diketahui bersama bahwa wisata budaya, secara ekonomis kurang diminati oleh banyak pinyak, baik oleh pihak WISNU (Wisatawan Nusantara) maupun oleh pihak WISMAN (Wisatawan Mancanegara). Akibatnya wisata budaya kurang marketable dan kurang menguntungkan. Namun demikian oleh karena hal ini merupakan salah satu kekayaan budaya agung yang dimiliki oleh Indonesia, maka kebijakan

pengembangannya masih harus tetap diperlukan dengan tujuan yang antara lain meliputi: 1) pelestarian budaya bangsa, 2) sebagai obyek kajian ilmiah, 3) penanaman rasa nasionalisme pada generasi penerus. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan yang semacam inilah maka kebijakan pengembangan produk wisata budaya di Indonesia pada umumnya dan di Kecamatan Trowulan Kabupaten Mojokerto pada khususnya perlu mendapat perhatian yang serius. Berangkat dari pelbagai permasalahan yang berkaitan dengan pengembangan pariwisata, khususnya bagi obyek wisata budaya tersebut maka peneliti ingin melakukan kajian akademis yang mendalam tentang implementasi kebijakan pengembangan produk wisata budaya yang ada di kecamatan Trowulan Kabupaten Mojokerto Jawa Timur.

## **B. Rumusan Masalah Penelitian**

Bertolak dari uraian tersebut di atas maka rumusan masalah yang diajukan melalui penelitian ini adalah sebagai berikut; **Bagaimanakah implementasi kebijakan pengembangan obyek wisata di Kecamatan Trowulan Kabupaten Mojokerto ?**

Agar rumusan masalah tersebut dapat dikaji secara detail dan rinci, maka dijabarkan ke dalam beberapa pertanyaan masalah yang meliputi;

1. Pihak manakah yang memiliki ide pertama kali untuk melakukan pengembangan produk wisata budaya ?.

2. Lembaga-lembaga mana saja yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan pengembangan obyek wisata budaya ?
3. Pertimbangan-pertimbangan apa saja yang dipergunakan untuk memberikan justifikasi bahwa kebijakan pengembangan obyek wisata budaya di Trowulan Mojokerto dianggap layak untuk dilakukan.?
4. Lembaga-lembaga mana sajakah yang melakukan eksekusi terhadap kebijakan pengembangan produk wisata budaya ?.
5. Hal-hal apa sajakah yang menjadi faktor penghambat dan pendukung dalam proses implementasi kebijakan tersebut?.
6. Bagaimana keterlibatan masyarakat desa dalam proses implementasi kebijakan tersebut?

### **C. Tujuan Penelitian**

Bertolak dari uraian rumusan masalah tersebut diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Untuk mendiskripsikan tentang tingkat keterlibatan berbagai lembaga/instansi pemerintah dalam implementasi kebijakan pengembangan produk wisata budaya.
2. Untuk mendiskripsikan tentang eksekusi kebijakan pengembangan produk wisata budaya

3. Mendiskripsikan dan mengungkapkan berbagai faktor pendukung dan penghambat terhadap implementasi kebijakan pengembangan produk wisata budaya
4. Untuk mendiskripsikan secara mendalam tentang keterlibatan masyarakat desa dalam implementasi kebijakan pengembangan produk wisata budaya
5. Untuk mendiskripsikan dan mengungkapkan kemungkinan terjadinya improvisasi kebijakan pengembangan produk wisata budaya dan faktor-faktor penyebab dari terjadinya improvisasi yang dimaksud.

#### **D. Kontribusi Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah diuraikan diatas, maka kontribusi yang ingin dicapai melalui pelaksanaan penelitian ini adalah meliputi;

1. Dapat menghasilkan kajian akademis tentang implementasi kebijakan publik terutama yang menyangkut implementasi kebijakan pengembangan produk wisata budaya
2. Dapat menghasilkan kajian akademis tentang adanya improvisasi kebijakan yang muncul akibat dari adanya perbedaan antara materi kebijakan dan kebutuhan di lapangan ketika kebijakan benar-benar diimplementasikan.
3. Dapat menghasilkan kajian akademis tentang pentingnya keterlibatan masyarakat di dalam implementasi kebijakan yang menyangkut kepentingan

orang banyak, sebagaimana halnya implementasi kebijakan pengembangan produk wisata budaya.

4. Dapat memberikan informasi yang konstruktif kepada pihak pemerintah daerah tentang berbagai aspek yang muncul dari sebuah implementasi kebijakan yang dibuat pemerintah, terutama yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pengembangan produk wisata budaya.

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Konsep Implementasi Kebijakan

Dalam konsep Webster sebagaimana yang dikutip oleh Solichin A. Wahab, implementasi kebijakan dapat dirumuskan secara singkat sebagai berikut; *to implement* (mengimplementasikan) mengandung pengertian *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu) *to give practical effect to* ( yang dapat menimbulkan dampak atau berakibat timbulnya sesuatu). Sejalan dengan pengertian tersebut, dapatlah dimengerti bahwa implementasi atau pelaksanaan dari suatu kegiatan itu, termasuk didalamnya adalah menyediakan sarana atau alat bantu yang dapat dipergunakan untuk mempermudah dari terlaksananya suatu aktivitas. Selanjutnya aktivitas tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung akan dapat menimbulkan adanya suatu akibat atau dampak yang nyata.

Pada bagian lain Van Mater dan Van Horn (1978) mengatakan; *“policy implementation encompasses those action by public and goal objectives set forth in prior policy decision”*. (Implementasi kebijakan adalah suatu tindakan yang dilaksanakan baik oleh individu maupun (kelompok), baik dari kalangan pemerintah maupun pihak swasta yang diarahkan pada tercapainya suatu tujuan dan sasaran yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan.

Mengacu pada pendapat Van Mater dan Van Horn di atas jelaslah bahwa tujuan utama dari sebuah implementasi kebijakan pada dasarnya adalah untuk mencapai suatu tujuan atau sasaran tertentu yang diharapkan dapat dicapai oleh pihak pembuatnya.

Selanjutnya untuk dapat memahami secara lebih jelas tentang konsep implementasi kebijakan, dapat mengacu pada pendapatnya D. A Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Solichin A.W, 1997: 65) yang intinya mengatakan sebagai berikut;

*Memahami apa yang benar-benar terjadi sesudah program telah dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Yang dijadikan sebagai fokus perhatian dari implementasi kebijakan yaitu kejadian-kejadian atau aktivitas yang timbul setelah disyahrkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup usaha-usaha pengadministrasian maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak yang ada dalam masyarakat.*

Bertitik tolak dari berbagai pendapat tersebut di atas tampaklah bahwa implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku dari lembaga-lembaga alternatif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan sebuah program yang dapat menimbulkan kepatuhan dari target group, namun lebih luas dari pada itu, juga berlanjut sampai dengan jaringan kekuatan politik, sosial, ekonomi yang berpengaruh terhadap munculnya perubahan perilaku dari semua yang terlibat yang pada akhirnya memunculkan dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Dalam bagian lain Mazmanian dan Sabatier (1993:45) mengatakan bahwa *"implementation is the*

*carrying out at a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive order or court decision*” Mengacu pada pendapat Mazmanian dan Sabatier tersebut dapatlah diberikan pengertian bahwa pada umumnya implementasi kebijakan publik itu meliputi:

1. Disyahkan Undang-undang atau peraturan yang diikuti oleh out put kebijakan dalam bentuk pelaksanaan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga atau instansi yang mengimplementasikannya.
2. Penentuan terhadap kelompok sasaran (*target group*) yang ditetapkan secara ketat
3. Munculnya pengaruh-pengaruh nyata baik yang dikehendaki maupun tidak dikehendaki dari out put kebijakan.
4. Pengaruh-pengaruh kebijakan sebagaimana yang dipersepsikan oleh lembaga atau agen pengambil keputusan.
5. Perbaikan-perbaikan penting terhadap undang-undang atau kebijakan yang dimaksud.

Satu hal yang perlu diperhatikan dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan publik adalah adanya perubahan yang bersifat evolutif. Artinya adalah, bahwa ketika suatu lembaga bertindak untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan publik, ketika itu pula diperlukan perubahan, karena adanya kekuarangan dari kebijakan yang diimplementasikannya. Pada dasarnya

implementasi bukanlah desain kebijakan melainkan redesain yang berlangsung secara terus-menerus sepanjang waktu.

Pada bagian lain Lineberry dalam memahami implementasi kebijakan publik, lebih menekankan pada prosesnya dan bukan hasilnya. Proses implementasi kebijakan publik menurut Lineberry (1978:70) memiliki beberapa elemen penting yang terdiri dari;

1. Tindakan stafing lembaga baru untuk mengimplementasikan kebijakan baru atau menetapkan tanggung jawab terhadap implementasi kepada persemula atau lembaga yang ada)
2. Menjabarkan maksud dan tujuan legislatif ke dalam berbagai aturan operasional sebaik mungkin, serta berusaha menyusun panduan kerja bagi para implementator kebijakan
3. Mengkoordinasikan segala sumber daya yang dimiliki oleh lembaga (instansi) pelaksana dan menghitung besarnya pembiayaan yang dibutuhkan bagi kelompok sasaran, serta meningkatkan kualitas tanggung jawab bagi masing-masing bagian yang ada dalam lembaga, maupun tanggung jawab antar lembaga yang terkait.
4. Pengalokasian sumberdaya untuk penanggulangan atas munculnya dampak kebijakan.

Apabila elemen-elemen tersebut dipatuhi oleh pihak implementator kebijakan, maka proses implementasi kebijakan baru dapat dimulai ketika tujuan-tujuan kebijakan telah ditetapkan, program pelaksanaan telah disusun, dan lokasi dana telah diperhitungkan, serta dampak program telah diantisipasi dengan seksama. Sehubungan dengan hal ini Anderson (1978:92) mengemukakan empat (4) aspek penting dalam implementasi kebijakan yang terdiri dari;

1. *Who is involved in policy implementation* (Siapa yang dilibatkan dalam implementasi kebijakan).
2. *The nature of the administrative process* (Hakekat proses administrasi).
3. *Compliance with policy* (Kepatuhan semua pihak terkait terhadap kebijakan)
4. *The effect of implementation on policy content and impact* (Antisipasi atas terjadinya dampak atau efek dari isi kebijakan)

Keempat aspek tersebut merupakan rangkaian yang saling terkait, dan setiap ada suatu kebijakan yang telah diputuskan untuk diimplementasikan selalu harus didahului oleh tindakan penentuan unit pelaksana yang oleh Anderson disebut sebagai *administrative unit*. Unit administrasi ini biasanya terdiri dari jajaran birokrasi publik mulai dari tingkat paling atas sampai pada tingkat yang paling rendah. Biasanya unit administrasi yang berada pada level yang paling bawah inilah yang secara operasional memegang tanggung jawab sebagai implementator kebijakan.

## B. Tahap-Tahap Implementasi Kebijakan

Agar sebuah kebijakan publik dapat diimplementasikan secara efektif oleh lembaga atau instansi pelaksananya, diperlukan tahap-tahap implementasi kebijakan. Namun demikian, sebelum membahas tentang tahap-tahap kebijakan, ada baiknya apabila terlebih dahulu perlu mengenal sifat-sifat implementasi kebijakan publik. Menurut Irfan Islamy (1994: 102-106) sifat-sifat implementasi kebijakan dapat diklasifikasi menjadi dua tahapan yang terdiri dari:

1. Implementasi kebijakan yang bersifat *self executing* – merupakan sebuah kebijakan yang dapat terimplementasikan secara otomatis. Maksudnya adalah dengan telah terumuskannya dan disyahrkannya suatu undang-undang atau peraturan untuk dijadikan sebagai suatu kebijakan, dengan sendirinya kebijakan tersebut dianggap telah terimplementasikan.
2. Implementasi kebijakan yang bersifat *Non-self executing* Suatu kebijakan yang tidak terimplementasikan secara otomatis. Artinya bahwa, ketika suatu Undang-undang atau peraturan telah terumuskan dan disyahkan, masih belum bisa dianggap telah terimplementasikan sebelum Undang-undang atau peraturan tersebut dilaksanakan oleh lembaga atau instansi tertentu dengan tujuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam konteks ini, kebijakan pengembangan produk wisata budaya adalah termasuk implementasi kebijakan publik yang bersifat *non-self executing*, karena untuk mewujudkan bahwa produk wisata budaya benar-benar

dipertukarkan harus didahului oleh proses perumusan kebijakan yang dilakukan oleh lembaga atau instansi tertentu. Dengan demikian walaupun Undang-undang tentang pengembangan produk wisata telah dibuat dan disahkan oleh lembaga perumus dan pengesah kebijakan, tidak secara otomatis kebijakan tersebut diimplementasikan, melainkan menunggu kesiapan lembaga pelaksana kebijakan melakukan eksekusi setelah segala sesuatunya telah dianggap siap baik dari segi dana atau biayanya maupun yang menyangkut segala proses dan prosedur pelaksanaannya.

Menurut Lewis A Gunn (1984) tahap-tahap implementasi kebijakan publik terdiri dari tiga (3) tahapan yang meliputi;

#### Tahap Pertama I

- a. Menggabungkan rencana dari suatu program dengan penetapan tujuan secara rinci dan jelas.
- b. Menentukan kualitas dan standard pelaksanaan kebijakan
- c. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaannya.

#### Tahap Kedua II

Penyusunan program untuk

- a. Pendayagunaan struktur dan staff
- b. Pendayagunaan sumber daya
- c. Penyusunan prosedur kerja
- d. Penghitungan biaya operasional secara rasional

e. Penentuan metode

#### Tahap Ketiga III

Tahap ketiga ini meliputi beberapa kegiatan yang terdiri dari:

- a. Menentukan jadwal pelaksanaan
- b. Melakukan pemantauan
- c. Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program.

Ketiga tahapan tersebut merupakan rangkaian kegiatan yang erat, oleh sebab itu tidak boleh dilepas pisah antara satu dengan lainnya.

### C. Teori Dan Model Implementasi Kebijakan Publik

Agar dapat mengkaji tentang proses dan implementasi kebijakan publik pada umumnya dan kebijakan pengembangan produk wisata budaya pada khususnya dapat dianalisis melalui beberapa teori implementasi kebijakan publik. Terdapat banyak teori tentang implementasi kebijakan publik, namun mengingat banyak teori tersebut dalam pelaksanaan penelitian ini peneliti sengaja mengambil sebagian dari berbagai jajaran teori kebijakan publik yang ada. Menurut Stillman (1982:376) beberapa teori yang berkaitan dengan implementasi kebijakan publik diantaranya adalah yang diutarakan oleh Van Mater dan Van Horn, yang salah satu pendapatnya mengatakan bahwa; *Implementation as a linier process* (implementasi kebijakan adalah suatu proses).

Menurut teori ini, ada enam (6) elemen dasar dalam proses implementasi kebijakan publik yang terdiri dari; 1) sumber, 2) standard pelaksanaan dan tujuan, 3) komunikasi antar anggota organisasi atau lembaga dan berbagai aktivitas pemberdayaan, 4) karakteristik lembaga pelaksana kebijakan, 5) kondisi sosial ekonomi politik masyarakat dan 6) disposisi dari pihak yang melakukan implementasi kebijakan. Pola hubungan antar elemen tersebut secara operasional akan mempengaruhi kualitas kinerja personel dalam mengimplementasikan kebijakan serta kualitas pencapaian tujuan dari kebijakan.

Berbeda dengan teori pertama, teori kebijakan publik yang dikemukakan oleh Milibrey Mc Laughlian mengatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai adopsi politik (*implementation as politics of mutual adoption*). Inti teori ini mengatakan bahwa dalam implementasi kebijakan sering kali diwarnai oleh sejumlah kepentingan dan komitmen politik dari para aktor yang memiliki pengaruh penting atas suatu keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Dengan kata lain adanya dukungan politik dari atasan merupakan kunci pokok atas keberhasilan atau kegagalan dari implementasi kebijakan publik.

Sedangkan teori yang diketengahkan oleh Eugene Bardach menyebutkan *Implementation as gamesmanship* (implementasi kebijakan adalah merupakan suatu permainan). Artinya bahwa apa yang disebut dengan implementasi kebijakan itu selalu ditandai adanya aktivitas tawar menawar yang

diperankan oleh aktor kebijakan. Dalam situasi yang semacam itu para implementator kebijakan harus mampu memahami arena permainan serta menguasai strategi dan teknik serta mengontrol arus komunikasi yang mungkin terjadi. Dalam hal ini diperlukan bargaining position power yang kuat oleh seorang implementator kebijakan agar tindakan persuasi dan tekanan-tekanan yang datang dari pihak lain yang berada dalam situasi yang penuh dengan ketidakpastian dapat dikendalikan sehingga pencapaian tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan.

Teori kebijakan yang dibangun oleh T Nakamura dan Frank Smallwood merumuskan "*implementation as circular policy leadership process*" Hal ini mengandung pengertian bahwa implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses sirkulasi yang berlangsung secara terus menerus selama dalam proses pengambilan keputusan. Pada bagian lain Ernest S. Alexander membangun teori kontigensi yang inti teorinya mengutarakan bahwa proses implementasi kebijakan selalu melibatkan interaksi secara berkesinambungan antara lingkungan, stimulus, program kebijakan dan hasil kebijakan serta elemen waktu pelaksanaan kebijakan.

Apabila implementasi kebijakan dilihat dari perspektif organisasional maka teori yang dibangun oleh L.J. Otolle dan Robert Muntjoy dianggap sangat tepat untuk digunakan sebagai tool of analysisnya. Teori Otolle ini memandang implementasi kebijakan sebagai suatu proses hubungan antar organisasi

*(implementation inter organizational relationship)*. Dalam teori ini dikemukakan bahwa untuk mempermudah implementasi kebijakan perlu adanya garis hubungan antar organisasi sebagai suatu sarana untuk melakukan koordinasi

Sedangkan Charles S Bullock dan Charles Manajemen Lamb. Lebih memandang implementasi kebijakan sebagai proses analisis dari suatu kasus *(implementation as case analysis)*. Agar implementasi kebijakan dapat dilaksanakan secara efektif, maka seorang implementator harus dapat memerankan berbagai elemen atau variabel yang ada di dalamnya. Ada lima (5) variabel spesifik yang secara signifikan dapat mempengaruhi kualitas keberhasilan dari implementasi kebijakan yang terdiri dari 1) keterlibatan masyarakat secara luas, 2) standard pelaksanaan dari lembaga pelaksana kebijakan, 3) komitmen para agen atau lembaga pelaksana, 4) dukungan dari pihak atasan dan 5) rasio kerugian atau keuntungan yang mungkin diterima atas terimplementasikannya sebuah kebijakan.

Menurut Wibawa (1994:94) berbagai teori tentang implementasi kebijakan yang telah ada sebagaimana diuraikan di atas, secara umum dapat diklasifikasikan ke dalam tiga (3) model implementasi kebijakan yang meliputi; 1) model Van Mater dan Van Horn, 2) model Grindle dan 3) model Mazmanian dan Sabatier.

Berdasarkan beberapa kajian teoritik yang telah diutarakan di atas, telah banyak memberikan informasi bagi peneliti pada khususnya bahwa dalam

implementasi kebijakan seorang implementator kebijakan seharusnya selalu berusaha secara maksimal untuk dapat mencapai keberhasilan seefektif mungkin dan meminimalisir kegagalan. Oleh karena masing-masing teori tersebut memiliki kelemahan dan keunggulan masing-masing, maka seorang implementator kebijakan publik juga harus memiliki kemampuan untuk memilih perspektif teoritik yang mana yang sebaiknya akan digunakan dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan publik untuk disesuaikan dengan situasi, kondisi kebijakan apa yang akan diimplementasikannya. Demikian pula dalam hal implementasi kebijakan pengembangan produk wisata budaya yang telah banyak terjadi di wilayah kabupaten Sidoarjo. Berkaitan dengan hal tersebut dalam hal peneliti mengkaji implementasi kebijakan pada kasus pengembangan produk wisata budaya ini, peneliti akan mencoba memilih beberapa teori tertentu dari jajaran teori yang telah ditawarkan yang dianggap paling relevan dengan permasalahan yang dikajinya.

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Metode yang dipilih di dalam pelaksanaan penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan pertimbangan bahwa aspek utama yang dikaji melalui penelitian ini tidak terletak pada hasil implemtasi kebijakannya, melainkan berusaha untuk mendiskripsikan dan menjelaskan tentang proses implementasi kebijakan pengembangan produk wisata budaya itu dilaksanakan. Dipilihnya metode kualitatif ini didasarkan pada pertimbangan bahwa penelitian ini memiliki tujuan utama untuk mendiskripsikan keadaan dan fenomena yang bersifat alamiah atas dasar runtutan data verbal yang sistematis yang dapat mengungkapkan kronologis dan mendalam atas suatu fenomena tertentu. Hal ini sejalan dengan pernyataan Strauss dan Corbin (1990) yang secara tegas mengatakan sebagai berikut:

*“By the term qualitative research we any kind of research that produces finding not arrived at by means of statistical procedures or other means quantications. It can refer to research about person lives, stories, behaviour, but also or organizational functioning social movement, or intactional relationships”*

Bertolak dari pernyataan tersebut maka, dipilihnya metode kualitatif dipandang relevan untuk digunakan dalam memahami proses dan implementasi kebijakan pengembangan produk wisata budaya di daerah penelitian.

Namun demikian, walaupun hasil kajian yang diperoleh melalui metode ini bersifat mendalam dan menyeluruh tetapi biasanya hanya dapat digunakan untuk mengungkapkan fenomena sosial yang bersifat kasuistik sehingga tidak dapat digunakan untuk membuat generalisasi terhadap masalah serupa yang terjadi di daerah lain.

## **B. Fokus Penelitian**

Secara teoritis fokus penelitian adalah berguna untuk membatasi bidang studi dan permasalahan yang ditelitinya agar pokok kajian relatif terhidar dari pandangan yang bias. Adapun fokus penelitian tentang implementasi kebijakan pengembangan produk wisata budaya ini adalah terdiri dari:

1. Sebab-sebab unculnya yang ide pertama kali untuk melakukan kebijakan pengembangan produk wisata budaya.
2. Lembaga-lembaga atau instansi pemerintah maupun swasta yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan pengembangan produk wisata budaya
3. Pertimbangan-pertimbangan yang dipergunakan untuk memberikan justifikasi implementasi kebijakan pengembangan produk wisata budaya tertentu dianggap layak untuk dilakukan.

4. Lembaga-lembaga yang melakukan eksekusi terhadap pengembangan produk wisata budaya dan proses eksekusi kebijakannya
5. Hal-hal yang menjadi faktor penghambat dan pendukung dalam proses implementasi kebijakan yang dimaksud.
6. Tingkat keterlibatan masyarakat desa dalam proses implementasi tukar kebijakan pada bidang yang dimaksud
7. Pentahapan dan perencanaan eksekusi implementasi kebijakan bidang yang dimaksud
8. Pemantauan dan pengawasan implementasi kebijakan

### C. Daerah Populasi Dan Metode Penarikan Sampel

Daerah populasi penelitian ini adalah seluruh obyek wisata budaya yang berada di wilayah kecamatan Trowulan Kabupaten Sidoarjo propinsi Jawa timur. Sedangkan sampelnya sebanyak tiga (3) desa, dan masing-masing desa akan diambil tiga (3) obyek wisata yang telah terkena pengembangan produk wisata budaya. Pola penarikan sampel yang sedemikian ini merupakan salah satu bentuk dari *multifarious sampling methode*, atau metode pengambilan sample gabungan antara metode gugus bertahap, metode bertingkat dan *purposive sampling*.

Mula-mula operasionalisasi penarikan sampel dilakukan untuk mensurvey Kecamatan Trowulan. Kedua mengklasifikasi obyek wisata yang ada

di wilayah kecamatan itu menentukan kategori masing-masing obyek wisata yang ada. Sedangkan pada tahap ketiga, masing-masing obyek wisata akan dicari tiga (3) obyek wisata dengan kriteria maju, sedang dan terbelakang. Satu hal yang perlu diperhatikan dalam menentukan tiga obyek wisata.

Oleh karena sampel dari penelitian ini adalah obyek wisata atau suatu “lembaga”, maka unit analisis yang digunakan dalam penelitian ini disebut unit analisis organisasi atau kelompok, sebab berbagai aspek yang ditemukan dalam lokasi penelitian bukan merupakan gambaran individual melainkan gambaran kelembagaan atau bersifat keorganisasian

#### **D. Sumber Data Dan Jenis data**

Sumber data dalam melakukan penelitian ini pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi tiga (3) yang terdiri dari key informan dan informan, peristiwa dan dokumentasi.

1. Key informan dan informan pihak-pihak tertentu yang dianggap paling relevan dalam memberikan informasi yang berkaitan dengan fenomena yang dikaji.
2. Peristiwa merupakan suatu kejadian nyata yang diobservasi secara seksama oleh peneliti, yang dapat dijadikan sebagai suatu faktor utama untuk menjelaskan fenomena yang sedang diamantinya.

3. Dokumen adalah data-data tertulis, serta foto maupun gambar-gambar dari suatu peristiwa yang sengaja dibuat oleh peneliti untuk dijadikan sebagai bukti otentik yang dapat memperkuat argumentasi dan derajat validitas data data lain yang saling berhubungan dari suatu fenomena yang dikaji.

#### **E. Proses Pengumpulan Data Dan Instrumen Penelitian Yang Digunakan**

Dalam metode penelitian kualitatif secara global, proses pengumpulan datanya dapat dilakukan melalui tiga tahapan yang terdiri dari:

0200310

##### **1. Proses Memasuki Lokasi Penelitian (getting In)**

Dalam melakukan penelitian kualitatif, seorang peneliti harus mampu memasuki daerah penelitian secara permisiveness. Artinya bahwa kehadiran mereka di lapangan penelitian disamping mendapatkan ijin secara formal, harus pula mendapatkan ijin secara informal dari pihak masyarakat setempat. Menurut Sharraden dan Barrera (1995) mengatakan *informan legitimation comes from their overall ability to convey an acceptable and trustworthy presence* (legitimasi informal bersumber dari kemampuan menyeluruh para peneliti untuk menyampaikan kehadirannya yang dapat diterima dan dipercaya).

Bertolak dari pandangan di atas, dalam tahapan memasuki daerah penelitian ini seorang peneliti diharapkan mampu mengenali obyek dan

subyek penelitian secara baik dan amiliar. Dengan kondisi semacam ini diharapkan agar peneliti mampu menggali data atau informasi yang lengkap, akurat dan mendalam. Dengan modal informasi yang semacam inilah maka validitas dan reliabilitas data penelitian yang digali melalui metode kualitatif dapat dipercaya.

## **2. Proses Pengenalan Lokasi Penelitian (Getting Along)**

Ketika selama di lapangan penelitian seorang peneliti diharapkan dapat membangun dan menjaga kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat di daerah penelitiannya. Hal ini sangat penting sebab dalam penelitian kualitatif posisi peneliti dianggap merupakan salah satu bagian dari obyek dan subyek penelitian. Oleh sebab itu seorang peneliti harus mampu menjalin hubungan yang akrab dengan subyek penelitian, dan tetap menjaga obyektivitas dari data atau informasi yang digalinya.

## **3. Proses Pengumpulan Data (Loging The Data)**

Dalam rangka pengumpulan berbagai data lapangan yang diperlukan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa instrumen penelitian yang terdiri dari; interview guide, field note dan instrumen dokumenter. Dalam penelitian kualitatif, ketiga instrumen inilah yang akan

dioperasionalkan secara maksimal dalam melakukan penggalian data lapangan.

#### **F. Lokasi Dan Situs Penelitian**

Lokasi penelitian ini adalah wilayah Kecamatan Trowulan Kabupaten Mojokerto, sedangkan situs penelitiannya secara umum adalah meliputi seluruh desa yang pernah terkena kebijakan pengembangan produk wisata budaya. Sedangkan secara khusus merupakan tempat-tempat tertentu dimana data data tertentu benar dapat diambil. Dengan demikian obyek-obyek wisata yang pernah terkena kebijakan akan didatangi untuk dijadikan sebagai situs penelitian ini, sebab di lokasi itulah data faktual tentang implementasi kebijakan dapat diperoleh dengan mudah.

#### **G. Pengolahan Dan Analisis Data**

Teknik analisa data yang digunakan dalam pelaksanaan penelitian ini adalah model analisis interaktif dari Miles dan Huberman. Dalam model ini (Miles dan Huberman, 1984) membagi tahapan analisis data menjadi tiga (3) bagian yang terdiri dari; *data reduction* (tahap reduksi) *data data display* (penyajian data) dan *conclusion drawing* (tahap verifikasi data).

Reduksi data dilakukan oleh peneliti setelah data lapangan dianggap cukup untuk dianalisis. Reduksi data ini diantaranya meliputi proses pemilihan

dan pemilahan data secara sistematis, pemusatan perhatian dan penyederhanaan serta pengabstraksian maupun melakukan transformasi data “kasar” yang muncul dari hasil field note selama peneliti berada dilapangan.

Alur kedua analisis data yang dilakukan penulis adalah menyajikan data yang disusun secara sistematis dan terurut sesuai alur pembahasan. Penyajian data dalam penelitian ini lebih banyak menggunakan teks naratif, yang dianggap dapat memberikan informasi yang runtut untuk kepentingan penarikan pengertian dan pengambilan tindakan.

Verifikasi atau Penarikan kesimpulan yang dimaksud dalam model analisis ini adalah merupakan uraian yang bersifat interpretatif dari suatu konfigurasi yang utuh atas suatu fenomena yang ditemui dilapangan. Uraian-uraian interpretasi tersebut selanjutnya akan diferifikasi sebelum pelaksanaan penelitian berakhir, dengan tujuan untuk dapat melengkapai berbagai informasi lain yang mamsih dianggap kurang lengkap atau kurang jelas.

## **II. Keabsahan Data**

Dalam setiap penelitian kuantitatif, dalam penelitian kualitatifpun memerlukan standard untuk mengukur derajat kepercayaan atau tingkat kebenaran data yang diperolehnya selama di lapangan. Menurut Lincoln dan Guba (1985:300) diperlukan teknik pemeriksaan data yang rumit untuk memperoleh standard keabsahan data dalam pelaksanaan penelitian kualitatif.

Beberapa teknik pemeriksaan data yang lajim digunakan dalam penelitian kualitatif adalah meliputi; teknik pemeriksaan derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), derajat kebergantungan (*dependability*) dan derajat kepastian (*convirmability*).

Agar derajat kepercayaan (*credibility*) atas data yang diperoleh dilapangan dapat dipertanggung jawabkan secara akademis, maka peneliti melakukan beberapa tindakan yang terdiri dari;

1. Memperpanjang durasi waktu dilapangan agar data-data penting dapat dihandle secara keseluruhan, dengan asumsi bahwa semakin lama peneliti di lapangan akan semakin banyak fenomena yang relevan dengan masalah penelitian yang mampu diinventarisir dan diamati secara seksama.
2. Melakukan observasi secara terus menerus dan sungguh-sungguh sehingga pemahaman peneliti tentang berbagai aspek yang dikajinya dapat dimengerti secara lengkap dan relatif menyeluruh.
3. Melakukan triangulasi, baik triangulasi metode, triangulasi sumber data, maupun triangulasi pengumpulan data lapangan
4. Mengkaji secara seksama terhadap temuan sejawat atau para akademisi yang telah melakukan obyek serupa pada waktu terdahulu. Tindakan ini bertujuan untuk mencari informasi akademis seluas-luasnya dan melakukan kajian perbandingan terhadap bidang kajian yang relatif sama dengan bidang kajian yang sedang ditekuni oleh peneliti.

Untuk mencapai aspek keteralihan (*transerability*) dalam penelitian kualitatif, dapat ditempuh melalui pengumpulan dan penginventarisasian berbagai kejadian empirik dan konteks yang sama dengan bidang kajian yang sedang diamati peneliti. Melalui aktivitas ini peneliti berusaha untuk dapat menyediakan data diskriptif yang cukup agar fenomena yang dikajinya dapat disajikan secara lengkap, rinci dan detil sehingga mudah dipahami oleh sidang pembaca yang mencari informasi melalui hasil penelitian yang telah dilakukan.

Tingkat ketergantungan (*dependability*) diupayakan dapat dicapai oleh peneliti dalam memahami bidang kajiannya melalui tindakan auditing kebergantungan dan kepastian. Tindakan tersebut ditempuh dengan cara mendiskusikannya dengan pembimbing atau teman sejawat yang dianggap memiliki pengetahuan dan keahlian yang cukup tentang masalah penelitian yang ditelitinya.

Derajat kepastian (*convirmability*) untuk mengungkapkan tingkat obyektivitas data yang telah diperoleh peneliti selama di lapangan. Tingkat obyektivitas data yang diperoleh melalui penelitian kualitatif biasanya dapat dicapai melalui pemanfaatan pihak auditor. Oleh sebab itu seorang peneliti disarankan untuk mencari auditor pembanding untuk melakukan pengecekan apakah penemuan yang diperoleh dilapangan benar-benar data yang relevan. Tugas auditor ini adalah untuk memberikan keputusan apakah kesimpulan yang telah diambil benar-benar logis dan sesuai dengan data yang sebenarnya.

Auditor bertugas pula untuk mengkaji apakah hasil penelitian yang telah dilakukan benar-benar sesuai dengan kondisi lapangan yang sebenarnya.

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Obyek Wisata Di Kabupaten Mojokerto

Secara kuantitatif Daerah Tingkat II Kabupaten Mojokerto memiliki jumlah obyek wisata yang sangat banyak. Menurut catatan Dinas Pariwisata Daerah Tingkat II, jumlah obyek wisata yang berhasil diinventarisir sampai akhir 1998 yang terdapat di Mojokerto ada sekitar 94 unit obyek wisata. Dari ke 94 obyek tersebut dilihat dari jenis wisatanya, dapat diklasifikasi menjadi 4 (tiga) jenis yang terdiri dari:

1. Wisata Budaya sebanyak 19 (sembilan belas) unit
2. Peninggalan Sejarah Dan Kepurbakalaan sebanyak 50 (empat puluh sembilan) unit
3. Wana Wisata (Wisata Alam) sebanyak 15 (enam belas) unit
4. Wisata Buatan yang di dalamnya termasuk wisata agro, kolam renang dll. 6 unit

Namun dalam studi ini, lebih difokuskan pada pembahasan keberadaan dan evaluasi pengembangan wisata Sejarah dan Kepurbakalaan yang ada di daerah ini. Sebagian besar wisata sejarah dan kepurbakalaan tersebut bedara di Kecamatan Trowulan, karena daerah ini secara historis adalah merupakan pusat kota Kerajaan Mojopahit. Atas dasar itulah sehingga maka

obyek wisata yang dikaji melalui studi ini adalah obyek wisata budaya dan keurbakalaan yang ada di Trowulan, khususnya Musium Trowulan dan Pendopo Agung.

Secara umum pola pengembangan kepariwisataan di daerah Mojokerto ini dapat dikatakan masih belum maksimal, hal ini patut disadari karena sebelum tahun 1996 di daerah ini masih belum ada Dinas Pariwisata Daerah yang secara birokratis dan administratif dapat diserahi wewenang dan tanggung jawab secara penuh dalam mengelola berbagai obyek wisata yang ada. Pada waktu itu pengelolaan obyek wisata masih dikelola secara konvensional dan bersifat parsial yang dijalankan oleh banyak instansi atau departemen. Beberapa instansi yang mengelola obyek wisata waktu itu diantaranya adalah:

1. Dinas Kepurbakalaan
2. Perhutani
3. Yayasan "tertentu" yang ditunjuk

Dengan model pengelolaan semacam ini sangat menyulitkan pengembangan dan pengawasan, terlebih lagi apabila masing-masing instansi pengelola tidak melakukan koordinasi secara baik. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan itulah pada tahun 1996 dibentuklah Dinas Pariwisata Daerah Tingkat II Mojokerto dengan Perda No 19/1996. Dikeluarkannya Perda tersebut mengacu pada RIPP (Rencana Induk Pengembangan Pariwisata) Daerah Tingkat II Kabupaten Mojokerto, Perda Jatim No. 4/1992 dan SK Gubernur Jawa Timur

No. 88/1994. Berangkat dari ketentuan Yuridis Formal itulah, pihak Dinas Pariwisata Daerah Tingkat II Mojokerto melaksanakan tugasnya untuk mememanajementi pengelolaan berbagai obyek wisata yang ada, yang secara efektif baru dilaksanakan sekitar tujuh bulan yang lalu (terhitung hingga Desember 1998). Dilihat dari kualitas pengelolaannya, pihak Dinas Pariwisata membuat klasifikasi model pengelolaan yang berlaku saat ini yakni terdiri dari 4 model pengelolaan

1. Telah terkelola dengan baik oleh Dinas Pariwisata dan rekanannya.
2. Telah terkelola oleh Yayasan
3. Belum terkelola
4. Belum tergal (liar)

Pada model *pertama* pihak pengelola biasanya terdiri dari tiga instansi yang terdiri dari Dinas Kepurbakalaan, Dinas Pariwisata dan Perhutani. Dengan model pengelolaan semacam ini membawa konsekwensi perolehan retribusi wisata. Perolehan retribusi wisatanya dibagi sama besar antar instansi terkait setelah dikurangi 10% untuk biaya pengelolaan, yang selanjutnya dimasukkan kepada Dinas Pendapatan Daerah sebagai perolehan PAD dari sektor wisata. Demikian juga halnya dengan petugas pemungut retribusi juga dilakukan secara gabungan antar ketiga instansi terkait. Pada model *kedua*, pengelola obyek dilakukan secara mandiri oleh sebuah Yayasan yang ditunjuk, namun pihak Dinas Pariwisata tidak mengetahui secara persis bagaimana pola

pertanggungjawaban keuangan retribusi yang diperolehnya. Dalam hal ini pihak yayasan tidak pernah melaporkan tentang segala sesuatunya, dan apabila ditanya oleh pihak Dinas Pariwisata, terkesan ditutup-tutupi sebagaimana yang terjadi di obyek wisata Siti Inggil dan Makam Troloyo. Pada model *ketiga*, keberadaan obyek wisata biasanya dikelola secara otonom oleh pihak desa, yang hasil pemungutan retribusinya dipergunakan untuk membiayai pengeluaran dan belanja pemerintah desa. Sedangkan pada model *keempat*, obyek wisata yang belum dikelola dan terawat sebagaimana mestinya.

Melihat pola pengelolaan tersebut memberikan kesan bahwa manajemen dan pengelolaan obyek wisata di daerah ini belum dilakukan secara maksimal, kurang terkoordinasi dan berjalan kurang rapi. Dengan kondisi semacam ini terjadinya inefisiensi mudah terjadi karena unsur perencanaan, koordinasi, dan implementasi pengelolaannya sangat variatif, sehingga menyulitkan pihak yang berwenang dalam melakukan pengawasan dan monitoringnya.

#### 1. Kondisi Fisik

Untuk mengevaluasi kondisi fisik obyek wisata sejarah dan kepurbakalaan di Trowulan tidak bisa diukur dan dilihat berdasarkan keberadaan “Pendopo Agung” dan “Musium Trowulan” saja, apabila tujuan penilaian fisik ini dikaitkan dengan marketabilitas obyek wisata, tetapi harus dikaitkan dengan kondisi fisik semua obyek wisata yang ditawarkan. Pernyataan tersebut dikaitkan

dengan *marketing policy* yang dibuat oleh pihak Dinas Pariwisata dalam menjual pesona wisata kepada konsumen. Dimana dalam wilayah Kecamatan Trowulan ini terdapat sekitar empat belas obyek wisata budaya atau lebih. Oleh sebab itu oleh pihak Dinas berbagai obyek wisata budaya tersebut diklasifikasi menjadi dua paket obyek wisata yang terdiri dari obyek wisata paket satu dan obyek wisata paket dua, dengan harapan agar semua obyek wisata yang ada wilayah ini dapat dikunjungi oleh para wisatawan.

Obyek Wisata Paket I meliputi:

- a. Musium Trowulan
- b. Candi Bajang Ratu
- c. Candi Tukus
- d. Sumur Upas
- e. Gapuro Wringin lanang
- f. Pendopo Agung

Obyek Wisata Paket II terdiri dari

- a. Candi Brahu
- b. Candi Gentong
- c. Candi Menak Jinggo
- d. Kolam Segaran dll

- Letak Dan Luas

Baik Pendopo Agung maupun Musium Trowulan keduanya terletak di Kecamatan Trowulan Kabupaten Mojokerto, namun berada pada desa yang berbeda-beda. Kecamatan Trowulan ini terletak sekitar 10 Km dari pusat kota Mojokerto, dan berada pada posisi jalan raya jurusan Surabaya-Yogyakarta. Sedangkan letak atau lokasi wisata paket I berada pada posisi sekitar 16 Km dan paket II sekitar 13 Km dari pusat kota. Obyek wisata Musium Trowulan adalah merupakan Balai Penyelemat benda-benda kuno peninggalan Kerajaan Mojopahit dan Kerajaan Airlangga. Salah satu benda penting yang tersimpan dalam musium ini adalah Wesi Aji (pusaka). Bangunan yang menempati areal seluas 57625 M2 ini didirikan sekitar tahun 1981/1982 yang digunakan untuk menyimpan berbagai benda kuno, karena semakin hari jumlah benda-benda kuno yang perlu diselamatkan jumlahnya semakin bertambah. Gedung yang terdiri dari bangunan induk dua lantai dan sebuah kompleks pendopo yang terdiri dari tiga bangunan ini terletak di desa Trowulan Kecamatan Trowulan, tepatnya disebelah barat daya obyek wisata kolam segaran.

Sedangkan Pendopo Agung merupakan bangunan khas Mojopahitan yang didirikan disebuah lokasi, dimana lokasi tersebut terdapat beberapa umpak yang diyakini sebagai umpak bangunan keraton Mojopahit. Pada saat ini Pendopo Agung merupakan salah satu obyek wisata yang digunakan sebagai ajang latihan atau pentas seni jawa.

Luas lokasi obyek wisata baik yang terkemas dalam paket I dan II

dapat dirinci sebagai berikut:

Paket I

Musium Trowulan	57625M2
Candi Bj. Ratu	1250 M2
Cnd. Tikus	4200 M2
Smr. Upas	3135 M2
Wrgn. Lanang	616 M2
Pendopo Agung	5346 M2

Paket II

Cnd. Brahu	1345 M2
Cnd. Gentong	1949 M2
Cnd. Menakjinggo	2370 M2
Klm. Segaran	60 000 M2

Kesemua lokasi tersebut membuka kesempatan waktu kunjung wisata selama 7 dalam seminggu nonstop tanpa hari libur. Bahkan dalam hari libur nasionalpun lokasi obyek wisata ini tetap melayani kedatangan pengunjung, bahkan pada hari-hari libur itulah jumlah wisatawan menjadi semakin banyak dibandingkan dengan hari-hari biasa, karena pada hiri libur tersebut secara umum dimanfaatkan oleh para anggota masyarakat untuk melakukan kegiatan rekreasi.

#### - Aksesabilitas

Dengan letak geografis yang strategis sebagaimana disinggung di atas, maka baik Pendopo Agung maupun Musium Trowulan sebagai obyek wisata andalan maupun obyek pendukungnya bisa diakses dengan mudah dengan segala sarana transportasi baik kendaraan roda dua maupun Angkutan Bus Wisata. Terlebih lagi kondisi prasarana jalan yang menuju ke berbagai obyek wisata baik yang terkemas dalam paket I dan paket II semua dalam kondisi baik dan beraspal. Namun demikian karena pada pintu masuk (jalan masuk) dari jalan raya menuju ke berbagai lokasi belum dipasang atau diberi tanda yang representatif sebagai pintu masuk ke lokasi wisata, maka bagi pengunjung luar kota atau manca negara menjadi merasa kesulitan untuk menemukan lokasi wisata yang dituju. Kondisi semacam ini mengandung pengertian bahwa manajemen pemasaran obyek wisata kurang memadai karena untuk menuju lokasi wisata yang dituju tidak dapat ditemukan secara mudah walaupun sebenarnya lokasinya tidak terpencil, karena penunjuk arah atau tanda menuju lokasi yang kurang representatif, sehingga sulit untuk dikenali pengunjung yang berasal dari luar kota.

#### - Topografi

Secara umum paket wisata I dan paket wisata II berada pada daerah dataran rendah dengan diskripsi topografi sebagai berikut;

Semua obyek wisata yang berlokasi di Kecamatan Trowulan berada pada posisi sekitar 4 m diatas permukaan laut, atau berada pada dataran rendah.

## 2. Produk Dan Potensi Wisata

Produk wisata sejarah dan kepurbakalaan baik yang terkemas dalam paket I maupun paket II adalah berupa benda-benda peninggalan purbakala dari peninggalan kerajaan Mojopahit baik yang berupa peninggalan prasarana berupa Candi dan petilasan maupun sarana (prasasti, benda-benda antik) dan lain sebagainya. Untuk mempermudah pembahasan dan evaluasi terhadap produk wisata yang ada, secara sistematis diklasifikasi ke dalam dua kategori yang terdiri dari produk utama dan produk pendukung.

### - Produk Utama

Produk utama adalah obyek wisata yang secara fisik berbentuk prasarana bangunan Candi atau Musium dan sejenisnya yang keberadaannya bersifat permanen sebagaimana terurai dibagian atas yang diklasifikasi menjadi obyek wisata paket I dan obyek wisata paket II.

Sebenarnya ada salah satu obyek wisata budaya dan spiritual yang sangat potensial di Kecamatan Trowulan ini, yang belum dikelola oleh Instansi Pemerintahan Daerah, khususnya oleh Dinas Pariwisata Daerah, yakni Siti Inggil dan Makam Troloyo. Kedua obyek ini dapat dikatakan memiliki potensi yang bagus terutama bagi peningkatan perolehan PAD. Dikatakan demikian sebab dari hasil wawancara peneliti dengan salah seorang pengelola obyek ini dapat

diperoleh informasi bahwa perolehan retribusi wisata rata-rata dalam setiap bulannya dari makam Siti inggil maupun makam Troloyo, masing-masing bisa mencapai retribusi antara Rp. 4000.000 hingga Rp. 6000.000, belum termasuk perolehan jasa parkirnya. Perolehan paling besar didapat setiap hari Kamis Kliwon, karena pada hari itu jumlah penjiarahnya sangat besar. Sistem pemungutannya tidak ditentukan berdasarkan tarif, tetapi dilakukan dengan menggunakan sistem jariah, sehingga bagi penjiarah yang merasa telah terpenuhi hajatnya akan memberikan jariahnya dengan jumlah yang cukup besar.

Keberadaan dua obyek wisata tersebut hingga sekarang belum dikelola secara profesional oleh pihak Pemerintah Daerah, sehingga perolehan retribusinya juga belum dimanfaatkan sebagai salah satu sumber PAD. Namun, ketika pihak informan diminta memberikan informasi kepada siapa dan untuk apa perolehan retribusi tersebut, mereka enggan untuk memberikan jawaban yang tegas dan jelas. Menurut penjelasan dari pihak Diparda pada waktu yang lalu pihak Diparda TK II telah memperoleh kesanggupan dari Diparda TK I. untuk memperoleh bantuan (subsidi) yang bisa dimanfaatkan untuk pengadaan prasaran parkir di Troloyo, namun hingga sekarang subsidi tersebut belum direalisasikan walaupun pihak masyarakat di sekitar makam telah merelakan sebagian tanahnya untuk dijadikan prasarana perparkiran.

- Produk Pendukung

Produk pendukung merupakan benda-benda bergerak (peninggalan budaya baik yang berupa Arca, Prasasti dll) serta adanya wisata kerajinan rakyat cinderamata (benda-benda seni) yang tersebar di berbagai Kecamatan yang terdiri dari 24 macam kerajinan rakyat serta terdapat 11 makan khas serta terdapat 27 jenis produk unggulan yang ada tersebar diberbagai daerah Mojokerto.

Namun demikian menurut Informasi dari pihak Dinas Pariwisata berbagai potensi pendukung tersebut, secara ekonomis masih belum bisa dipasarkan melalui event permanen yang bisa diakses lewat pemasaran obyek wisata, karena masih terbatasnya prasarana kios-kios wisata yang ada dimasing-masing obyek wisata yang dimaksudkan dalam studi ini. Sedangkan menurut pihak pengrajin, pemasaran yang paling potensial adalah dengan cara menjualnya keluar daerah baik ke daerah Bali, jogja dan lain sebagainya untuk kerajinan perak, perunggu dan kuningan, sedangkan untuk kerajinan kulit ada yang diakses lewat pusat kerajinan Tas dan Koper yang ada di Sidoarjo. Sebenarnya bahwa kualitas produk kerajinan dari daerah ini telah memiliki kualitas yang bagus, namun karena pada umumnya mereka masih belum memiliki "trade mark" sehingga keberadaannya kurang diakui oleh pihak konsumen apabila dipasarkan secara internal di daerah sendiri. Akibatnya harus dipasarkan di daerah lain yang sering kali diberi "trade mark" sebagai hasil kerajinan rakyat daerah pemasaran. Kondisi semacam ini menurut pengakuan

pihak produsen merupakan akibat masih rendahnya kegiatan promosi yang dilakukan oleh berbagai pihak baik, baik pihak Dinas Perindustrian maupun pihak Dinas Pariwisata Sendiri. Berkaitan dengan hal tersebut pihak pengrajin menginginkan didirikannya Pasar Wisata di daerah ini yang difungsikan sebagai pusat penjualan dan pameran (show room) berbagai produksi barang kerajinan rakyat yang diproduksi di berbagai pelosok desa di Kabupaten Mojokerto.

#### - Atraksi Wisata Yang Ada di Dalam dan di Luar Kawasan

Atraksi wisata telah dirintis oleh Dinas Pariwisata dengan cara menggelar berbagai pertunjukan dan sajian kesenian tradisional, yang dikemas dalam dua paket yang terdiri dari atraksi dalam kawasan dan atraksi luar kawasan. Atraksi dalam kawasan adalah merupakan gelar kesenian daerah yang diselenggarakan di dalam kawasan wisata pada event-event tertentu, semisal memperingati hari besar nasional atau hari jadi Kota Mojokerto, menjambut datangnya tahun baru, Hari Raya dan lain sebagainya. Sedangkan atraksi luar kawasan mengadakan acara andong berhias yang dilakukan secara permanent bagi semua andong yang setiap hari lalu lalang di desa-desa kawasan wisata sebagaimana yang telah ditemui peneliti ketika melakukan observasi. Selama tahun 1998 ini menurut catatan Dinas Pariwisata Daerah belum pernah diadakan penyelenggaraan atraksi yang dilakukan dilokasi obyek wisata yang ada di Kecamatan Trowulan.

### 3. Jenis Wisata

Dilihat dari jenisnya obyek wisata yang ditawarkan melalui paket I dan II ini adalah paket budaya dan kepurbakalaan yang bertujuan untuk menampilkan beberapa benda-benda peninggalan sejarah dan kebesaran budaya masa peninggalan Kerajaan Mojopahit. Dengan demikian wisata ini utamanya menampilkan keberadaan peninggalan benda-benda purbakala, peninggalan sejarah dan relung-relung seni budaya yang dihimpun dalam Musium Trowulan dan Pendopo Agung serta Candi-candi yang ada disekitarnya.

#### **B. Impelementasi Kebijakan Pengembangan Produk Wisata Budaya**

Hingga tahun 1996, sebelum terbentuknya Dinas Pariwisata Daerah, keberadaan obyek wisata yang ada di Mojokerto, khususnya obyek wisata budaya yang berlokasi di Kecamatan Trowulan dikelola oleh Dinas Perhutani dan atau Dinas Kepurbakalaan Daerah serta dilakukan oleh pihak Yayasan. Namun dengan terbentuknya Dinas Pariwisata Daerah, maka pengelolaannya dilakukan secara bersama-sama antar berbagai Instansi terkait yang ada. Dengan demikian keberadaan Dinas Pariwisata Daerah ini lebih bersifat menjalankan fungsi koordinatif semata.

Artinya bahwa pengelolaan obyek wisata budaya dan peninggalan sejarah di Trowulan Mojokerto ini dikelola secara internal oleh Instansi Pemerintah terkait, tanpa melibatkan pihak ketiga (Pengusaha swasta). Tidak

diserahkannya pengelolaan ini kepada Pengusaha Swasta, menurut pertimbangan Dinas Kepurbakalaan karena dari sisi ekonomis benda-benda purbakala yang ada merupakan aset negara yang tidak ternilai harganya. sehingga apabila diserahkan kepada pihak swasta ditakutkan adanya perawatan yang kurang baik sehingga menimbulkan kerusakan atau hilangnya salah satu benda-benda sejarah tersebut, akan dapat merugikan negara. Hal ini sangat mungkin sebab benda-benda sejarah ini meskipun bernilai tinggi, namun dilihat dari perpektif kepariwisataan relatif kurang marketable yang kemungkinan besar akan merugikan pihak swasta pengelolanya. Oleh karena itu apabila secara ekonomis mereka rugi bukan tidak mungkin bagi mereka untuk menjualnya kepada kolektor benda antik untuk menutup kerugian materiil mereka. Itulah sebabnya sehingga keberadaan benda-benda budaya dan peninggalan sejarah ini, dari sisi kepariwisataan belum pernah dan mungkin tidak akan pernah diserahkan kepada pihak swasta manapun yang memiliki perilaku profit oriented.

Sejak dibentuknya Dinas Pariwisata Daerah Tingkat II sebagai Instansi yang berwenang untuk mengkoordinir pengelola obyek wisata telah terjadi kenaikan tarif retribusi masuk obyek wisata sebesar 100% dari Rp. 500 menjadi Rp. 1000 rata-rata per orang. Metode penarikannya mengikuti kemasan paket wisata, yang masing-masing paket diberlakukan tarif rata-rata tersebut. Namun demikian dalam kemasan paket tersebut belum diberikan ketentuan obyek mana yang harus dikunjungi terlebih dahulu untuk memperoleh karcis masuk, tetapi

tiap-tiap lokasi yang terpencar itu mengeluarkan dan melakukan penjualan karcis yang apabila pihak wisatawan memasuki lokasi lain karcisnya bisa ditunjukkan kepada penjaga karcis yang ada. Metode ini sulit untuk dikoordinasikan, akibatnya walaupun metode tersebut telah diberlakukan selama 7 bulan terhitung sampai dengan akhir 1998, namun perhitungan perolehan penjualan karcis atau tiket masuk ke masing-masing lokasi wisata belum bisa dikalkulasi secara pasti. Hal ini dikarenakan masih belum adanya koordinasi yang baik antar lokasi wisata satu dengan lainnya, sehingga jumlah perolehan hasil penjualan tiket masuk belum bisa dihitung secara keseluruhan.

#### 1. Institusi Dan Kelembagaan

Di atas telah disinggung bahwa obyek-obyek wisata tertentu dikelola secara koordinatif antara Dinas Perhutani, Dinas Kepurbakalaan atau Yayasan yang dikoordinasikan oleh pihak Dinas Pariwisata Daerah. Pihak Perhutani merasa bahwa pihaknya sebagai Instansi yang juga memiliki wewenang untuk ikut mengelola obyek wisata "tertentu" apabila keberadaan obyek wisata tersebut berada dilokasi yang dikuasai oleh pihak Perhutani. Dengan demikian secara otomatis Instansi ini juga harus ikut menikmati kontribusi ekonomis yang timbul karena perolehan uang retribusi wisata. Hanya saja menurut pihak Dinas Pariwisata pihak Perhutani sering kali tidak mau ikut berpartisipasi dalam melakukan perawatan dan pengembangan obyek wisata yang ada. Dengan kata lain hasilnya ingin ikut merasakan namun dalam hal pembiayaan seringkali

pihak ini tingkat partisipasinya sangat rendah apabila tidak tepat dikatakan tanpa partisipasi. Namun pihak peneliti belum pernah mengkonfirmasi tentang hal ini.

Sedangkan pihak Dinas Kepurbakalaan dan Peninggalan Sejarah juga mesara sebagai Instansi yang memiliki wewenang penuh untuk melakukan penggalian, perawatan dan pengelolaan serta pengawasan terhadap berbagai benda-penda purbakala yang ada dimanapun. Oleh sebab itu apabila benda-benda tersebut dijadikan obyek wisata pihaknya juga merasa mempunyai hak untuk menikmati hasilnya. Bedanya, menurut informasi dari Dinas Pariwisata, pihak Dinas Purbakala ini memiliki partisipasi yang lebih tinggi dibandingkan dengan Perhutani dalam hal melakukan perawatan dan pembiayaan terhadap peninggalan Sejarah dan Benda Purbakala yang dijadikan sebagai obyek wisata. Berdasarkan observasi yang dilakukan, disemua obyek wisata baik yang dikemas dalam paket I dan II telah dibangun Prasarana Informasi dan Prasarana Kamar Kecil (WC) dan lain sebagainya yang dibiayai oleh Dinas Purbakala. Namun untuk mencari Informasi tentang berapa besarnya dana yang dihabiskan dalam pembangunan prasarana tersebut hingga dilaksanakannya penelitian ini tidak ada satu Instansipun yang bersedia memberikan jawaban pasti.

Sedangkan pihak Yayasan "Mojopahit" yang ikut mengelola obyek-obyek tertentu, juga berpendapat bahwa dirinya juga memiliki hak pengelolaan dan perolehan hasil penjualan wisata terhadap obyek tertentu yang secara historis telah dikelola sekian lama sebelum Instansi lain mengelolanya.

Berangkat dari adanya banyak pihak yang merasa bahwa pihaknya adalah sebagai Instansi yang paling berwenang itulah, maka ketika Dinas Pariwisata Daerah terbentuk sejak tahun 1996 lalu tidak bisa melepaskan mereka begitu saja. Akibatnya untuk satu obyek wisata bisa dikelola oleh dua Instansi atau lebih. Bahkan menurut penuturan pihak Dinas Pariwisata, bahwa pihaknya lebih memfokuskan diri pada bidang promosi dan pengerahan wisata, sedangkan pihak lain berfokus pada perawatan, pengawasan dan penggaliannya.

Dilihat dari skala mikro pelbagai Instansi yang berkaitan langsung dengan pengelolaan sektor wisata telah melakukan koordinasi dan pembagian tugas dengan baik, Dengan adanya pembagian tugas tersebut sebenarnya merupakan langkah positif yang dapat digunakan untuk melakukan koordinasi antar Instansi dalam menyusun kebijakan pengembangan pariwisata. Namun, dilihat dari skala makro yang melibatkan berbagai Instansi secara keseluruhan, sering kali dijumpai bahwa keterpaduan perencanaan antar bidang itu terkesan kurang terpadu, dan lebih bersifat parsial

## 2. Prasarana Dan Sarana

Prasarana dan sarana langsung obyek wisata yang berada di obyek wisata obyek I terlengkap hanya ada pada lokasi Musium dan Pendopo Agung yang berupa:

- 1). Musholla masing-masing tempat terdapat 1 buah.

- 2). Kamar Kecil masing-masing tempat 3 unit
- 3). Tempat Parkir masing-masing kirang lebih 200 M2
- 4). Hotel dan Rumah makan dan Penginapan rumah penduduk tidak ada
- 5). Jumlah kios cinder mata tidak ada
- 6). Telekomunikasi (Telepon umum) tidak ada
- 7). Prasarana kesehatan tidak ada
- 8). Pemadam kebakaran tidak ada
- 9). Lampu penerangan malam tidak ada

Sedangkan untuk lokasi obyek wisata pendukung hanya Kamar kecil yang ada, masing masing 3 unit, namun dalam keadaan selalu terkunci, sedangkan prasarana lainnnya hampir semuanya tidak ada. Termasuk juga prasarana parkir masih belum disediakan secara representatif. Menurut Dinas Pariwisata belum dilengkapinya berbagai sarana dan prasarana tersebut, karena obyek-obyek tersebut kurang representatif dan kurang marketable sehingga apabila pelbagai sarana dan prasarananya dibangun secara keseluruhan secara ekonomis sangat tidak menguntungkan. Demikian juga dengan sarana penerangan (lampu) diberbagai lokasi wisata ini secara keseluruhan belum ada. Alasan belum atau tidak dilengkapinya sarana penerangan ini demi keamanan, karena khawatir apabila kondisinya terang di malam hari ditakutkan mempermudah pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab melakukan pencurian terhadap benda-benda kuno yang ada di lokasi wisata.

Kendatipun demikian sarana jalan telah dibangun dengan baik (beraspal), walaupun sarana jasa angkutan yang representatif menuju lokasi wisata belum tersedia, sehingga lokasi-lokasi wisata tersebut hanya mudah dicapai dengan kendaraan pribadi (carter permanant). Sedangkan andong berhias yang disediakan juga tidak mudah ditemui karena belum disediakan tempat mangkal (semacam terminal wisata). Akibatnya andong wisata ini tidak banyak dimanfaatkan oleh para wisatawan yang berkunjung ke lokasi wisata.

### 3. Koordinasi Dengan Institusi Terkait

Sejak dibentuknya Dinas Pariwisata Daerah kualitas koordinasi antar Instansi terkait mulai membaik, sehingga pola kerjasama antar Instansi bisa dilakukan dan dikendalikan secara baik pula. Salah satu bentuk kerjasama yang dikoordinasikan oleh Dinas Pariwisata ini diantaranya berupa:

- 1). Pembagian wewenang dan tanggung jawab pengelolaan antar Instansi terkait
- 2). Pembagian wewenang dan tanggung jawab pembiayaan antar Instansi terkait
- 3). Pembagian hasil kontribusi (perolehan uang retribusi wisata) antar Instansi

Namun demikian pola pembagian wewenang dan tanggung jawab tersebut diatur secara sporadis berdasarkan kesepakatan antar pihak yang MOUnya belum dituangkan kedalam juklak dan juknis dan belum disusunnya jobdiscription yang permanent dan yang mengikat antar Instansi yang terkait. Oleh sebab itu setiap kali ada event-event pertunjukkan (atraksi wisata) tertentu

penyelenggaraannya akan ditentukan berdasarkan *committe* (*kepanitian*) yang terbentuk yang bersifat *sesaat*. Sedangkan pembagian kontribusi perolehan retribusi wisata menurut informasi yang diberikan oleh pihak Dinas Pariwisata Daerah pembagiannya disusun sebagai berikut:

- Biaya operasional 10%
- Selebihnya dibagi dengan % sama besar antar Instansi yang terlibat.

Menurut pengakuan Dinas Pariwisata perolehan yang diterima oleh masing-masing Instansi itu selanjutnya disetorkan kepada Dinas Pendapatan Daerah untuk dijadikan sebagai Sumber PAD (*Pendapatan Asli Daerah*). Selanjutnya oleh Dinas Pendapatan diserahkan kepada pihak Keuangan (*Kas Daerah Tingkat II*). Pola pembagian tersebut sedikit berbeda dengan ketentuan umum yang berlaku sebagaimana diatur oleh Departemen Pariwisata.

#### 4. Pemandu Wisata

Keberadaan Pemandu wisata yang jumlahnya juga masih relatif kecil, atau sedikit sehingga apabila terjadi banyak pengunjung (*rombongan*) yang jumlahnya relatif banyak mereka tidak bisa melakukan tugasnya secara tuntas karena rasionya memang sangat tidak memungkinkan. Sementara itu apabila jumlah pemandu wisatanya ditambah, akan menjadi tidak efisien sebab volume pengunjung wisatanya yang sangat jarang terjadi, sehingga keradaan pemandu wisata sangat dilematis. Kurangnya pengunjung ini disebabkan obyek wisata

budaya memang kurang memiliki unsur rekreasinya, melainkan sarat dengan unsur edukasinya. Bertolak dari permasalahan ini, fungsi pemandu wisata mungkin bisa digantikan oleh penyusunan buku petunjuk yang menguraikan tentang berbagai aspek obyek wisata yang dipamerkan, sehingga pihak wisata tidak perlu meminta bantuan seorang pemandu dalam mengenali benda-benda yang dilihatnya, tetapi cukup dengan cara membaca buku panduan atau buku petunjuk tersebut.

#### 5. Permodalan

Berdasarkan Informasi dari Dinas Pariwisata sumber pembiayaan atau modal pengelolaan untuk membiayai pengeluaran atau biaya operasional obyek wisata diperoleh dari:

- 1). Dari Anggaran Pendapatan Daerah (APBD)
  - Pembiayaan Rutin
  - Pembiayaan Proyek
- 2). Sebagian dari perolehan retribusi wisata sebesar 10%
- 3). Instansi terkait (pengelola)

Namun untuk mengorek besarnya (nominal) yang dikeluarkan oleh masing-masing pihak, baik untuk pengeluaran tahun sebelumnya maupun tahun ini, ternyata masih belum ada pihak yang bersedia memberikan jawaban secara pasti.

## 6. Promosi

Kegiatan promosi dilakukan dengan cara menyusun buku-buku yang memuat pesona wisata, brosur-brosur, pembuatan leaflet serta buku cerita/legenda rakyat tentang asal muasal benda budaya tertentu serta melalui media elektronik (sebatas) siaran radio. Kegiatan promosi ini merupakan salah satu tugas yang harus dilakukan oleh pihak Dinas Pariwisata Daerah. Disamping itu untuk menggalakkan semangat wisata bagi warga masyarakat Kabupaten Mojokerto pihak Dinas Pariwisata bekerjasama dengan pihak DEPDIKBUD untuk memberikan arahan kepada segenap sekolah-sekolah untuk mengadakan kunjungan wisata budaya secara rutin bagi siswa-siswanya. Tujuan kegiatan ini disamping sebagai bahan praktis pengajaran sejarah budaya bangsa kepada para siswa juga sekaligus sebagai sarana sosialisasi untuk menanamkan cinta budaya bangsa sendiri maupun untuk menggalang perolehan retribusi wisata dari keberadaan wisnu yang berasal dari daerah sendiri. Hasil nyata yang diperoleh hampir setiap minggu selalu saja ada beberapa Rombongan Murid Sekolah Dasar yang melakukan kunjungan wisata, sehingga perolehan retribusi wisata sedikit bisa terkatrol dari kegiatan ini. Namun demikian hingga penelitian ini dilakukan, ternyata perolehan retribusi yang dihasilkan oleh obyek wisata Musium Trowulan dan Pendopo Agung jumlahnya masih relatif kecil dibandingkan dengan perolehan retribusi dari obyek wisata lain yang ada di Kabupaten Mojokerto ini. Biaya yang dikeluarkan untuk kepentingan promosi

tersebut diambilkan dari perolehan retribusi wisata yang dihimpun oleh pihak Dinas Pariwisata.

### **C. Kontribusi Obyek Dan Produk Wisata Budaya**

Keberadaan obyek wisata ini seberapa besarnya, memang memiliki kontribusi positif baik kepada Pemerintah Daerah maupun kepada masyarakat, khususnya bagi masyarakat disekitar lokasi wisata. Untuk bisa melihat dan memperoleh gambaran yang jelas akan didiskripsikan melalui paparan di bawah ini

#### **1. Kontribusi Terhadap PAD**

Besarnya kontribusi sektor wisata secara keseluruhan terhadap pemasukan Pendapatan Asli Daerah Tingkat II Kabupaten Mojokerto pada tahun 1996 dan sebelumnya tidak bisa dilacak, sedangkan pada tahun 1997 sebesar 456 juta lebih. Pada waktu itu pihak Dinas Pariwisata Daerah belum secara efektif dan intensif ikut mengelola obyek wisata. Hingga bulan Desember 1998 Pihak Diparda baru selama 7 bulan ikut mengelola secara efektif dan intensif, dengan perolehan PAD selama kurun waktu 6 bulan sebesar Rp. 248.100.300. Berdasarkan perolehan PAD selama 6 bulan tersebut apabila diestimasikan selama kurun waktu 1 tahun (12 bulan) adalah sebesar Rp. 496.200.600. Dengan

demikian apabila dibandingkan dengan perolehan PAD pada tahun 1997 ada sedikit kenaikan sekitar Rp. 400.000 lebih.

Sedangkan besarnya perolehan PAD yang berasal dari obyek wisata sample yakni obyek wisata paket I dan dan dua masing masing sebesar untuk tahun 1998 selama kurun waktu 6 bulan masing-masing sebesar Rp.6.527.800 dan Rp. 136.000. Melihat perolehan retribusi wisata obyek wisata sample diatas memberikan pengertian bahwa obyek wisata ini sangat tidak diminati oleh masyarakat, karena kurang mempunyai daya tarik untuk dijadikan sebagai tempat mencari hiburan atau untuk rekreasi dan refresing, sebagaimana diungkapkan oleh SS (24 th) asal Nganjuk yang mengatakan sebagai berikut;

Saya datang kesini sebenarnya adalah semata-mata untuk rekreasi atau refresing, tetapi karena obyek wisata disini tidak mempunyai daya tarik, terutama bagi muda-mudi maka saya merasa kecewa. Semula saya Mojokerto ini memang bertujuan untuk menikmati wisata Cuban Cunggu dan pemandian air hangat di Trawas, namun karena saya tertarik dengan Informasi yang saya peroleh dari leaflet ini, maka saya mencoba untuk datang ke berbagai candi yang ada, tetapi saya merasa tidak memperoleh apa-apa, sehingga saya kecewa.

Berdasarkan hasil wawancara tersebut telah memberikan bukti bahwa keberadaan wisata budaya di Trowulan yang ditawarkan melalui leaflet kurang memadai, terutama bagi wisatawan yang sengaja mencari hiburan atau refresing. Data ini dapat dipergunakan untuk menarik spekulasi positif dalam menafsirkan tentang terjadinya tren jumlah pengunjung obyek wisata Trowulan ini yang dari

hari ke hari selalu mengalami penurunan, sebagaimana tersaji dalam data berikut ini;

Obyek wisata paket I	Jumlah wisnu	jumlah wisman
tahun 1993	105.889	4.368
tahun 1995	91.914	3.980
tahun 1997	68.258	3.266
Obyek wisata paket II		
tahun 1993	16.144	288
tahun 1995	25.758	449
tahun 1997	9.910	118

Kendatipun tren pengunjung dari tahun ke tahun mengalami penurunan, namun jumlah perolehan PAD dari sektor wisata secara keseluruhan mengalami peningkatan sebesar Rp.400.000. Dilihat dari nilai nominalnya peningkatan ini secara ekonomis kurang memiliki arti yang positif, sebab dari data-data yang ada kenaikan perolehan tersebut bukan dikarenakan tren pengunjung yang meningkat, tetapi berasal dari adanya perubahan tarif masuk yang dinaikkan sebesar 100%. Dengan adanya kenaikan tarif sebesar itu, apabila diasumsikan jumlah pengunjung tetap saja, semestinya besarnya perolehan PAD adalah dua kali lipat dari tahun sebelumnya. oleh sebab itu boleh dikatakan bahwa pengelolaan wisata budaya di Trowulan ini belum membawa hasil yang maksimal, apabila kurang tepat untuk dikatakan gagal.

## 2. Kontribusi Terhadap Pengembangan Ekonomi Masyarakat Sekitar

Untuk melihat besarnya kontribusi sektor wisata, khususnya dari obyek wisata sample terhadap peningkatan ekonomi masyarakat sekitar secara riil kurang begitu tampak. Kondisi dan situasi di lokasi Musium Trowulan dan Pendopo Agung misalnya, dari hari kehari hanya terdapat kios souvenir sebanyak 1 unit dan PKL penjual makanan sejumlah 2 sampai 3 orang saja. Sedangkan untuk dilokasi-lokasi pendukung boleh dikatan tidak dijumpai sama sekali. Demikian pula halnya dengan keberadaan andong hias yang diprogramkan oleh Diparda nampaknya juga kurang mendapat respon positif bagi pengunjung untuk memanfaatkan sarana angkutan tersebut. Menurut Msd (41 tahun) penarik andong mengatakan sebagai berikut;

Dengan diberlakukannya andong hias ini bagi kami penarik andong masih belum bisa merasakan manfaatnya sebab jumlah penghasilan kami ternyata tidak ada peningkatan. Jumlah penumpang juga tidak bertambah dan sejak dari dulu yang memanfaatkan kami masih hanya terbatas pada penduduk sekitar, sedangkan para pengunjung wisata hampir dikatan tidak pernah memanfaatkan sama sekali. Akibatnya biaya perawatan saja yang justru meningkat karena kami harus membeli perlengkapan hiasan andong kami.

Pengakuan tukang andong tersebut juga senada dengan pengakuan para pengrajin perunggu dan perak yang diwawancari oleh peneliti. Wrs (37 tahun) seorang pengrajin mengatakan secara terusterang Ia mengatakan sebagai berikut;

Apabila kami boleh membandingkan antara jumlah produksi kami yang berhasil kami pasarkan di luar daerah Bali, Jogja dan tempat-tempat lainnya dengan yang berhasil terjual di lokasi wisata Trowulan dan Pendopo Agung, maka perbandingannya sangat jauh sekali. Kalau kami hitung jumlah yang terjual di kedu tempat tersebut dalam setiap bulannya rata-rata lima buah saja sudah tergolong baik. Itupun yang laku hanya kerajian yang berbentuk kecil dengan harga sekitar Rp 10.000 kebawah. Sedangkan yang terjual di luar daerah jumlahnya bisa ratusan buah. Dengan demikian artinya lokasi wisata tersebut kan tidak memiliki pengaruh apa-apa bagi kami untuk bisa meningkatkan penghasilan usaha

### 3. Penyerapan Tenaga Kerja

Untuk bisa memperoleh diskripsi lengkap tentang prospek penyerapan tenaga kerja sektor wisata di Kecamatan Trowulan hingga tahun 1998 dapat diklasifikasi menjadi dua kategori. Namun secara umum bahwa prospek penyerapannya boleh dibilang kurang memiliki prospek yang positif, baik dilihat dari penyerapan tenaga kerja secara langsung maupun penyerapan tenaga kerja secara tidak langsung. Untuk lebih jelasnya prospek penyerapan tenaga kerja sektor wisata yang ada di daerah sample penelitian ini, secara detail dapat dilihat pada uraian yang disajikan di bagian bawah ini.

#### a. Penyerapan Langsung

Penyerapan tenaga kerja secara langsung disektor wisata (obyek wisata di daerah sample) adalah; bahwa kondisi tingkat penyerapannya hanya mampu mempekerjakan tenaga kerja secara langsung pada lokasi tersebut, dengan gambaran lengkap sebagai berikut;

- Obyek wisata Paket I

Jumlah pegawai yang terlibat langsung dalam kegiatan obyek wisata Paket I terdiri dari:

Pegawai Negeri Sipil 20 orang

Pegawai Kontrak 61 orang

- Obyek Wisata Paket II

Pegawai Negeri Sipil 2 orang

Pegawai Kontrak 25 orang

b. Penyerapan Tidak Langsung

Penyerapan tenaga kerja yang tidak secara langsung diakses oleh obyek wisata yang ada, tetapi mereka dapat melakukan pekerjaan dan memperoleh penghasilan akibat keberadaan obyek wisata tersebut. Berdasarkan hasil observasi yang dilakukan hampir tidak ditemukan aktivitas kerja masyarakat (PKL) dsb yang tumbuh di lokasi obyek yang muncul karena keberadaan obyek wisata yang dimaksud. Apabila ada jumlahnya relatif kecil, sebab dari sebanyak 14 obyek yang tersebar di Kecamatan Trowulan hanya ditemui PKL sebanyak 15 orang

0809310

c. Kualitas Sumber Daya Manusia

Berdasarkan data sekunder yang diterima dari Dinas Pariwisata, kualitas SDM obyek wisata budaya di Trowulan masih perlu mendapatkan perhatian yang serius, sebab sebagian besar dari mereka hanya mengenyam pendidikan SLTA

ke bawah, dan secara keseluruhan tidak ada yang memiliki pendidikan bidang kepariwisataan. Barangkali langkah Pemda Kabupaten DATI II Mojokerto dan Dinas Pariwisata Daerah yang saat ini sedang membuka pendidikan D3 Kepariwisata adalah merupakan salah satu langkah tepat untuk meningkatkan kualitas SDM, namun ini baru merupakan langkah jangka panjang, sedangkan untuk jangka pendeknya bisa ditempuh dengan cara melakukan on the job training dan of the job training terhadap SDM yang telah ada.

d. Permasalahan

Permasalahan umum yang sebenarnya perlu mendapatkan perhatian dalam mengembangkan potensi obyek wisata budaya yang ada di Trowulan, baik obyek wisata paket I dan obyek wisata paket II pada dasarnya bisa diklasifikasi menjadi dua klasifikasi yang terdiri dari masalah intensifikasi dan ekstensifikasi. Namun permasalahan yang sebenarnya sangat mendesak untuk segera ditangani adalah upaya intensifikasinya itu sendiri, yakni harus mencari terobosan baru tentang strategi yang tepat untuk membudidayakan potensi wisata yang ada agar keberadaan obyek wisata tersebut benar-benar diminati oleh wisnu maupun wisman untuk berkeinginan berkunjung ke daerah ini sebagai lokasi yang mampu memberikan nilai rekreasi dan refresingnya.

Harus disadari oleh pihak Diparda dan Instansi terkait lainnya bahwa kondisi fisik obyek wisata budaya di daerah ini memang kurang memiliki daya tarik, dan kondisinya tidak sama dengan wisata budaya di Jogjakarta, Solo dan sekitarnya, oleh sebab itu apabila obyek tersebut masih ingin dimanfaatkan secara maksimal harus dicarikan solusi yang tepat.

Berbagai permasalahan pengembangan sektor wisata di kawasan Trowulan Mojokerto ini secara lebih rinci dapat diinventarisir sebagai berikut;

*Pertama*, kurang adanya perencanaan yang terpadu antara pengembangan sektor wisata dengan sektor lainnya. *Kedua*, kualitas SDM yang masih terbatas, baik SDM yang ada pada Instansi Pemerintah, pelaku wisata maupun masyarakat. *Ketiga*, tingkat partisipasi masyarakat yang relatif rendah, sehingga pelaksanaan sapa pesona wisata mengalami berbagai hambatan. *Keempat*, tingkat pengelolaan informasi wisata kurang profesional. *Kelima*, pemeliharaan dan pelestarian lingkungan wisata kurang maksimal, khususnya dalam melakukan pemeliharaan aset wisata yang ada. *Keenam*, Potensi cenderamata khas Mojokerto belum dikembangkan dan dipasarkan dengan baik diberbagai obyek wisata budaya yang ada. *Ketujuh* Kualitas produk wisata dan pelayanan wisata masih perlu ditingkatkan kualitasnya. *Kedelapan*, keberadaan sektor wisata budaya belum mampu dijadikan sebagai pemacu yang mampu mendorong perkembangan sektor ekonomi lainnya. *Kesembilan*, keberadaan sektor wisata

budaya di daerah ini belum mampu memberikan sumbangan yang berarti bagi perolehan Sumber Pendapatan Daerah yang potensial.

#### **D. Persepsi Masyarakat Terhadap Keberadaan Obyek Wisata**

Persepsi masyarakat daerah sekitar terhadap obyek wisata budaya yang ada di daerahnya pada dasarnya masih dapat digolongkan relatif rendah, sebagaimana terungkap melalui hasil wawancara di bawah ini;

Swi (47 tahun) mengatakan saya tidak begitu tahu tentang manfaat Candi ini dari segi kepariwisataan, dan saya pikir keberadaan Candi ini juga tidak memiliki nilai ekonomis bagi warga desa sekitarnya. Saya hanya tahu bahwa Candi ini ada sebagai peninggalan sejarah, tapi manfaat ekonominya bagi masyarakat saya kira tidak ada. Oleh karena keadaan Candi ini dari hari ke hari selalu sepi pengunjung, sehingga warga desa sini tidak ada yang tertarik untuk melakukan jualan disekitar Candi.

Demikian juga ketika dikonfirmasi kepada salah seorang Aparat Desa, Ia mengatakan sebagai berikut.

Secara umum warga masyarakat desa ini tidak mengetahui manfaat ekonomis keberadaan Candi ini, itulah sebabnya partisipasi mereka dalam menggalakkan sapta pesona terhadap obyek yang ada juga kurang baik. Mereka pada umumnya merasa lebih baik bekerja sebagai apa saja yang tidak ada sangkut pautnya dengan keberadaan Candi maupun museum yang ada disini, karena secara ekonomis memang kurang bisa diharapkan.

Oleh karena persepsi masyarakat sekitar bahwa keberadaan obyek wisata tersebut secara ekonomis kurang berpengaruh terhadap peningkatan ekonomis mereka, maka mengakibatkan rendahnya tingkat partisipasi mereka

dalam menciptakan sapta pesona wisata sebagaimana terjadi pada data verbal tersebut. Lebih dari itu berdasarkan hasil observasi dilapangan rendahnya tingkat partisipasi tersebut terlihat pada perilaku mereka, dimana ketika peneliti berkunjung ke salah satu obyek, disana ditemui para petani desa yang sedang membakar bekas ladang tebu yang letaknya berdekatan dengan lokasi Candi sehingga asapnya sangat mengganggu para pengunjung. Sedangkan pada obyek yang lain ditemui bahwa ada masyarakat yang mencangkokkan baju kumal pada pagar Candi dan sedang menghela (angon) ternaknya di lokasi Candi sehingga sangat mengganggu pemandangan. Kondisi sapta pesona baru tampak terjaga disekirat Musium Trowulan dan Pendopo Agung saja, walaupun demikian keberadaan Pedagang Kaki Lima (PKL) dan kios yang ada disana juga masih dipandang perlu untuk dibenahi lebih lanjut, dengan maksud agar keberadaan mereka secara astetis dapat mendukung kondisi lokasi wisata dan tidak justru terkesan mengganggunya.

## **E. Analisis Data**

### **1. Prasarana Dan Sarana**

Kondisi prasarana dan sarana obyek wisata budaya di Trowulan baik yang terkemas dalam paket I dan II masih perlu mendapatkan perhatian serius, terutama pada obyek pendukungnya. Apabila kita memperhatikan kondisi prasaran utama yang berupa Musium Trowulan dan Pendopo Agung memang

keduanya sudah dapat dikatakan relatif memadai, karena kondisinya tampak terawat dengan baik. Demikian juga dengan prasarana perparkiran, tempat ibadah, keberadaan kamar kecil dan penerangan cukup tersedia.

Namun demikian prasarana pendukung lain yang berupa rumah makan, kantin dan penginapan di kedua tempat tersebut memang belum tersedia. Salah satu pertimbangan belum tersedianya prasarana ini karena lokasi obyek yang memang masih bernuansa pedesaan, juga dilihat dari volume pengunjung yang relatif kecil, sehingga pendirian atau pengadaan prasarana semacam ini menjadi tidak efisien. Hanya saja yang perlu diingat bahwa walaupun obyek ini kurang memiliki daya tarik bagi pengunjung yang bertujuan untuk rekreasi atau sekedar refreking, tetapi karena wisata budaya ini memiliki education value yang tinggi maka tidak menutup kemungkinan akan ada wisatawan yang berkunjung relatif lama untuk melakukan riset. Untuk memenuhi kebutuhan wisatawan semacam ini dipandang perlu untuk diberikannya fasilitas penginapan semacam guest house dengan lokasi yang sedekat mungkin agar mereka mudah mengakses penelitiannya.

Diatas telah dijelaskan bahwa pemasaran wisata di daerah ini dikemas dalam bentuk paket yang masing-masing paket terdiri dari beberapa obyek yang lokasinya cukup berjauhan antara satu obyek dengan obyek yang lain. Kebijakan yang semacam ini mempunyai dampak yang sangat positif untuk mengenalkan berbagai obyek kepada para wisatawan, namun perlengkapan prasarana yang ada

pada obyek pendukung sering kali kurang memenuhi syarat. Prasarana pendukung yang dianggap kurang itu diantaranya, ketersediaan areal parkir sering kali tidak tersedia, kondisi kamar kecil yang selalu dalam keadaan terkunci, tidak didukung dengan tempat peristirahaan (halte) sehingga tidak ada prasarana yang dipergunakan oleh pengunjung untuk berteduh baik dari terpaan panasnya matahari atau bila saat terjadi turun hujan. Dengan kondisi semacam ini akan berdampak negatif bagi para pengunjung untuk mau memanfaatkan obyek tersebut sebagai tujuan wisatanya.

## 2. Kontribusi Terhadap PAD Dan Ekonomi Masyarakat

Kontribusi perolehan PAD obyek wisata sample (Musium Trowulan dan Pendopo Agung) hingga saat ini masih belum mempunyai arti apa-apa karena jumlahnya sangat kecil dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya.

## 3. Koordinasi Antar Instansi

Dalam upayanya meningkatkan kualitas pelayanan obyek wisata, khususnya obyek wisata sample, pihak Dinas Pariwisata Daerah Tingkat II Mojokerto telah menjalin koordinasi dengan berbagai instansi terkait. Tingkat koordinasi telah dilakukan secara baik, mulai dari perencanaan pengelolaan dan pengawasan wisata dan berbagai aspeknya. Namun koordinasi tersebut masih terbatas pada Instansi internal yang berkaitan langsung dengan pengelolaan

obyek wisata, yang terdiri dari; Diparda, Dinas Purbakal, Perhutani dan Yayasan “Mojopahit” yang memiliki kepedulian terhadap peninggalan purbakalah dan kesejarahan. Satu hal yang perlu diperhatikan bahwa dalam melakukan koordinasi dan kerjasama dengan instansi terkait ini, masih belum dituangkan dalam job discription yang jelas secara spesifik, melainkan baru mengacu pada job discription masing-masing instansi ditambah dengan kesepakatan antar instansi yang sifatnya masih sporadis dan parsial, sehingga sering kali pelaksanaan pengembangannya terkesan tidak berkesinambungan dan terlihat kurang terarah.

Sedangkan untuk menjalin kerja sama dengan Instansi yang tidak secara langsung membidangi obyek wisata dan sektor wisata relatif belum dilakukan secara intensif. Hal ini tercermin dari belum adanya kerjasama antara Dinas Perindustrian dan Perdagangan yang memiliki wewenang terhadap pengembangan home industri pedesaan yang sebenarnya punya kaitan dengan sektor wisata. Padahal daerah ini sangat potensial dengan berbagai kerajinan rakyat yang ternyata jumlahnya cukup besar yakni; ada 24 unit kerajinan rakyat, 11 unit produk makanan khas Mojokerto yang sebenarnya sangat potensial untuk dipasarkan berkaitan dengan strategi pemasaran obyek wisata yang ada.

#### 4. Rencana Kemungkinan Pengembangan Dan Berbagai Permasalahannya

Secara makro Rencana pengembangan yang telah diagendakan oleh Dinas Pariwisata dalam rangka meningkatkan representativitas obyek wisata adalah sebagai berikut;

##### a. Meningkatkan manajemen/pengelolaan kepariwisataan meliputi;

- Bidang perencanaan dan membuat masterplan pengembangan wisata daerah
- Pengorganisasian
  - \* memantapkan koordinasi
  - \* membentuk pengelola/petugas pariwisata khusus di obyek wisata baru
  - \* meningkatkan kinerja lembaga kepariwisataan daerah yang telah ada
  - \* Optimalisasi potensi wisata yang telah ada

##### b. Peningkatan kualitas SDM

- melalui kegiatan diklat baik on the job training maupun of the job training
- kerjasama dengan Perguruan Tinggi
- membuka lembaga pendidikan D5 kepariwisataan

##### c. Peningkatan peran serta masyarakat dalam menggalakkan industri pariwisata

##### d. membentuk jaringan komunikasi kepariwisataan daerah

##### e. pembinaan dan pengembangan industri rumah tangga (cinderamata)

##### f. dll.

Pihak Dinas Pariwisata juga telah menyusun fase-fase pengembangan kepariwisataan yang telah , serta berencana untuk mengembangkan kawasan wisata baru (kota mandiri) yang berada di Kecamatan Gedeg, tepatnya dibantaran Kali Brantas yang merupakan petilasan pelabuhan Mojopahit.

Rencana pengembangan tersebut memang cukup idealis, namun karena kurang didukung oleh perencanaan yang bersifat mikro, sehingga dari segi teknisnya perencanaan tersebut terkesan kurang matang dan perlu disempurnakan lebih lanjut. Salah satu perencanaan micro yang mungkin dapat dibuat adalah bagaimana caranya untuk memberdayakan Musium Trowulan dan Pendopo Agung sebagai obyek wisata yang representatif, yang disukai pengunjung dan lain sebagainya. Apabila hal ini bisa berhasil dilaksanakan baru dipikirkan pengembangan skala makronya yang dapat mendukung terhadap representatifitas obyek tersebut. Dengan kata lain yang lebih mendesak untuk dilakukan adalah bagaimana caranya untuk membuat agar obyek wisata yang ada itu diciptakan untuk lebih marketable.

Untuk bisa melakukan kesemua ide tersebut, maka perencanaan yang selayaknya dibuat, seyogyanya diklasifikasi kedalam tiga kategori yang terdiri dari:

- 1). Rencana Jangka Pendek
- 2). rencana Jangka Menengah
- 3). Rencana Jangka Panjang

Berdasarkan perencanaan periodisasi waktu tersebut kemudian digunakan sebagai pedoman oleh pihak Diparda dalam menyusun skema prioritas, bidang apa yang baiknya di dahulukan dan bidang mana yang bisa ditunda sementara dan seterusnya. Dengan demikian rencana untuk menciptakan kota mandiri dan menghidupkan kembali petilasan pelabuhan Mojopahit adalah merupakan rencana jangka panjang yang dapat terlahir dari rangkaian kegiatan yang disusun sebelumnya.

## BAB V

### P E N U T U P

#### A. Kesimpulan

Bertolak dari berbagai data yang telah diolah melalui kegiatan penelitian ini dapat disimpulkan bahwa;

1. Obyek wisata budaya di Kabupaten DATI II Mojokerto jumlahnya sangat banyak dan tersebar di berbagai Kecamatan, dimana banyaknya obyek wisata budaya di wilayah ini merupakan peninggalan dari Kerajaan Mojopahit, karena daerah ini memang merupakan situs Kerajaan Mojopahit.
2. Berdasarkan pengamatan, berbagai obyek wisata tersebut pengelolaannya dilakukan oleh tiga pihak instansi yang berbeda, yakni Dinas Kepurbakalaan Kabupaten, pihak Dep Dik Bud dan Yayasan swasta. Kondisi semacam inilah yang mempersulit Dinas Pariwisata Daerah dalam melakukan pengelolaan secara maksimal, karena prinsip-prinsip koordinasi sulit dilakukan.
3. Perolehan retribusi wisata dari sektor wisata budaya ini jumlahnya juga masih sangat kecil, yang disebabkan kecilnya jumlah wisatawan yang berkunjung dalam setiap tahunnya.
4. Sumber daya manusia yang terlibat langsung dalam pengelolaan wisata budaya di wilayah ini secara kuantitatif jumlahnya relatif memadai, namun

dilihat dari segi kualitasnya masih relatif rendah, oleh sebab itu kualitas SDM nya masih perlu untuk ditingkatkan.

5. Promosi wisata dan pemasaran wisatanya sudah cukup baik, tetapi karena pengelolaannya masih belum profesional, maka interest masyarakat untuk berkunjung ulang dengan tujuan rekreasi masih sangat rendah, sehingga jumlah kunjungan wisatanya relatif kecil

## **B. Saran-saran**

Berangkat dari berbagai kelemahan yang masih dijumpai dalam pengelolaan obyek wisata budaya di wilayah ini, pihak peneliti mengajukan beberapa saran yang bersifat positif yang dapat dijadikan masukan dalam membenahi kualitas pengembangan wisata budaya di wilayah ini. Beberapa saran yang dimaksud diantaranya adalah

1. Pihak Dinas Pariwisata Daerah hendaknya melakukan koordinasi antar instansi, baik koordinasi vertikal maupun horisontal secara lebih efektif agar pengelolaan dan pengembangan obyek wisata di masa-masa yang akan datang hasilnya menjadi lebih efektif dan maksimal.
2. Melakukan berbagai seminar yang membahas tentang pentingnya wisata budaya bagi peningkatan pengajaran, khususnya pengajaran sejarah nasional dan pengembangan pendidikan bagi generasi muda. Hal ini bertujuan untuk menanamkan rasa nasionalisme di kalangan generasi muda.

3. Kualitas SDM nya perlu ditingkatkan baik dilakukan melalui program jangka pendek maupun jangka panjang. Dengan semakin baiknya kualitas SDM diharapkan dapat meningkatkan kualitas layanan wisata bagi para pengunjung baik dari kalangan Wisnu maupun Wisman.
4. Promosi wisata perlu lebih diefektifkan dengan melalui berbagai metode dan strategi untuk meningkatkan daya tarik wisatawan, khususnya wisatawan nusantara, sehingga perolehan retribusi wisata dapat ditingkatkan dan memperbesar perolehan Pendapatan Asli daerah.
5. Diperlukan model dan perumusan kebijakan yang komprehensif, terarah dan berkesinambungan agar pihak implementator kebijakan memiliki arah dan pedoman yang jelas dalam mengimplementasikannya agar hasilnya dapat lebih dimaksimalkan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab Solichin, 1991, *Analisis Kebijakan Negara*, Penerbit, Rineka Cipta, Jakarta
- , 1997, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Edisi kedua, Bumi Aksara, Jakarta
- Anderson, J,E, 1979, *Public Policy Making*, Holt, Rinehart and Winston, New York
- Bungin, Burhan, 2001, *Metodologi Penelitian Sosial, Format-format Kuantitatif dan Kualitatif*, Penerbit, Airlangga University Press, Surabaya
- Danim, Sudarwan, 1997, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta.
- Dye, Thomas, R, 1971, *Understanding of public policy*, Prentice Hal Inc, Englewood Cliffs
- Grindle, , Merille, S., 1980, *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey
- Islamy, Irfan, Muchammad, 1984, *Prinsip-prinsip Kebijakan Negara*, Penerbit, Bina Aksara, Jakarta
- Idrus, 1997, *Peranan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) Dalam Tukar Menukar Tanah Kas Desa* (serial thesis) tidak terbit, UNTAG, Surabaya
- Linebery, Robert, 1978, *American Public Policy*, Nort Western University, Harper, and Row, Publiser, New York
- Mazmanian and Sabatier, 1983, *Implementation and Public policy*, Illinois: Scott, Foreman and Company
- Mazmanian, Daniel and Paul A. Sabatier (eds), 1981, *Effective Policy Implementation*, Lexington Mass DC: Health.
- Miles Matthew B dan Michel Huberman, 1992, *Analisa Data Kualitatif*, Penerbit, Universitas Indonesia, Jakarta

- Strauss, Anselm, L, and Juliet Corbin, 1990, *Basic of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*, Sage Publications, The International Professional Publishers Newbury Park London, New Delhi
- Stillman, R, J, 1988, *Public Administration Concepts Case*, Houghton, Mifflin Company, Boston.
- Van Mater D.S. and C. E. Van Horn, 1978, *The Policy Implementation Process: Conceptual Framework*, Administration And Society
- Wibawa, Samodra, Yuyun Purbakusumah dan Agus Pramusinto, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Penerbit, Grafindo Persada, Jakarta.
- William, W, and R. F. Elmore, 1976, *Social Program Implementation*, New York: Academic