

**EFEKTIVITAS PERENCANAAN PEMBANGUNAN  
PARIWISATA DI KABUPATEN TAPANULI TENGAH**

**TESIS**



**ANDY FRANDANA SIANIPAR**

**NIM. 186030111111012**

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMNISTRASI PUBLIK  
KEKHUSUSAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH**

**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**MALANG**

**2019**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas berkat dan penyertaan-Nya yang telah memberikan ilmu dan kekuatan selama menuntut ilmu sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul “Efektivitas Perencanaan Pembangunan Pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah” sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Magister Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.

Pokok-pokok bahasan yang disajikan dalam tulisan ilmiah ini meliputi deskripsi dan analisis proses perencanaan pembangunan pariwisata, efektivitas perencanaan pembangunan pariwisata, dan faktor pendukung dan penghambat efektivitas perencanaan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah.

Penulis sangat menyadari sepenuhnya bahwa dalam penulisan tesis ini masih jauh dari kata layak dan sempurna walaupun sudah mengerahkan segenap tenaga dan pikiran dengan segala keterbatasan, untuk itu sumbangsih saran serta masukan dari semua pihak sangat penulis harapkan demi penyempurnaan tesis ini agar dapat memberikan manfaat lebih bagi semua pihak. Akhir kata, penulis mengucapkan terima kasih yang setulus-tulusnya bagi semua pihak yang telah membantu terselesaikannya tesis ini.

Malang, 31 Oktober 2019

## DAFTAR ISI

	Hal.
HALAMAN JUDUL .....	i
KATA PENGANTAR .....	ii
DAFTAR ISI .....	iii
DAFTAR TABEL .....	v
DAFTAR GAMBAR .....	vi
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah Penelitian .....	12
1.3. Tujuan Penelitian .....	12
1.4. Manfaat Penelitian.....	13
<b>BAB II. TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>14</b>
2.1 Penelitian Terdahulu .....	14
2.2 Perencanaan Pembangunan .....	20
2.2.1 Perencanaan .....	25
2.2.1.1 Pengertian Perencanaan .....	26
2.2.1.2 Tujuan dan Jenis-Jenis Perencanaan .....	28
2.2.1.3 Syarat-Syarat Perencanaan yang Baik .....	32
2.2.1.4 Proses Perencanaan .....	35
2.2.1.5 Aktor yang Melakukan Penyusunan Perencanaan .....	47
2.2.2 Pembangunan .....	48
2.2.2.1 Pengertian Pembangunan .....	48
2.2.2.2 Tujuan Pembangunan .....	50
2.2.2.3 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi .....	51
Pembangunan .....	51
2.3 Efektivitas Perencanaan Pembangunan .....	54
2.3.1 Ukuran Efektivitas Perencanaan Pembangunan .....	56
2.4 Perencanaan Pembangunan Pariwisata .....	59
2.4.1 Bentuk dan Jenis Pariwisata .....	64
2.4.2 Peranan Pariwisata dalam Perencanaan .....	72
Pembangunan Daerah.....	72
2.4.3 Faktor Penghambat dalam Perencanaan .....	76
Pembangunan Pariwisata .....	76
<b>BAB III. ANALISIS SOCIAL SETTING PENELITIAN</b> .....	<b>79</b>
3.1 Gambaran Umum Kabupaten Tapanuli Tengah .....	79
3.2 Profil Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah .....	85
3.3 Profil Dinas Kebudayaan dan Pariwisata .....	93
Kabupaten Tapanuli Tengah .....	93
3.4 Struktur Organisasi .....	94
<b>BAB IV. METODE PENELITIAN</b> .....	<b>95</b>
4.1 Jenis dan Pendekatan Penelitian .....	95
4.2 Lokasi Penelitian .....	96
4.3 Fokus Penelitian .....	96

4.4 Sumber Data .....	97
4.5 Teknik Pengumpulan Data .....	99
4.6 Instrumen Penelitian .....	101
4.7 Teknik Analisis Data .....	102
4.8 Keabsahan Data .....	103
<b>BAB V. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>106</b>
5.1 Hasil Penelitian dan Penyajian Data	
Fokus Penelitian .....	106
5.1.1 Proses Perencanaan Pembangunan Pariwisata	
di Kabupaten Tapanuli Tengah .....	106
5.1.1.1 Proses Perencanaan .....	106
5.1.1.2 Monitoring dan Evaluasi Pembangunan	
Pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah .....	136
5.1.2 Efektivitas Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan	
Pariwisata dalam Mengoptimalkan Potensi Wisata	
di Kabupaten Tapanuli Tengah .....	142
5.1.2.1 Efektivitas Pelaksanaan Program Dinas Pariwisata	
Kabupaten Tapanuli Tengah dalam	
Mengoptimalkan Potensi Wisata .....	142
5.1.2.2 Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat	
Efektivitas Perencanaan Pembangunan	
Pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah .....	152
5.2 Pembahasan .....	163
5.2.1 Proses Perencanaan Pembangunan Pariwisata di	
Kabupaten Tapanuli Tengah .....	163
5.2.2 Efektifitas Perencanaan Pembangunan	
Pariwisata dalam Mengoptimalkan	
Potensi Wisata Di Kabupaten Tapanuli Tengah .....	173
<b>BAB VI. PENUTUP .....</b>	<b>193</b>
6.1 Kesimpulan .....	193
6.2 Keterbatasan Penelitian .....	195
6.3 Saran .....	195
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>198</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 3.1	Luas Wilayah Kabupaten Tapanuli Tengah .....	79
Tabel 3.2	Nama Pulau-Pulau di Kabupaten Tapanuli Tengah....	81
Tabel 3.3	Jumlah Penduduk, Rumah Tangga dan Kepadatan Penduduk Kabupaten Tapanuli Tengah .....	82
Tabel 3.4	Jumlah Penduduk Per Kecamatan Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2016.....	83
Tabel 3.5	Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin dan Rasion Jenis Kelamin Kabupaten Tapanuli Tengah ...	84
Tabel 3.6	Penduduk 15 Tahun ke atas yang Bekerja Menurut Jenis Kelamin Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2018 (jiwa) .....	85
Tabel 3.7	Perumusan Penjelasan Visi .....	89
Tabel 5.1	Target Capaian Dinas Pariwisata dalam Renstra .....	122
Tabel 5.2	Daftar Kunjungan Wisatawan Mancanegara dan Nusantara di Kabupaten Tapanuli Tengah .....	146
Tabel 5.3	Tujuan dan Sasaran Jangka Menengah Pelayanan Perangkat Daerah dalam Mengembangkan Potensi Wisata Secara Serius Menuju Peningkatan Ekonomi Rakyat.....	147
Tabel 5.3	Karakteristik Tujuan Wisata Kabupaten Tapanuli Tengah .....	156

**DAFTAR GAMBAR**

Gambar 2.1	Proses Perencanaan menurut Conyers dan Hills .....	36
Gambar 2.2	Proses Perencanaan menurut Bendavid-Val (1991) dalam Kuncoro (2004:50) .....	38
Gambar 3.1	Hubungan dan Keterkaitan RPJMD Kabupaten Tapanuli Tengah dengan RPJMN .....	91
Gambar 3.2	Analisis Data Model Interaktif .....	103
Gambar 5.1	PNS Dinas Pariwisata dala Penyusunan Dokumen Perencanaan .....	113
Gambar 5.2	Model Penyusunan Dokumen Perencanaan pada Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah .....	121
Gambar 5.3	Model Pelaksanaan Monitoring dan Evaluasi Perencanaan pada Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah.....	139



## BAB I

## PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Pembangunan merupakan suatu pergerakan untuk melakukan perubahan secara terus-menerus dan bertahap ke arah kemajuan dan perbaikan seluruh aspek kehidupan bernegara. Pembangunan pada hakikatnya bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia dan segala faktor yang mendukung peningkatan kualitas manusia itu sendiri. Istilah pembangunan bisa saja diartikan berbeda oleh satu orang dengan orang lain, daerah yang satu dengan daerah lainnya, negara satu dengan negara lain. Namun secara umum ada suatu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan (Riyadi dan Bratakusumah, 2005).

Siagian (1994) memberikan pengertian tentang pembangunan sebagai “suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*)”. Hal ini juga senada dengan Kartasasmita (1994) yang memberikan pengertian yaitu sebagai “suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana”.

Sejak kemerdekaannya, Indonesia telah memulai pembangunan yang sebenarnya. Tujuan dari pembangunan tidak lain adalah menyejahterakan rakyat atau menjadi lebih baik dari sebelumnya. Indonesia terdiri dari pulau-pulau besar maupun kecil yang tersebar dari Sabang sampai Merauke dan terdiri dari bermacam-macam suku dan kebudayaan. Tidaklah mudah bangsa Indonesia

melaksanakan pembangunan dengan keadaan yang beranekaragam. Tentu pembangunan tersebut harus disesuaikan dengan keadaan wilayah dimana pembangunan itu dilaksanakan.

Melaksanakan tugas pembangunan berarti adanya upaya secara bersama-sama antara pemerintah dan masyarakatnya untuk meningkatkan taraf hidup bangsa dengan mengerahkan seluruh kemampuan yang dimiliki. Sumber daya alam yang terbentang di seluruh nusantara merupakan suatu modal yang sangat penting bagi pelaksanaan pembangunan di Indonesia. Sumber daya manusia di Indonesia sangatlah besar dan sangat mendukung keberhasilan pembangunan. Rakyat Indonesia belum merasa sejahtera meskipun sumber daya alam yang dimiliki bangsa sangat besar. Sepertinya tujuan-tujuan pembangunan belum tercapai dan masih banyak kendala-kendala yang dihadapi oleh bangsa Indonesia. Pembangunan juga belum merata diseluruh pelosok tanah air, masih banyak daerah-daerah terutama di luar Jawa yang membutuhkan perbaikan fasilitas-fasilitas yang dibutuhkan.

Dalam usaha peningkatan kesejahteraan masyarakat, pemerintah Indonesia membuat suatu mekanisme dalam mengatur daerahnya sendiri. Mekanisme pemberian kekuasaan kepada daerah untuk mengatur dan menjalankan pemerintahannya ini disebut Otonomi Daerah. Tujuan utama otonomi daerah adalah mendekatkan penyelenggara pemerintahan kepada masyarakat yang dilayaninya, sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih baik dan kontrol masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat dan nyata. Otonomi daerah dinyatakan berhasil apabila pelayanan pemerintah kepada masyarakat menjadi lebih baik dan masyarakat menjadi lebih bebas untuk berupaya meningkatkan kesejahteraan bersama. Desentralisasi

kewenangan tersebut wujudnya ditandai dengan peningkatan peran serta dan prakarsa masyarakat dan berubahnya peran pemerintah daerah dari penyedia menjadi fasilitator. Dengan demikian hakekat dari otonomi daerah adalah pelayanan, bukan kekuasaan.

Mahfud (1996) mengemukakan pendapatnya bahwa desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerah mulai dari kebijakan, perencanaan sampai pada implementasi dan pembiayaan dalam rangka demokrasi. Sedangkan otonomi adalah wewenang yang dimiliki daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka desentralisasi. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pembangunan daerah yang baik harus disesuaikan dengan corak masyarakat daerah tersebut dan karakteristik wilayahnya. Dengan kesesuaian arah pembangunan daerah terhadap corak masyarakat daerah tersebut dan karakteristik wilayahnya maka terwujudlah tujuan otonomi daerah dan terciptalah pembangunan daerah yang tepat sasaran. Dengan demikian diharapkan seluruh daerah di Indonesia dapat berkembang dan maju dengan merata sesuai dengan keunikan dan kekayaan daerah masing-masing.

Pembangunan memerlukan tahapan-tahapan yang harus dilalui untuk mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Tahapan pembangunan itu sendiri dimulai dengan suatu perencanaan yang kemudian di dalam perencanaan ditentukan untuk membedakan menjadi tiga jangka waktu yaitu jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan. Maka dengan demikian jika pembangunan akan

dilaksanakan perlu ditinjau terlebih dahulu untuk mengetahui apakah pembangunan itu termasuk jangka panjang, menengah atau tahunan. Sehingga pembangunan itu dapat dilaksanakan dengan biaya yang seminimal mungkin dan mendapat hasil yang semaksimal mungkin.

Didalam melakukan pembangunan, setiap pemerintah daerah memerlukan perencanaan yang akurat serta diharapkan dapat melakukan evaluasi terhadap pembangunan yang dilakukannya. Seiring dengan semakin pesatnya pembangunan bidang ekonomi, maka terjadi peningkatan permintaan data dan indikator-indikator yang menghendaki ketersediaan data sampai tingkat Kabupaten/Kota. Data dan indikator-indikator pembangunan yang diperlukan adalah yang sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan.

Struktur perencanaan pembangunan di Indonesia berdasarkan hirarki dimensi waktunya berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dibagi menjadi perencanaan jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek (tahunan), sehingga dengan undang-undang ini kita mengenal satu bagian penting dari perencanaan wilayah yaitu apa yang disebut sebagai rencana pembangunan daerah, yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP-D), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM-D) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) serta Rencana Strategis Organisasi Perangkat Daerah (Renstra-OPD) dan Rencana Kerja Organisasi Perangkat Daerah (Renja-OPD) sebagai kelengkapannya.

Perencanaan dimaksudkan berjalan untuk waktu panjang, sehingga dalam pelaksanaannya perencanaan harus dapat memperkirakan berbagai situasi yang kemungkinan dapat terjadi dikemudian hari. Dengan demikian tidak hanya tujuan

yang dirumuskan, melainkan pengkajian situasi yang tepat harus dijadikan indikator utama. Selain dihadapkan dengan beberapa permasalahan didepan, perencanaan dihadapkan pula kepada pemilihan tindakan yang diperhitungkan sehingga mempunyai akibat yang maksimal. Hal ini memberi dampak pentingnya melakukan analisis data-data dan berbagai keterangan terdahulu, sehingga dalam perjalanannya tujuan perencanaan yang ditetapkan bisa tercapai.

Dengan analisis perencanaan dapat diketahui dan dinilai hal yang berpotensi maupun terdapat masalah yang sedang dihadapi sehingga dengan demikian dapat ditentukan pilihan alternatif keputusan guna memecahkan masalah yang dihadapi tersebut. Disamping itu dapat diperhitungkan akibat yang akan terjadi karena pelaksanaan suatu perencanaan yang dianggap sebagai cara dalam mencapai tujuan dengan baik.

Siagian dalam Wrihatnolo dan Nogroho (2006:40) mendefinisikan

“Perencanaan adalah keseluruhan proses dan penentuan secara matang hal-hal yang akan dikerjakan dimasa akan datang dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Melihat penjelasan di atas perencanaan tanpa sebuah realisasi adalah sebuah hal yang percuma, oleh karenanya sangat penting untuk menjalankan sebuah perencanaan yang telah disesuaikan dengan sumber daya manusia, maupun sumber daya alam dan didukung dengan kesediaan anggaran dana.”

Dalam melaksanakan pembangunan setiap pemerintah daerah memerlukan perencanaan yang baik dan akurat serta mempertimbangkan potensi sumber daya yang dimiliki serta berbasis pada pembangunan yang berkelanjutan. Oleh karena itu pemerintah berkewajiban memajukan daerahnya dengan menggali dan mengembangkan potensi-potensi yang ada didaerahnya untuk dapat mendongkrak perekonomian rakyat dan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Perencanaan yang baik menurut Kunarjo (2002:24), pada dasarnya mempunyai beberapa persyaratan yang diantaranya adalah: (1) Perencanaan harus didasari dengan tujuan pembangunan; (2) Perencanaan harus konsisten dan realistis; (3) Perencanaan harus dibarengi dengan pengawasan yang kontinu; (4) Perencanaan harus mencakup aspek fisik dan pembiayaan; (5) Para perencana harus memahami berbagai perilaku hubungan antar variabel ekonomi; (6) Perencanaan harus punya koordinasi.

Perencanaan yang baik juga merujuk pada kondisi alam wilayah atau karakteristik wilayah tersebut. Apabila suatu daerah memiliki banyak sumber daya alam atau potensi wisata, maka ada baiknya daerah tersebut dapat fokus kepada perencanaan bidang pariwisatanya agar segala potensi alam yang tersedia dapat termaksimalkan.

Pariwisata menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 Pasal 1 yang dikutip oleh Oka A.Yoeti adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan wisata, meliputi pengusaha obyek dan daya tarik wisata serta usaha yang berkaitan dengan penyelenggaraan pariwisata. Kegiatan yang dimaksud dalam pengertian pariwisata tersebut adalah meliputi semua kegiatan yang berkaitan dengan perjalanan wisata baik sebelum maupun selama perjalanan menuju tempat wisata hingga kembali ketempat asal. Sedangkan pengusaha obyek dan daya tarik wisata ini meliputi pemandangan alam, taman rekreasi, peninggalan sejarah maupun pagelaran seni budaya dan lain sebagainya yang di sediakan oleh pengelola wisata. Pentingnya pembangunan sektor pariwisata karena dianggap sebagai alat yang efektif untuk perbaikan ekonomi masyarakat dengan harapan dapat membuka lapangan kerja dan pengembangan daerah-daerah yang berpotensi sebagai objek wisata.

Taroepratjeka dalam Yoeti (2001:151) menyatakan bahwa:

“Pembangunan kepariwisataan pada hakikatnya merupakan upaya untuk mengembangkan obyek dan daya tarik wisata, yang terwujud antara lain dalam bentuk keindahan alam, keberagaman flora dan fauna, kemajemukan tradisi dan budaya, serta peninggalan sejarah dan purbakala. Pemanduan daya tarik wisata dengan pengembangan usaha jasa dan sarana pariwisata akan berfungsi meningkatkan daya tarik wisatawan baru. Upaya pengembangan tersebut perlu didukung oleh pembangunan parasarana yang memadai.”

Selain Perencanaan yang baik, dalam menggali dan mengembangkan potensi-potensi yang ada didaerahnya dan dapat mendongkrak perekonomian rakyat dan Pendapatan Asli Daerah (PAD), jugalah perlu menemukan berbagai faktor yang dapat menjadi penghambat terlaksananya suatu perencanaan yang baik. Menurut penelitian tesis I Putu Anom pada tahun 2013 tentang Potensi Kepariwisataan Provinsi Nusa Tenggara Timur (Studi Kasus di Kawasan Pariwisata Komodo) ditemukan faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pengembangan pariwisata; (1) Fasilitas akomodasi yang tersedia masih terbatas terutama klasifikasi hotel tergolong hotel melati dengan fasilitas dan pelayanan yang sederhana; (2) Fasilitas dan pelayanan rumah makan/restoran masih sederhana; (3)Transportasi laut/boat untuk fasilitas mengunjungi kawasan wisata komodo cukup baik namun kemampuan pemandu wisata masih terbatas terutama untuk memberikan informasi secara detail tentang kawasan wisata komodo; (4) Transportasi darat dan biro perjalanan wisata masih sederhana; (5) Karena NTT merupakan Provinsi kepulauan; (6) Fasilitas MICE belum memadai; (7) Penataan daya tarik wisata disekitar kawasan komodo perlu dibenahi antara lain Goa Batu Cermin, Kawasan Pantai, Desa Melo yang memiliki daya tarik wisata budaya, dll. Berdasarkan faktor-faktor ini menghasilkan kurang efektifnya

perencanaan pariwisata Provinsi Nusa Tenggara Timur di Kawasan Pariwisata Komodo.

Sama halnya dengan Kawasan Pariwisata Komodo yang telah diteliti sebelumnya, pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah juga dirasa kurang efektif, karena tingkat efektivitas dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Namun, jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai atau sasaran yang diharapkan, maka hal itu dikatakan tidak efektif. Perencanaan pembangunan Kabupaten Tapanuli Tengah dirasa kurang memperhatikan dengan baik aspek-aspek dalam proses perencanaan pembangunan yang baik, dan sasaran programnya tidak berfokus pada potensi dan kondisi kewilayahan yang dimilikinya.

Letak geografis Kabupaten Tapanuli Tengah berada pada ketinggian 0-1.266 m diatas permukaan laut dan terletak pada 1°11'00"-2°22'00" Lintang Utara (LU) dan 98°07'-98°12' Bujur Timur (BT), dengan batas-batas wilayah pada sebelah utara berbatas dengan Provinsi Aceh, sebelah selatan berbatas dengan Kabupaten Tapanuli Selatan, sebelah timur berbatas dengan Kabupaten Tapanuli Utara dan Kabupaten Humbang Hasundutan dan Pakpak Bharat, di sebelah barat berbatasan dengan Sibolga dan Samudera Indonesia.

Kabupaten Tapanuli Tengah mempunyai luas daratan sebesar 2.194,98 Km<sup>2</sup> atau 3,06 persen luas Provinsi Sumatera Utara dan luas laut Kabupaten Tapanuli Tengah ± 4.000 Km<sup>2</sup>. Secara keseluruhan luas wilayah Kabupaten Tapanuli Tengah adalah ± 6.194,98 Km<sup>2</sup>.

Kabupaten Tapanuli Tengah merupakan salah satu wilayah yang berada di pesisir Pantai Barat Sumatera dengan ketinggian antara 0–1.266 m di atas permukaan laut (dpl). Kota Pandan adalah ibukota Kabupaten Tapanuli Tengah yang berada pada ketinggian antara 0-1.000 m di atas permukaan laut. Umumnya setiap kecamatan yang ada di Tapanuli Tengah memiliki ketinggian yang bervariasi yaitu antara 0-1.000 m di atas permukaan laut, karena umumnya kecamatan yang ada di Kabupaten Tapanuli Tengah berada di sepanjang pesisir Pantai Barat Sumatera Utara dengan ketinggian antara 0-8 m di atas permukaan laut dan kearah tengah merupakan kawasan perbukitan yang memiliki ketinggian di atas 100 m dari permukaan laut. Hanya beberapa kecamatan yang tidak berada di pesisir pantai dan terletak diketinggian antara 100-1.266 di atas permukaan laut, seperti Kecamatan Barus Utara, Kecamatan Pasaribu Tobing, Kecamatan Sitahuis, Kecamatan Tukka, Kecamatan Suka Bangun, Kecamatan Lumut dan Kecamatan Sirandorung.

Kabupaten Tapanuli Tengah memiliki hamparan gunung, pantai, laut dan sungai (GUPALA) dan berbatasan langsung dengan Samudera Indonesia dengan garis pantai  $\pm$  200 km dan dilalui jalur pegunungan Bukit Barisan. Kabupaten Tapanuli Tengah mempunyai ketinggian tempat yang bervariasi antara wilayah yang paling rendah, yang sejajar dengan permukaan laut hingga wilayah tertinggi di daerah pegunungan. Umumnya wilayah Kabupaten Tapanuli Tengah yaitu sebesar 50,46 persen berada pada ketinggian di atas 100 m di atas permukaan laut. Wilayah Kabupaten Tapanuli Tengah terbagi dalam beberapa tipologi kelerengan yang bervariasi terdiri dari kelerengan Datar (0–8%), Berombak (8–15%), Bergelombang (15–25%), Curam (25 – 40%) dan Terjal (>40%).

Berdasarkan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK) Kabupaten Tapanuli Tengah, pada tahun 2017 total target Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Tapanuli Tengah adalah sebesar Rp 82.981.335.879, sedangkan total target PAD dari sektor pariwisata yang meliputi retribusi tempat rekreasi, pajak hotel, dan pajak restoran adalah sebesar Rp 1.500.000.000 atau sama dengan 1,8% dari target total PAD Kabupaten Tapanuli Tengah, dan pada tahun 2018 total target PAD Kabupaten Tapanuli Tengah adalah sebesar Rp 99.228.881.746, sedangkan total target PAD dari sektor pariwisata sebesar Rp 2.990.236.548 atau sama dengan 3,01% dari target total PAD Kabupaten Tapanuli Tengah. Data ini menggambarkan minimnya harapan Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah terhadap sektor pariwisata sebagai sumber penunjang PAD.

Pada tahun 2017 realisasi PAD sektor pariwisata yang diperoleh Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah adalah sebesar Rp 1.376.296.798 atau sama dengan 1,89% dari total realisasi PAD yang diperoleh, dan pada tahun 2018 realisasi PAD sektor pariwisata yang diperoleh Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah adalah sebesar Rp 1.998.341.385 atau sama dengan 2,6% dari total realisasi PAD yang diperoleh. Data ini menggambarkan minimnya PAD yang dihasilkan dari sektor pariwisata, sedangkan Kabupaten Tapanuli Tengah memiliki banyak destinasi wisata yang dapat menunjang peningkatan PAD dari sektor pariwisata, dimana jumlah keseluruhan destinasi Wisata yang terdapat di Kabupaten Tapanuli Tengah sebanyak 130 destinasi yang terdiri dari Wisata Pulau, Wisata Pantai, Wisata Alam, dan Wisata Sejarah. Dari semua destinasi wisata yang dimiliki Kabupaten Tapanuli Tengah, wisata yang paling menonjol adalah wisata pulau dan pantai. Perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah terlalu difokuskan pada pembangunan infrastruktur

pariwisata tetapi sampai saat ini belum ada pariwisata yang berkembang dan dikenal sesuai dengan tujuan terbangunnya infrastruktur tersebut. Hal ini dapat dilihat dari adanya infrastruktur pariwisata yang telah dibangun tetapi tidak dipergunakan sesuai dengan tujuan pembangunannya. Peneliti menduga hal ini mungkin disebabkan oleh pembangunan infrastruktur pariwisatanya yang tidak diikuti dengan evaluasi pembangunan dan pemasaran atau publikasi pariwisata yang baik, peneliti juga menduga terdapat kesalahan dalam proses perencanaan pembangunan pariwisata, sehingga potensi daerah yang dimiliki Kabupaten Tapanuli Tengah tidak dapat dikembangkan secara maksimal oleh pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah dengan program-program pariwisata yang telah dilaksanakan yang juga berdampak pada minimnya peningkatan PAD dari sektor pariwisata.

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah masih sangat minim dalam menghasilkan penambahan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sementara itu Kabupaten Tapanuli Tengah memiliki banyak sekali potensi wisata alam yang dapat dikembangkan agar nantinya dapat menjadi penambah PAD, dan sektor pariwisata ini juga diharapkan dapat menjadi pengganti dari adanya kemungkinan turunnya pendapatan dari sektor pendapatan lainnya seperti sektor kehutanan, pertanian dan lainnya. Dengan melihat karakteristik wilayahnya dan banyaknya potensi wisata yang dapat dibangun serta dikembangkan, Kabupaten Tapanuli Tengah dapat menjadi pusat pariwisata pantai dan lau di Provinsi Sumatera Utara. Agar tujuan ini dapat terpenuhi maka perencanaan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah harus dilaksanakan dengan efektif, sehingga tujuan yang diinginkan dapat tercapai yaitu memperoleh PAD dan *Multiplier Effect* berupa penyerapan

tenaga kerja, pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan pemaparan ini maka penulis mengangkat judul “Efektivitas Perencanaan Pembangunan Pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah”.

## 1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan deskripsi latar belakang, maka peneliti merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah proses perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah?
2. Bagaimanakah efektivitas pelaksanaan perencanaan pembangunan pariwisata dalam mengoptimalkan potensi wisata di Kabupaten Tapanuli Tengah?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Suatu penelitian dilaksanakan dengan tujuan untuk mengetahui sejauh mana masalah yang muncul berkenaan dengan fenomena yang diteliti dan kemudian mencari alternatif pemecahan permasalahan tersebut. Oleh karena itu, sesuai dengan perumusan masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan dan menjelaskan proses penyusunan perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah yang dilaksanakan Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah.
2. Untuk mendeskripsikan dan menjelaskan efektivitas perencanaan pembangunan pariwisata dalam mengoptimalkan Kabupaten Tapanuli Tengah sebagai daerah tujuan wisata yang dilaksanakan Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk:

1. Secara teoritis, penelitian memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori-teori perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah.
2. Secara praktis, penelitian ini memberikan kontribusi kepada pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah dalam perencanaan sektor pariwisata dan peningkatan potensi pariwisata daerah Kabupaten Tapanuli Tengah.



## BAB II

## TINJAUAN PUSTAKA

## 2.1 Penelitian Terdahulu

Berikut ini beberapa penelitian terdahulu yang cukup relevan untuk dijadikan rujukan dalam kaitannya dengan topik yang akan dibahas.

1. Potensi Kepariwisataannya Provinsi Nusa Tenggara Timur (Studi Kasus di Kawasan Pariwisata Komodo) (I Putu Anom, 2013).

Penelitian yang dilakukan oleh Anom adalah menyajikan fenomena yang nyata tentang potensi dan kemampuan apa yang dimiliki wilayah kawasan pariwisata komodo. Dalam hal ini terdapat beberapa item yang menjadi perhatian khusus pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam membangun basis pariwisatanya yaitu dengan mengembangkan sarana dan jasa pariwisata yang harus dikembangkan lagi. Dalam penelitian ini ditemukan juga faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pengembangan pariwisata. (1) Fasilitas akomodasi yang tersedia masih terbatas terutama klasifikasi hotel tergolong hotel melati dengan fasilitas dan pelayanan yang sederhana. (2) Fasilitas dan pelayanan rumah makan/restoran masih sederhana. (3) Transportasi laut/boat untuk fasilitas mengunjungi kawasan wisata komodo cukup baik namun kemampuan pemandu wisata masih terbatas terutama untuk memberikan informasi secara detail tentang kawasan wisata komodo. (4) Transportasi darat dan biro perjalanan wisata masih sederhana. (5) Karena NTT merupakan Provinsi kepulauan. (6) Fasilitas MICE belum. (7) Penataan daya tarik wisata disekitar kawasan komodo perlu dibenahi antara lain Goa Batu Cermin,

Kawasan Pantai, Desa Melo yang memiliki daya tarik wisata budaya, dll. Adapun metodologi penelitian yang digunakan adalah Data yang terkumpul dari penelitian yang meliputi : observasi; dokumentasi dari Pemda Nusa Tenggara Timur dan khususnya Kabupaten Manggarai Barat ; literatur dan Focus Group Discussion (FGD) dengan stakeholders pariwisata Kabupaten Manggarai Barat, tokoh-tokoh masyarakat khususnya pengelola objek dan daya tarik wisata, pengusaha biro perjalanan wisata, pengusaha perhotelan dan restoran, pegawai Kementerian Kehutanan yang membidangi pengelolaan hutan lindung kawasan komodo serta usaha wisata yang lain, para cendekiawan serta tokoh masyarakat. Data tersebut selanjutnya dianalisis dengan analisis deskriptif dan kajian pustaka. Hasil dari penelitian ini menyebutkan bahwa: (1) Penataan daya tarik wisata di kawasan wisata komodo belum memenuhi standar untuk menjadi kawasan pariwisata berskala internasional. (2) Prasarana dan sarana pariwisata juga masih belum memadai untuk dijadikan kawasan pariwisata berskala internasional. (3) Sumber daya manusia yang bergerak langsung dibidang pariwisata termasuk sumber daya manusia pengambil kebijakan publik di sektor pariwisata belum memadai. (4) Belum optimalnya koordinasi antara pemerintah pusat khususnya pengelola taman nasional komodo dengan pemerintah daerah Provinsi NTT dan Pemda Kabupaten Manggarai Barat serta masyarakat setempat.

2. Fungsi Hubungan Masyarakat Pada Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Provinsi Kalimantan Barat Dalam Promosi Pariwisata (Ruslizar, 2014).

Tujuan dari penelitian yang dilakukan Ruslizar adalah untuk mendeskripsikan, menganalisa dan menginterpretasikan proses kinerja dari

bagian Hubungan Masyarakat yang berada pada Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Provinsi Kalimantan Barat dalam kinerja yang menyangkut aspek promosi, pengelolaan informasi, pengelolaan dokumentasi dan penyelenggaraan publikasi pariwisata yang berada di Provinsi Kalimantan Barat. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif deskriptif. Sumber data berasal dari informan, dokumen-dokumen serta peristiwa dan situasi. Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis model interaktif yaitu mereduksi data menyajikan data serta menarik sebuah kesimpulan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa masih kurangnya sarana dan prasarana penunjang pariwisata di Provinsi Kalimantan Barat sehingga dibutuhkannya beberapa perbaikan fasilitas baik itu dilaksanakan oleh pemerintah maupun pihak swasta. Terdapat pula pengembangan sistem informasi yang dijalankan guna mempermudah pengembangan pariwisata dan menarik minat wisatawan yang ingin berkunjung di Provinsi Kalimantan Barat.

3. Perencanaan Pembangunan Daerah (suatu Kajian tentang perencanaan pembangunan Pariwisata di Kabupaten Kulon Progo). (Agus Mirsatya, 2005).

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan, menganalisa dan menginterpretasikan proses dan mekanisme kerja perencanaan pembangunan daerah dibidang pariwisata yang dilaksanakan di Kabupaten Kulon Progo dan faktor yang menjadi penghambat dalam perencanaan pembangunan daerah bidang pariwisata di Kabupaten Kulon Progo. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif deskriptif. Sumber data berasal dari informan, dokumen-dokumen serta peristiwa dan situasi.

Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis model interaktif yaitu mereduksi data menyajikan data serta menarik sebuah kesimpulan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa mekanisme perencanaan pembangunan dibidang pariwisata Kabupaten Kulon Progo dilaksanakan melalui alur masyarakat dan alur jalur pemerintah daerah. Alur masyarakat adalah melalui tahapan musbangdes ditingkat desa, UDKP ditingkat kecamatan sampai dengan rakorbang ditingkat kabupaten. Sedangkan alur yang dijalankan pemerintah melalui perencanaan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. di Kabupaten Kulon Progo juga mengenal mekanisme *top down* dan *bottom up*. Faktor yang menjadi penghambat dalam proses perencanaan pembangunan daerah bidang pariwisata di Kabupaten Kulon Progo adalah; (1) Kurangnya kemampuan perencanaan didesa, tidak tedapatnya tenaga fungsional perencana dan kurang pahamiya masyarakat pedesaan tentang makna pembangunan dan memahami bahwa pembangunan hanya bersifat fisik saja. (2) terbatasnya anggaran untuk mendukung proses perencanaan dan untuk melaksanakan program atau kegiatan yang telah ditetapkan. (3) faktor politisi yaitu anggota legislatif daerah kabupaten Kulon Progo yang lebih mengutamakan kepentingan pemilihnya dari pada kepentingan masyarakat yang menyeluruh.

4. Strategi Pengembangan Kawasan Wisata Kepulauan Banda (Kartini La Ode Unga, 2011).

Tujuan dari penelitian yang dilakukan oleh Unga adalah untuk meneliti sifat masyarakat terhadap lingkungan pariwisata dan menganalisis strategi-strategi yang dilaksanakan dalam pengembangan pariwisata di Kepulauan Banda. Adapun data penelitian diperoleh dari Kantor Bappeda, dan Dinas

Tata Ruang untuk data mengenai kebijaksanaan yang ada di lokasi penelitian; Kantor Dinas Pariwisata untuk memperoleh data kunjungan wisatawan, fasilitas, dan kebijakan sektor pariwisata di lokasi penelitian; kantor statistik, dan Kantor pemerintahan kecamatan untuk memperoleh data geografis dan demografis; survey lapangan. Pengumpulan data dengan melakukan observasi, kuesioner dan wawancara dengan teknik analisis data menggunakan SWOT yang sebagian besar dijangkau melalui kuesioner. Hasil penelitian ini adalah terlihat bahwa sifat masyarakat terhadap lingkungan masih sangat rendah. Hal ini terlihat dengan tanggapan responden sebanyak 33 dan 24 responden menjawab sifat masyarakat terhadap lingkungan tidak baik dan kurang baik. Ini mengindikasikan bahwa kesadaran dan wawasan masyarakat untuk mempertahankan dan menjaga kelestarian lingkungan masih sangat terbatas. Faktor-faktor internal yang mendukung pengembangan pariwisata Kepulauan Banda adalah keragaman atraksi, image kawasan yang sudah terkenal sejak VOC, sifat keterbukaan, keamanan, dan kemudahan mencapai sembilan lokasi. Sementara yang menghambat adalah belum adanya pusat informasi wisata, sifat terhadap lingkungan yang sangat rendah, SDM bidang pariwisata masih rendah, dan belum memadainya infrastruktur pendukung. Faktor-faktor eksternal yang mendukung pengembangan pariwisata Kepulauan Banda adalah aksesibilitas, perkembangan teknologi dan informasi, regulasi, serta tingginya potensi dan minat wisatawan. Sementara yang menghambat adalah interusi budaya dan pengrusakan lingkungan. 3. Strategi prioritas berdasarkan SWOT adalah pengembangan wisata diving dan snorkeling,

membangun jaringan dengan wisata lain, bekerjasama dengan agen perjalanan, dan membuat website khusus

5. Tourism Planning and Development for Sustainability in Kenya's Western Tourism Circuit. (John Paul Onyango dan Margaret Kaseje, 2015).

Tujuan dari penelitian ini adalah membahas komponen utama dari perencanaan dan pengembangan pariwisata dimulai dari sifat perencana, pendekatan yang dilakukan dalam perencanaan dan berakhir dengan kesimpulan dari output maupun outcome yang dihasilkan dari potensi pariwisata di Kenya Barat. Ada beberapa teori yang digunakan yaitu rencana pembangunan pariwisata, promosi dan perencanaan Konvensional. Dari penelitian ini metodologi yang digunakan adalah menggunakan desain penelitian survai dengan melakukan pengumpulan data dan analisis. Adapun penelitian ini memberikan hasil berupa. Hubungan antara perencanaan pariwisata dan jalan keluar keberlanjutannya terdapat peningkatan lapangan pekerjaan disaat perencanaan pariwisata dilaksanakan dengan baik sesuai hasil survai. Konservasi lingkungan merupakan sektor terkecil yang dilaksanakan oleh perusahaan pengembang pariwisata dan pratek promosi pariwisata yang dilaksanakan pada penelitian ini menunjukkan bahwa tidak ada promosi budaya uang dilaksanakan. Temuan dari studi yang dilakukan menunjukkan bahwa sebagian besar perhotelan didaerah bagian barat berfokus pada penciptaan lapangan kerja bagi penduduk, termasuk untuk memastikan hasil budaya ekonomi, lingkungan, dan sosial untuk keberlanjutannya. faktor ekonomi adalah prioritas. Fokus ini dapat mengganggu kualitas lingkungan dan mempercepat erosi sosial budaya. Sifat dinamis dari industri, beratnya konsekuensi dari pembangunan yang

tidak kompatibel dan potensi manfaat lingkungan dan sosial dari permintaan pembangunan yang direncanakan oleh pemerintah, industri pariwisata dan semua pemangku kepentingan menganggap peran proaktif dan menerapkan strategi campuran dalam manajemen untuk membentuk industri dengan cara yang sesuai dengan lingkungan sekitarnya.

## 2.2 Perencanaan Pembangunan

Perencanaan pembangunan merupakan hasil turunan dari studi administrasi pembangunan yang mengkoordinasi semua variabel pembangunan suatu negara dalam rangka mencapai keputusan mengenai tujuan-tujuan pembangunan. Perencanaan pembangunan menyangkut program yang dilakukan pemerintah dalam kurun waktu tertentu untuk mencapai target pembangunan yang ingin dicapai dengan melihat berbagai sisi aspek, khususnya dalam aspek kemasyarakatan. Hal ini dikarenakan tujuan dari pembangunan itu sendiri adalah untuk kesejahteraan masyarakat.

Perencanaan pembangunan pada umumnya adalah cara atau teknik untuk mencapai sasaran tujuan pembangunan secara tepat, terarah, dan efisien sesuai dengan kondisi daerah masing-masing. Sedangkan tujuan dari sebuah pembangunan pada umumnya adalah untuk mendorong berjalannya pembangunan secara lebih efektif dalam terwujudnya masyarakat yang sejahtera dan berdampak pada kemajuan bangsa. Perencanaan pembangunan menurut Athur W. Lewis dalam Sjafrizal (2009:15) mendefinisikan sebagai “suatu kumpulan kebijaksanaan dan program pembangunan untuk merangsang masyarakat dan swasta untuk menggunakan sumber daya yang tersedia secara lebih produktif”. Rangsangan yang dimaksud adalah dalam “bentuk insentif-insentif ekonomi secara mikro maupun makro yang dapat mendorong

penggunaan sumber daya secara lebih produktif sehingga proses pembangunan akan menjadi lebih meningkat". Sjafrizal (2009:15)

M.L. Jhingan (1984) dalam Sjafrizal (2009:16) seorang ahli perencanaan pembangunan memberikan definisi kongkrit tentang definisi perencanaan pembangunan yaitu "perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah merupakan pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh suatu penguasa (pemerintah) pusat untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu didalam jangka waktu tertentu pula". Hal ini sesuai dengan pendapat Michael Todaro (2006) dalam Sjafrizal (2009:16) yang mengatakan perencanaan pembangunan adalah "suatu upaya pemerintah secara sengaja untuk melakukan koordinasi pengambilan keputusan ekonomi dalam jangka panjang untuk mempengaruhi secara langsung maupun tidak langsung tingkat pertumbuhan dari beberapa variabel utama perekonomian nasional" dalam meluruskan pemahaman dan pelaksanaan perencanaan pembangunan yang ada di Indonesia, diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 mendefinisikan perencanaan pembangunan adalah sebagai berikut:

"Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah suatu kesatuan tata-cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan, yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat ditingkat pusat dan daerah"

Perbedaan definisi menurut Sjafrizal (2009:16) dengan definisi teori yang terdahulu bahwa "disamping perencanaan pembangunan pada tingkat nasional, pada definisi ini secara eksplisit sudah dinyatakan juga peranan dari perencanaan pembangunan pada tingkat daerah itu sendiri, hal ini karena Undang-Undang yang dibuat oleh Indonesia, saat Indonesia telah menerapkan otonomi daerah secara menyeluruh dimana peranan pemerintah daerah telah

menonjol dalam proses pembangunan”. Lebih lanjut Sjafrizal (2009:17) memberikan beberapa definisi dan pengertian terkait perencanaan pembangunan sebagai berikut:

“(1) Merupakan usaha pemerintah secara terencana dan sistematis untuk mengendalikan dan mengatur proses pembangunan; (2) Mencakup periode jangka panjang, menengah, dan tahunan; (3) Menyangkut dengan variabel-variabel yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan secara keseluruhan baik secara langsung maupun tidak langsung; (4) Mempunyai suatu sasaran pembangunan yang jelas sesuai dengan keinginan masyarakat”

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, “Pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pasal 2 pada Bab II menyatakan bahwa, dalam rangka mendorong proses pembangunan secara terpadu dan efisien, pada dasarnya perencanaan pembangunan nasional di Indonesia mempunyai 5 tujuan pokok. Tujuan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;

Menurut Sjafrizal (2009:23) dalam rangka mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan maka perencanaan pembangunan bertujuan dan berfungsi sebagai alat dalam berkoordinasi terhadap kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh dinas dan instansi agar dapat mencapai tujuan pembangunan yang telah ditetapkan dalam rencana. Hal ini dapat dikaitkan dengan antara dinas dan instansi pemerintah, pusat maupun

daerah menjadi hal penting sebagai pedoman rencana pembangunan yang telah ditetapkan.

2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintahan maupun antar pusat dengan daerah;

Perencanaan pembangunan yang didalamnya terdapat unsur perencanaan nasional dan daerah yang bertujuan untuk menjamin terciptanya *integrase*, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah sehingga pada proses pelaksanaan pembangunan nasional dapat berjalan dengan lancar dan efisien. Hal ini juga sejalan dengan pendapat Sjafrizal (2009:24) yang mengatakan untuk keperluan terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah diperlukan penyusunan dokumen yang disesuaikan dengan masing-masing kepentingannya. Dalam penyusunannya dokumen perencanaan pembangunan diperlukan perhatian pada permasalahan dan perkembangan pembangunan suatu daerah dengan sekitarnya, sehingga perumusan kebijakan atau program pembangunan dapat dilakukan secara terpadu dan senergi dengan wilayah sekitar lainnya

3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan;

Menurut Sjafrizal (2009:25), untuk dapat mewujudkan pembangunan sesuai dengan apa yang telah direncanakan, diperlukan keterkaitan antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan juga pengawasan. Hal ini dikarenakan pelaksanaan pembangunan yang telah direncanakan hanya dapat dilakukan dengan baik apabila anggaran yang cukup tersedia untuk masing-masing program dan kegiatan. Hal ini sesuai dengan prinsip

perencanaan yang diutarakan beberapa ahli tentang perlunya keterkaitan antara *Planning, Programming, dan Budgetting*. Bila keterkaitan anggaran tidak tercapai maka akan berdampak terhadap program yang akan dicapai. Begitu juga dengan pengawasan, pengawasan yang dimaksud tidaklah tentang pemeriksaan bagian keuangan akan tetapi lebih dalam bentuk pengendalian (*Monitoring*) dan evaluasi. Hal ini dibutuhkan untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan rencana sesuai dengan proses pelaksanaannya.

4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat;  
Pengoptimalan partisipasi masyarakat dalam perencanaan maka dibutuhkan aspirasi dari golongan masyarakat. Menurut Sjafrizal (2009:26) tanpa adanya pemanfaatan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, maka akan berdampak pada penyusunan perencanaan yang tidak akan terlaksana sesuai dengan aspirasi dan keinginan masyarakat. Tanpa partisipasi masyarakat akan sulit diharapkan masyarakat akan mematuhi dan menjaga pelaksanaan rencana yang telah dibuat. Karena sangat tepat apabila pendekatan *Participatory Planning* (Perencanaan Partisipatif) digunakan sebagai alat untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumberdaya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.  
Menurut Sjafrizal (2009:23), “tanpa perencanaan sebenarnya kegiatan pembangunan juga dapat dilaksanakan, namun besar kemungkinannya kegiatan tersebut tidak berjalan sesuai harapan yang diinginkan”. Perencanaan pembangunan diperlukan hingga saat ini pada hampir pada

setiap negara yang sedang berkembang dan akan berlanjut hingga kemasa yang akan datang. Aspek penting yang harus selalu diupayakan oleh pemerintah adalah menyusun sebuah perencanaan pembangunan dengan layak secara teknis dan menyertakan dukungan dari seluruh masyarakat dan elit politik, hal ini berguna dalam pelaksanaan dilapangan.

Menurut Arsyad (2010:160) perencanaan memiliki beberapa fungsi yaitu:

- a. Perencanaan akan menciptakan suatu mekanisme pengarahan kegiatan dan pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang diarahkan untuk mencapai tujuan pembangunan;
- b. Perencanaan kemungkinan kita untuk melakukan perkiraan tentang potensi, aspek pertumbuhan, hambatan serta resiko yang mungkin akan dihadapi dimasa datang;
- c. Perencanaan memberikan suatu peluang untuk dapat melaksanakan pilihan yang baik;
- d. Perencanaan menentukan kita untuk dapat melakukan penyusunan skala prioritas berdasarkan arti pentingnya tujuan;
- e. Perencanaan dapat pula dipandang sebagai alat untuk mengukur atau standar yang digunakan untuk mengadakan pengawasan maupun evaluasi.

### 2.2.1 Perencanaan

Perencanaan sangat dibutuhkan karena pada dasarnya perencanaan berperan besar dalam menekan resiko terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan, dengan perencanaan yang tepat dapat diprediksi hal-hal yang tidak diinginkan dan diperkirakan terjadi dimasa yang akan datang serta dengan tepat dapat

melakukan langkah antisipasi. Perencanaan diharapkan dapat dirancang melalui kegiatan-kegiatan yang ditunjukkan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

#### 2.2.1.1 Pengertian Perencanaan

Sebagai cara dalam mencapai tujuan dalam sebuah organisasi, diperlukan sebuah perencanaan yang menjadi langkah diawal untuk membangun sebuah proses menuju tujuan yang ingin dicapai. Perencanaan merupakan komponen pokok yang sangat diperlukan karena setiap sumber daya baik itu alam, manusia maupun pendanaan yang tersedia pasti memiliki keterbatasan. Oleh karenanya agar kemudian tidak menyulitkan dalam menentukan suatu pilihan kegiatan maka diperlukan pula perencanaan yang matang.

Menurut Faludi (1986:3) terdapat dua alasan dibuatnya perbedaan antara *theory in planning* dan *theory of planning* yaitu terdapat perbedaan yang terletak pada bentuk dan isi dan terdapatnya konsekuensi yang tidak menguntungkan dalam pembuatannya. Terdapat perbedaan yang terletak pada bentuk dan isi dimana teori dalam perencanaan didasarkan pada ketepatan pada pilihan dirinya sendiri atau sangat tepat pula digunakan bagi suatu organisasi secara menyeluruh dalam membuat perencanaan pembangunan. Dengan kata lain *theory of planning* berfungsi sebagai substansi teori yang sebenarnya dalam perencanaan. Sedangkan *theory in planning* berfungsi sebagai *procedural theory* sehingga dalam perencanaannya dapat lebih dalam menjalankan suatu fokus perencanaan suatu pembangunan yang lebih terarah. Selanjutnya terdapat konsekuensi yang tidak menguntungkan dalam pembuatan menurut J. Brian McLoughlin (1969), dalam bukunya tentang "pendekatan sistem" untuk perencanaan wilayah dan kota. Menjelaskan bahwa dalam *theory in planning* menyarankan dalam proses perencanaan harus memiliki bentuk yang imomorfis

menuju proses yang dapat memberikan perubahan dalam sebuah lingkungan, dengan cara ini seluruh teori perencanaan menjadi konsekuen terhadap *theory of planning*.

Perencanaan memiliki fungsi yang penting karena perencana harus menentukan apa yang menjadi skala prioritasnya dimasa yang akan datang, jangka pendek, menengah maupun jangka yang panjang. Selain itu anggaran dan bagaimana cara mencapai tujuan tersebut harus dirumuskan secara matang dan tepat sasaran, perencanaan juga dapat memberikan pola pandang secara utuh terhadap segala apa yang akan dilaksanakan, artinya perencanaan sebagai landasan bagi pencapaian tujuan dari sebuah organisasi yang bagaimana perencanaan tersebut meliputi berbagai hal seperti waktu pelaksanaan, siapa yang menjalankan, berapa anggaran yang dibutuhkan dan lain sebagainya. Perencanaan haruslah mempunyai tujuan dan dalam pelaksanaannya ada usaha yang seefisien dan seefektif mungkin dalam pencapaiannya. Oleh karena itu perencanaan adalah suatu keputusan tentang apa yang akan ingin dicapai dalam waktu yang akan datang.

Dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam suatu proses perencanaan terdapat hal-hal yang akan menjadi ketidakpastian atau hasil yang tidak tepat, karena keadaan yang akan datang pasti dapat berubah dan akan diselingi resiko dan ketidakpastian. Maka dari itu sebuah perencanaan selalu diikuti dengan dua titik pandang. Hal ini disampaikan oleh Sumardi (2011:1-2) yang menyimpulkan bahwa:

“Perencanaan mempunyai dua titik pandang yaitu bersifat pesimis dan optimis. Yang bersifat pesimis berdasarkan atas kepercayaan bahwa apa yang diinginkan tidak akan terjadi. Sedangkan yang bersifat optimis, berdasarkan atas kepercayaan bahwa sesuatu dapat dilakukan dengan harapan bahwa yang diinginkan akan terlaksana. Dalam rangka memahami perencanaan manajemen,

terlu terlebih dahulu diberikan definisi tentang perencanaan tersebut.”

Setiap perencanaan yang telah direncanakan segala persiapannya akan terlaksana jika dalam pelaksanaannya dilandasi dengan sifat percaya/optimis, sebaliknya bila dalam pelaksanaan perencanaan tidak diimbangi dengan sifat optimis atau disebut pesimis maka perencanaan tersebut tidak akan tercapai tujuannya. Maka dari itu sifat yang optimis sangat diperlukan dalam setiap pelaksanaan tahap-tahap dalam proses perencanaan agar tujuan organisasi tersebut dapat tercapai.

Maka dari itu dapat diambil kesimpulan dari pengertian tersebut bahwa perencanaan didasari pertimbangan akal, sehat, logis dan dapat dipertanggung jawabkan dikemudian waktu. Sehingga perencanaan akan membantu, mengarahkan dan mengendalikan proses dalam melaksanakan perencanaan tersebut. Hal ini juga sependapat dengan Sjafrizal (2009:15) yang menyatakan bahwa “perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia”.

#### 2.2.1.2 Tujuan dan Jenis-Jenis Perencanaan

Tujuan dalam perencanaan menurut Davidoff dan Reiner dalam Faludi (1986:14-16) menjelaskan terdapat tiga kelas tujuan dari perencanaan yaitu, *efficiency and rational action*, *market aid or replacement*, dan *change or widening choice*.

##### 1) *Efficiency and Rational Action*.

Didalam kondisi saat ini perencanaan dipandang sebagai alat dalam mengurangi keperluan yang tidak perlu dan dapat menghasilkan keuntungan yang besar dengan menggunakan berbagai sumber daya dalam

pengerjaannya. tindakan rasional terkadang dipahami sebagai acuan dalam menentukan keputusan-keputusan yang tepat dengan menggunakan metode yang tepat pula. Tugas seorang perencana seharusnya dapat memberikan informasi kepada pengambil keputusan sehingga pengambil keputusan dapat menentukan kebijakan apa yang tepat untuk diberikan kepada masyarakat. dalam sebuah perencanaan rasionalitas sangat diperlukan dalam mengidentifikasi berbagai alternatif sehingga dalam perjalanannya ditemukan sebuah alternatif perencanaan yang optimal untuk dijalankan.

### 2) *Market Aid or Replacement*

Tujuan ini adalah untuk menggantikan sistem pasar yang tidak beroperasi secara sempurna dengan beberapa skema lain untuk melakukan distribusi sumber daya yang dimiliki dalam menanggapi beberapa permasalahan. Dilihat dari perspektif ini, perencanaan adalah suatu hal yang dijalankan untuk melayani sistem baru dalam pengendalian harga dan distribusi. Salah satu yang terdapat pada tujuan tersebut adalah perencanaan sebagai sarana yang mengumpulkan, menganalisa dan mempublikasikan informasi yang diperlukan untuk membuat keputusan beralasan.

### 3) *Change or Widening Choice*

Proses perencanaan dapat secara khusus digunakan untuk memperluas dan mempublikasikan berbagai macam pilihan kondisi atau tujuan dimasa depan. Fungsi ini dapat diperluas untuk mencakup pembukaan peluang-peluang tujuan yang baru. Kurangnya teknik dan kemauan sering menghambat sebuah perencana, pelebaran pilihan yang dilaksanakan kemungkinan dapat mengakibatkan tumpang tindih sebuah tujuan. Pilihan-pilihan antara alternatif yang penting dalam penentuan sebuah keputusan dapat dijalankan dengan

rasional. Sebuah perencanaan jelas tidak dapat dibuat tanpa adanya pengetahuan tentang sebuah alternatif tujuan tersebut, pemilih harus diberitahu tentang berbagai pilihan dan implikasi dari masing-masing pilihan yang terbuka. Hal ini menunjukkan bahwa perencana seharusnya untuk membuat alternatif jika terjadi kebuntuan dalam pelaksanaannya.

Suatu perencanaan menurut Kunarjo (2002:16-23) dapat disusun dalam empat bagian antara lain:

- 1) Jangka waktu. Dilihat dari pembagian jangka waktu maka perencanaan dapat dibagi menjadi tiga jenis yaitu:
  - (a) Perencanaan jangka panjang (antara 10 sampai dengan 25 tahun). Perencanaan yang dilakukan ini cenderung berkaitan dengan program keluarga berencana, program penanggulangan kemiskinan dan lainnya. Perencanaan jangka panjang ini seharusnya dilaksanakan secara berkelanjutan.
  - (b) Perencanaan jangka menengah (sekitar  $\pm$  5 tahun). Perencanaan yang dilakukan pada jangka waktu menengah adalah sekitah lima tahun. Perencanaan jenis ini biasanya cenderung memenuhi kebutuhan politis pada masa jabatannya sebagai penguasa pemerintahan.
  - (c) Perencanaan jangka pendek (kurun waktu 1 tahun). Perencanaan jangka pendek atau disebut juga perencanaan operasional tahunan yang memiliki kurun waktu hanya satu tahun. Karena dalam jangka waktu yang pendek maka sasaran yang disajikan bersifat lebih konkret. Jika dilihat dari segi penyimpangannya antara rencana dan sasaran yang akan dicapai perencanaan jenis ini memiliki

resiko penyimpangan yang lebih kecil jika dibanding perencanaan jangka menengah maupun jangka panjang.

- 2) Ruang lingkup. Apabila dilihat dari lingkungannya, perencanaan dapat dibagi dalam tiga bagian, antara lain sebagai berikut:
  - (a) Perencanaan agregatif atau komprehensif, perencanaan jenis ini meliputi perencanaan yang seluruhnya membahas tentang perekonomian secara global. Artinya perencanaan dimulai dengan proyeksi peningkatan pendapatan atau produksi skala nasional dalam periode tertentu.
  - (b) Perencanaan parsial (*Project by project*), perencanaan ini dilaksanakan secara bertahap melalui pembangunan program atau proyek-proyek yang biasanya dijalankan dalam program jangka pendek misalnya untuk program penanggulangan kemiskinan dan lain sebagainya
- 3) Tingkat keluwesan perencanaan. Dalam hal ini merupakan perencanaan yang dapat dilakukan dengan luwes atau tidak kaku. Dilihat dari segi keluwesannya maka perencanaan dapat dipilah dalam dua bagian yaitu:
  - (a) Perencanaan preskriptif, perencanaan ini dapat diartikan berasal dari kata *prescription* atau resep. Pelaksanaan dari perencanaan seperti ini dilakukan seolah-olah mengikuti yang tertulis apa yang telah tercantum dalam resep. Maksudnya adalah daerah harus mengikuti sesuai dengan rencana yang telah disusun dari pemerintah pusat. Perencanaan yang seperti ini biasanya cenderung bersifat kaku, sasaran harus dapat dicapai sesuai dengan apa yang direncanakan.

Bisanya perencanaan model ini dianut oleh negara dengan sistem sosialis tertentu.

- (b) Perencanaan indikatif, perencanaan ini mempunyai sasaran berupa indikasi dari apa yang akan dicapai. Walaupun pada kenyataannya perencanaan jenis ini bersifat lebih luwes tetapi tidak berarti bahwa penyimpangan-penyimpangan terhadap sasaran program dapat dilakukan dengan bebas. Dalam perencanaan indikatif memiliki persyaratan seperti: (1) mengarah pada tujuan; (2) mempunyai prioritas; dan (3) tidak didasari atas model yang kaku. Jenis perencanaan ini dianut oleh negara yang sedang berkembang seperti Indonesia.
- 4) Arus informasi. Dilihat dari jenis ini maka perencanaan dapat dibagi menjadi dua katagori yaitu: (1) perencanaan dari atas ke bawah (*top down*); dan (2) perencanaan dari bawah ke atas (*bottom up planning*). Didalam sebuah perencanaan yang sering disebut “atas” dan “bawah” adalah relatif, misalnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau departemen teknis, disatu pihak, dan perencanaan makro dengan perencanaan mikro. Perencanaan dari atas kebawah ini memiliki banyak kelemahan, antara lain terciptanya proyek-proyek pembangunan yang tidak efisien.

#### 2.2.1.3 Syarat-Syarat Perencanaan yang Baik

Perencanaan yang dianggap baik menurut Sjafrizal (2014:44), terdiri dari delapan aspek meliputi :

1. Tersusun secara lengkap termasuk sektor swasta

Karena perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah merupakan usaha pemerintah untuk mendorong proses pembangunan, maka banyak

kalangan beranggapan bahwa perencanaan tersebut hanya berkaitan langsung dan dibiayai oleh pemerintah saja. Anggapan ini tidaklah sebenarnya tepat karena perencanaan pembangunan itu pada dasarnya adalah sebuah perencanaan yang bersifat menyeluruh tidak hanya mencakup sektor pemerintah tetapi juga meliputi sektor swasta dan masyarakat secara keseluruhan, misalnya sektor industri, perdagangan, dan jasa yang umumnya dilaksanakan dan dibiayai oleh pihak swasta.

2. Memasukkan evaluasi perekonomian masa lalu

Hal ini sangat penting mengingat pembangunan merupakan proses yang berkelanjutan yang berarti pembangunan yang akan direncanakan sangat ditentukan pula oleh hasil pembangunan yang telah dilakukan di masa lalu, hasil pembangunan berikut permasalahan dan kendala yang dihadapi akan dapat diketahui melalui evaluasi terhadap perekonomian di masa lalu.

3. Merinci tujuan dan prioritas pembangunan

Penyusunan perencanaan yang baik memerlukan penetapan dan analisis yang jelas dan konkrit tentang tujuan pembangunan yang ingin dicapai.

4. Menerjemahkan tujuan ke dalam target pembangunan

Perencanaan yang baik haruslah terarah dan terukur, sehingga sasaran pembangunan menjadi jelas dan dapat dimonitor dan dievaluasi dikemudian hari untuk mengetahui tingkat capaian yang dapat dihasilkan.

5. Strategi dan kebijakan bersifat spesifik

Strategi dan kebijakan yang dirumuskan haruslah bersifat spesifik sesuai kondisi, potensi dan permasalahan yang dihadapi oleh negara dan

daerah yang bersangkutan. Hal ini guna mendorong proses pembangunan yang lebih baik dan cepat.

6. Berisikan perencanaan kebutuhan investasi

Perencanaan yang baik haruslah memuat perkiraan jumlah investasi yang diperlukan untuk dapat mencapai sasaran dan target pembangunan yang telah ditetapkan semula, dengan cara demikian akan terdapat keterpaduan antara perencanaan, pemrograman, anggaran (planning, program, and budgeting).

7. Memuat proyeksi selama periode perencanaan

Perencanaan yang baik bersifat terukur melalui penetapan sasaran dan target pembangunan secara konkrit.

8. Mempunyai kaitan yang jelas dengan perencanaan pembangunan lainnya

Untuk mewujudkan perencanaan yang terpadu dan bersinergi antar daerah dan tingkat pemerintahan, maka harus dalam perencanaan yang dipersiapkan dengan baik terlihat kaitan dan hubungan antara satu dokumen perencanaan dengan dokumen perencanaan lainnya yang terkait. Untuk mewujudkan hal ini, maka penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Strategis (Renstra) harus berhubungan dan terkait dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). Sedangkan rencana tahunan, baik Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) merupakan jabaran yang lebih konkrit dari RPJM dan Renstra tersebut.

Menyusun perencanaan pembangunan merupakan pekerjaan yang relatif sulit dikerjakan, hal ini dikarenakan dalam penyusunan sebuah perencanaan

maupun dalam proses pelaksanaannya melibatkan banyak *stakeholder*, disamping masalah stabilitas politik yang tidak dapat diabaikan. Menurut Kunarjo (2002:24) menyatakan bahwa:

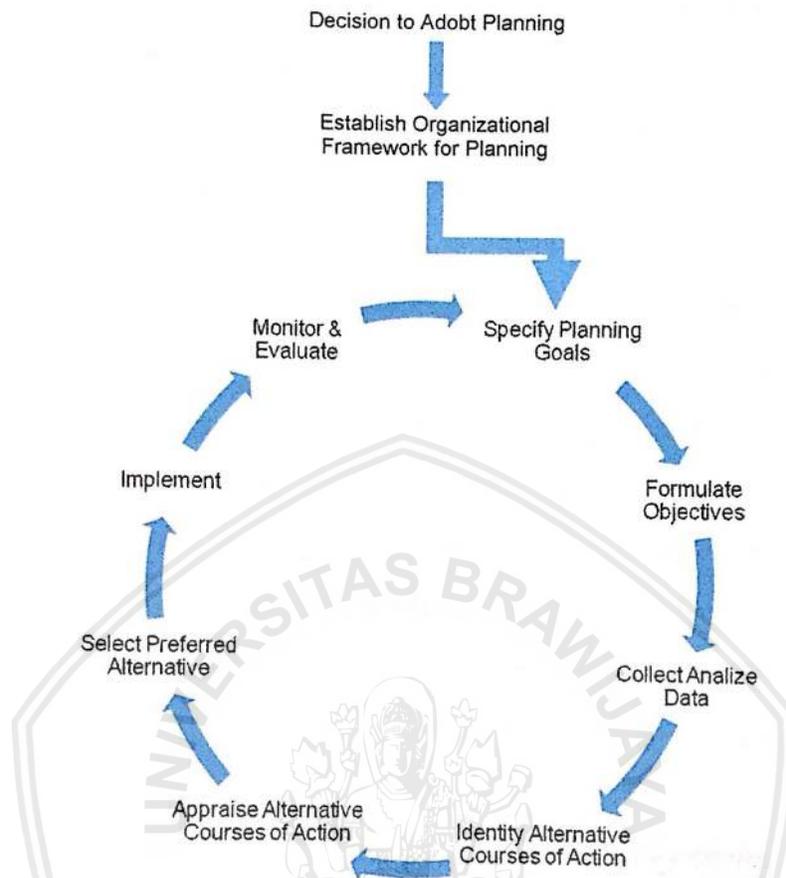
“Pada dasarnya perencanaan pembangunan mempunyai beberapa persyaratan yang diantaranya adalah: (1) Perencanaan harus didasari dengan tujuan pembangunan; (2) Perencanaan harus konsisten dan realistis; (3) Perencanaan harus dibarengi dengan pengawasan yang kontinu; (4) Perencanaan harus mencakup aspek fisik dan pembiayaan; (5) Para perencana harus memahami berbagai perilaku hubungan antar variabel ekonomi; (6) Perencanaan harus punya koordinasi”.

Adapun penjelasan dari setiap persyaratan yang telah disampaikan, Kunarjo (2002:24-28) melanjutkan penjelasan dari setiap persyaratan yang ada sebagai berikut:

1. Didasari Tujuan Pembangunan.
2. Konsisten dan Realistis.
3. Pengawasan Yang Berkala,
4. Mencakup Aspek Fisik dan Pembiayaan.
5. Memahami Berbagai Perilaku dan Hubungan Antar Variabel Ekonomi.

#### 2.2.1.4 Proses Perencanaan

Proses perencanaan menurut Conyers dan Hills (1990:74-75) dapat dilihat pada gambar 2.1 berikut ini:



**Gambar 2.1 Proses Perencanaan menurut Conyers dan Hills**

Proses perencanaan menurut Conyers dan Hills (1990:74-75) yaitu:

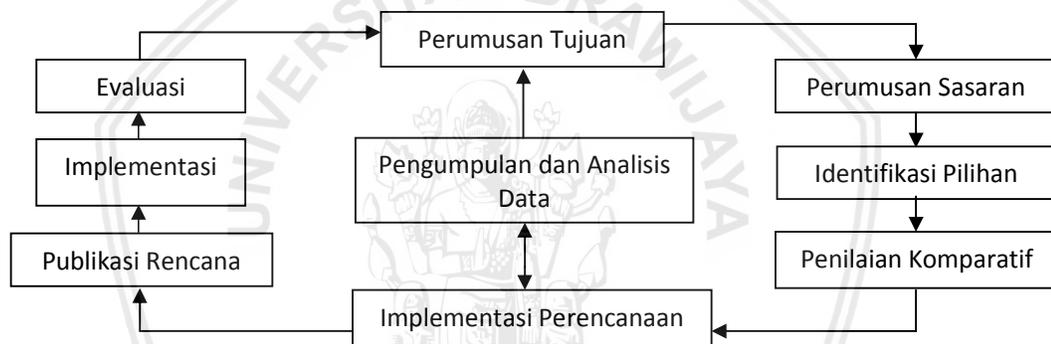
1. *The decision to adopt planning*: Pada tahap ini ditetapkan kerangka kerja organisasi (menentukan tujuan perencanaan, merumuskan perencanaan).
2. *Collect and analyse data*: Pada tahap ini dibutuhkan analisa situasi untuk menentukan sifat dan masalah perencanaan. Pengumpulan data dan analisa data merupakan bagian dari identifikasi masalah, membutuhkan sumber daya keuangan, tenaga kerja yang terlatih dan akses ke berbagai macam fasilitas.

3. *Identifying alternatives course of action*: Dilakukan untuk mencari tindakan yang mungkin dilakukan untuk memecahkan masalah dan mencapai tujuan dan sasaran pembangunan yang diinginkan.
4. *Plan and project appraisal*: Penilaian pada dasarnya berarti mengidentifikasi kelebihan dan kekurangan dari setiap tindakan yang bertujuan untuk menghasilkan informasi bagi pengambil keputusan yang membantu mereka untuk memutuskan tindakan yang harus dipilih.
5. *Implement*: Dipandang sebagai sesuatu di luar lingkup perencanaan atau perencana karena implementasi rencana atau program merupakan tanggung jawab operasional teknis dan administratif. Namun, implementasi tidak bisa dipisahkan dari tahapan lainnya. Sehingga penting untuk memperhatikan implementasi rencana, identifikasi berbagai macam aktifitas yang terkait dengan rencana atau proyek, membuat berbagai jadwal sumber daya (keuangan, staf, material, dan peralatan).
6. *Monitoring and evaluation*: Ketika rencana atau proyek diimplementasikan maka monitoring dan evaluasi penting dilakukan untuk mengetahui apakah kegiatan tersebut sesuai dengan perencanaan.

Sedangkan menurut Blakely (1989) dalam Kuncoro (2004:48) ada 6 (enam) tahapan dalam proses perencanaan pembangunan daerah, yaitu (1) Pengumpulan dan analisis data; (2) Pemilihan strategi pembangunan daerah; (3) Pemilihan proyek-proyek pembangunan; (4) Pembuatan rencana tindakan; (5) Penentuan rincian proyek dan (6) Persiapan perencanaan secara keseluruhan dan implementasi.

Berbeda dengan Blakely, Bendavid Val dalam Kuncoro (2004:49) menyajikan suatu model perencanaan, terdapat 3 (tiga) hal yang menarik dari

gambar tersebut, yaitu: (1) Pengumpulan dan analisis data bukan merupakan suatu tahap dalam proses perencanaan secara keseluruhan, tetapi secara terus menerus berfungsi mendukung dan menyediakan informasi pada setiap tahap perencanaan; (2) Semua tahap dalam proses perencanaan merupakan bagian dari siklus dimana tujuan-tujuan secara periodik ditinjau kembali, sasaran-sasaran dirumuskan kembali dan seterusnya; (3) Suatu rencana yang sudah disosialisasikan bukanlah merupakan akhir dari suatu proses, tetapi suatu yang dihasilkan dari waktu ke waktu untuk kepentingan-kepentingan praktis. Untuk lebih jelasnya lagi, dapat dilihat pada gambar 2.2 berikut ini:



**Gambar 2.2 Proses Perencanaan menurut Bendavid-Val (1991) dalam Kuncoro (2004:50)**

Menurut Riyadi dan Bratakusumah (2004:325), sistem perencanaan pembangunan di Indonesia, secara umum dapat ditelaah melalui 4 (empat) tahap perencanaan pembangunan, dimana satu sama lain saling berkaitan:

1. Tahap perencanaan kebijakan umum

Pada tahap ini perencanaan yang disusun bersifat politis dengan mengemukakan berbagai kebijakan umum pembangunan sebagai suatu produk kebijakan nasional.

2. Tahap perencanaan program pembangunan

Pada tahapan ini, perencanaan pembangunan sudah lebih khusus mencerminkan langkah-langkah yang akan dilakukan pemerintah dalam bentuk program-program pemerintah (eksekutif).

### 3. Tahap perencanaan strategis pembangunan

Dalam tahapan ini, perencanaan pembangunan mulai terfokus pada sektor-sektor pembangunan yang akan diimplementasikan oleh instansi-instansi teknis.

### 4. Tahap perencanaan operasional pembangunan

Disini perencanaan pembangunan sudah lebih teknis dan operasional sampai pada tahapan detail pelaksanaannya. Tahapan ini biasanya sudah dipolakan dalam bentuk tahunan.

Lain lagi menurut Abe (2005:77) mengidentifikasi bahwa tahapan perencanaan terdiri dari 6 (enam) langkah perencanaan, yaitu:

#### 1. Penyelidikan

Merupakan sebuah proses untuk mengetahui dan mengumpulkan masalah-masalah yang sedang dihadapi dan berkembang di masyarakat.

#### 2. Perumusan masalah

Perumusan masalah dilakukan melalui suatu proses analisis atas data dan informasi yang diperoleh. Rumusan masalah dapat mencerminkan kebutuhan dari masyarakat dapat dicapai dengan melibatkan masyarakat dalam proses tersebut agar data dan informasi yang dihimpun benar-benar merupakan apa yang dirasakan dan apa yang menjadi keprihatinan dari masyarakat.

#### 3. Identifikasi daya dukung

Daya dukung yang dimaksud tidak hanya dana, melainkan keseluruhan aspek yang dapat mendukung dan memungkinkan terselenggaranya kegiatan dalam mencapai tujuan dan target yang telah ditetapkan. Daya dukung tersebut berkaitan dengan persoalan yang dihadapi, tujuan yang hendak dicapai serta kegiatan yang akan dilaksanakan. Pemahaman tentang daya dukung ini diperlukan agar rencana kerja yang telah disusun tidak bersifat asal jadi tetapi benar-benar merupakan hasil dari perhitungan yang masak.

4. Perumusan tujuan

Merupakan proses untuk merumuskan suatu kondisi yang hendak dicapai, suatu keadaan yang diinginkan dan oleh karena itu dilakukan sejumlah upaya untuk mencapainya.

5. Penetapan langkah-langkah

Merupakan proses menyusun berbagai kegiatan yang akan dilaksanakan. Proses ini merupakan proses membuat rumusan rencana tindakan. Rencana tindakan tersebut pada umumnya akan memuat apa yang hendak dicapai, kegiatan yang hendak dilakukan pembagian tugas dan tanggungjawab dan waktu yang diperlukan, kapan kegiatan tersebut dilaksanakan dan membutuhkan waktu berapa lama kegiatan akan dilaksanakan hingga selesai.

6. Penentuan anggaran

Anggaran memegang peranan yang penting karena segala rencana kegiatan yang akan dilaksanakan tidak akan terlaksana tanpa adanya dukungan anggaran. Penyusunan anggaran tidak hanya berkenaan dengan alokasi data dalam bentuk uang tetapi usaha untuk menyusun

alokasi anggaran dari berbagai sumber daya yang tersedia dan potensial untuk diusahakan.

Sedangkan menurut Tjokroamidjojo (1995), tahap-tahap dalam proses perencanaan yaitu:

a Penyusunan rencana

Penyusunan rencana ini meliputi unsur-unsur, yaitu:

1. Tinjauan keadaan, merupakan kegiatan tinjauan sebelum memulai suatu rencana atau tindakan terhadap pelaksanaan sebelumnya. Disini diusahakan dapat diidentifikasi masalah-masalah pokok yang dihadapi, sejauh mana kemajuan telah dicapai, hambatan-hambatan dan potensi-potensi yang ada.
2. *Forecasting* (peramalan), yaitu perkiraan keadaan masa yang akan datang.
3. Penetapan tujuan dan pemilihan cara-cara pencapaian tujuan tersebut.
4. Identifikasi kebijaksanaan dan/atau kegiatan usaha yang perlu dilakukan dalam rencana. Suatu *policy* mungkin perlu didukung oleh program-program pembangunan, agar lebih operasional rencana kegiatan usaha ini perlu dilakukan berdasarkan pemilihan alternatif yang baik yang dalam hal ini dilakukan berdasarkan *opportunity cost* dan skala prioritas.
5. Persetujuan rencana.

b Penyusunan program rencana

Merupakan tahap perumusan yang lebih terperinci mengenai tujuan-tujuan atau sasaran, suatu perincian jadwal kegiatan, jumlah dan jadwal

pembiayaan serta penentuan lembaga mana yang akan melakukan program-program pembangunan tersebut.

c Pelaksanaan rencana

Dalam tahap ini merupakan tahap untuk melaksanakan rencana dimana perlu dipertimbangkan juga kegiatan-kegiatan pemeliharaan. Kebijakan-kebijaksanaan pun perlu diikuti implikasi pelaksanaannya, bahkan secara terus menerus perlu untuk dilakukan penyesuaian-penyesuaian.

d Pengawasan

Adapun tujuan dari pengawasan ini adalah:

1. Agar pelaksanaan berjalan sesuai dengan rencananya.
2. Jika terdapat penyimpangan maka perlu untuk diketahui berapa jauh penyimpangan tersebut dan dicari penyebabnya.
3. Dilakukan tindakan korektif untuk penyimpangan tersebut.

Untuk itu diperlukan suatu sistem *monitoring* dengan pelaporan dan *feedback* daripada pelaksanaan rencana.

e Evaluasi

Tahap ini dilakukan secara terus menerus selama proses pelaksanaan. Selain itu, tahap ini dilakukan sebagai pendukung tahap penyusunan rencana, yaitu evaluasi tentang situasi sebelum rencana dimulai dan evaluasi tentang pelaksanaan rencana sebelumnya. Sehingga dengan evaluasi dapat dilakukan perbaikan terhadap perencanaan selanjutnya dan penyesuaian terhadap perencanaan itu sendiri.

Menurut Mayer (1985), untuk model perencanaan yang rasional terdiri dari 9 (Sembilan) langkah, yaitu:

1. *Determination of goals*; tujuan merupakan ungkapan dari suatu nilai yang dikaitkan dengan suatu kondisi ideal masa depan yang ingin dicapai. Sumber tujuan biasanya dari konstitusi atau undang-undang yang telah ditetapkan sebelumnya.
2. *Assessment of needs*; kebutuhan adalah permintaan untuk menuju keadaan yang lebih baik. Penilaian kebutuhan adalah suatu penentuan ukuran kondisi yang terjadi di masyarakat, dimana diharapkan para pembuat keputusan dapat memperbaiki atau memenuhinya.
3. *Specification of objectives*; dalam langkah ini dilakukan penetapan sasaran atau hasil yang akan dicapai/dapat diukur yang merupakan suatu definisi operasional dari tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.
4. *Design of alternative actions*: langkah ini untuk mengidentifikasi atau merancang beberapa alternatif tindakan yang ingin diambil oleh para pengambil keputusan untuk dapat mencapai suatu sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya.
5. *Estimation of consequences of alternative actions*: langkah ini berisi analisis atas alternatif tindakan yang telah diidentifikasi atau dirancang di atas untuk dapat diketahui kekuatan atau kelemahan dari masing-masing alternatif tindakan.
6. *Selection of course of actions*: dalam langkah ini adalah pemilihan tindakan untuk mencapai sasaran yang dilakukan oleh para pengambil keputusan berdasarkan pertimbangan kekuatan dan kelemahan dari masing-masing alternatif tindakan.
7. *Assessment of needs*.
8. *Evaluation*.

### 9. *Implementation.*

Sama seperti perencanaan secara umum, perencanaan pembangunan pariwisata juga memerlukan adanya sasaran yang ingin dicapai. Penentuan sasaran melalui proses perencanaan tersebut membutuhkan pendekatan yang tepat dalam penyusunannya. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Yoeti (2001) bahwa:

“Dalam prakteknya, ada 2 (dua) pendekatan yang biasa digunakan dalam menetapkan sasaran yang dianggap relevan dengan kondisi pariwisata daerah, yaitu:

1. *Top-down approach*: pendekatan ini mengatakan, sasaran pada tiap tingkatan dalam suatu organisasi ditentukan berdasarkan sasaran setingkat di atasnya. Apabila berkaitan dengan kepariwisataan, pendekatan ini mengimplikasikan bahwa sasaran daerah harus diturunkan sesuai dengan sasaran nasional dan pada saat yang bersamaan, sasaran daerah akan terwujud dari sub-daerah.
2. *Flexible and balance*: pendekatan kedua ini lebih fleksibel dan berimbang dari pendekatan pertama, karena pendekatan ini mengundang partisipasi dan interaksi di antara semua tingkatan. Pendekatan ini lebih relevan, karena semua unsur yang terlibat dalam pariwisata ikut berpartisipasi dan menyumbang saran atau usul dalam perumusan sasaran daerah.”

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa perencanaan pariwisata bisa dilakukan melalui 2 (dua) pendekatan yang bertujuan akhir meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Lebih lanjut diuraikan oleh Gunn, dalam Yoeti (2005), yang menetapkan bahwa sasaran pembangunan kepariwisataan pada suatu daerah tujuan wisata adalah sebagai berikut:

“Pertama, mempersiapkan aksesibilitas, fasilitas dan daya tarik pariwisata sedemikian rupa sehingga wisatawan berkunjung ke DTW tersebut merasa puas, senang, dan sesuai dengan harapannya; kedua, supaya perusahaan-perusahaan yang termasuk kelompok industri pariwisata memperoleh hasil keuntungan yang berimbang atau proporsional dengan volume kunjungan wisatawan ke daerah itu; ketiga, pengembangan yang dilakukan hendaknya sekaligus dapat memberikan perlindungan terhadap kerusakan lingkungan, pencemaran seni dan budaya, kerusakan moral dan kepribadian bangsa, kehancuran kehidupan beragama, dan terhindar dari perdagangan narkoba internasional.”

Lebih lanjut Gunn (1994) menyebutkan bahwa kegiatan perencanaan pariwisata dapat dibagi ke dalam 3 (tiga) skala, yaitu: (1) *site scale* (skala situs), (2) *destination scale* (skala destinasi) dan; (3) *Regional scale* (skala regional).

1. Perencanaan pariwisata pada skala situs.

Pada kegiatan perencanaan pariwisata pada skala situs ini, sebagaimana disebutkan oleh Gunn (1994), bahwa peran arsitek lebih dominan dan fungsinya sering disamakan dengan desainer. Dalam pelaksanaan sejumlah proyek pariwisata, desainer juga dibantu oleh para ahli dari bermacam bidang.

2. Perencanaan pariwisata pada skala destinasi

Pada skala destinasi, faktor *place* (tempat) menjadi penting, karena dalam kegiatan pariwisata, wisatawan harus mempunyai rencana

tentang tempat yang akan dikunjungi. Selain itu, sebagaimana dijelaskan oleh Gunn (1994) bahwa suatu destinasi harus memiliki setidaknya 4 (empat) unsur mendasar, yaitu: (1) *transportation and access* (transportasi dan akses) menuju satu atau lebih destinasi, (2) satu atau lebih destinasi dengan *adequate public utilities and travel services* (pelayanan umum dan pariwisata yang layak), (3) *attractions complexes (clusters)* (atraksi-atraksi) yang sesuai dengan keinginan pasar, dan (4) *Pertalian efficient and attractive transportation* (transportasi yang efisien dan menarik) antara kota dan destinasi.

### 3. Perencanaan pariwisata pada skala regional

Sebagaimana diterangkan oleh Gunn (1994) bahwa perencanaan adalah suatu kegiatan yang lebih bersifat seni daripada ilmu, dan oleh sebab itu maka rencana-rencana yang dihasilkan harus selalu diteliti untuk menghindari munculnya dampak sosial, ekonomi, dan lingkungan sehingga mampu mencapai tujuan yang diinginkan.

Menyelesaikan kegiatan pembangunan dengan kebutuhan dan minat wisatawan adalah proses penting dalam perencanaan pariwisata pada skala regional (Gunn, 1994). Hal penting lainnya adalah menyangkut *spatial patterns* (pola-pola keruangan). Pearce, sebagaimana dikutip oleh Gunn (1994), menjelaskan adanya aktifitas 5 (lima) unsur pariwisata, yaitu: (1) atraksi, (2) transportasi, (3) akomodasi, (4) fasilitas pendukung, dan (5) infrastruktur, yang kesemuanya membutuhkan ruang.

### 2.2.1.5 Aktor yang Melakukan Penyusunan Perencanaan

Menurut Conyers dan Hills (1990:15) melihat suatu organisasi dengan membedakan peran 3 (tiga) aktor di dalamnya, yaitu:

1. Politisi berperan sebagai pengambil kebijakan atau yang membuat keputusan politis;
2. Perencana (*planners*), yaitu orang yang memegang perencanaan karena posisi ataupun pelatihan profesional yang diperolehnya;
3. Implementasi yang dilakukan secara terpisah oleh administrator.

Berdasarkan aktor yang melakukan proses penyusunan perencanaan pembangunan, Innes (2000) membedakannya dalam beberapa model yaitu:

1. *Technical bureaucratic planning*; perencanaan ini berbasis kepada penilaian birokrasi atas alternatif yang terbaik untuk mencapai tujuan dengan mengembangkan analisis komparatif serta proyeksi, untuk membuat suatu rekomendasi bagi pengambil keputusan berdasarkan informasi dan penilaian atas dampak politik dan perubahan yang dikehendaki.
2. *Political influence planning*; dalam model ini, perencana adalah elit pimpinan daerah atau anggota legislatif yang terpilih. Perencanaan berbasis pada aspirasi/harapan dari masing-masing kontituennya.
3. *Social movement planning*; perencanaan disusun berdasarkan pergerakan masyarakat dimana di dalamnya terdapat individu atau kelompok yang secara struktur tidak mempunyai kekuatan, bergabung bersama dengan tujuan yang sama.
4. *Collaborative planning*; dalam model ini setia partisipan bergabung untuk mengembangkan misi dan tujuannya, menyampaikan

kepentingannya untuk diketahui bersama, mengembangkan saling pengertian atas masalah dan perjanjian yang mereka butuhkan, dan kemudian bekerja melalui serangkaian tugas yang diperjanjikan bersama untuk mencapai kesejahteraan bersama.

## 2.2.2 Pembangunan

Pembangunan diperlukan baik dalam konteks fisik maupun non fisik, baik dinegara maju maupun negara yang berkembang. Pembangunan yang diharapkan adalah proses perubahan yang dilaksanakan melalui upaya terencana untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat. Pembangunan khususnya di Indonesia merupakan suatu tahap yang mesti dijalani oleh setiap lapisan masyarakat melalui tahapan pengembangan dalam menuju kondisi yang adil, makmur, dan sejahtera.

### 2.2.2.1 Pengertian Pembangunan

Sebuah pembangunan merupakan kegiatan yang harus dilakukan secara merata diseluruh negara, bagi seluruh masyarakat dan bukan ditujukan untuk kepentingan suatu kelompok atau golongan. Hasil pembangunan harus benar-benar dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat dalam bentuk meningkatnya taraf hidup maupun kualitas kehidupan seluruh masyarakat. Adapun pengertian pembangunan menurut Suryono (2010:4) yang mengatakan bahwa:

“Pembangunan merupakan suatu proses perubahan yang dilakukan secara sadar dan terus menerus untuk mencapai kemajuan dan perbaikan hidup yang lebih baik menuju tujuan yang diinginkan. Oleh karena itu, dalam pembangunan (*development*) terkandung unsur-unsur: (1) Perubahan: yaitu perubahan dari sesuatu yang dianggap masih kurang menuju kesempurnaan; (2) Tujuan: yaitu tujuan yang diarahkan dari, oleh, dan untuk rakyat (manusia) menuju pelestarian, kesejahteraan, dan kebahagiaan hidup yang lebih baik; dan (3) Potensi: yaitu potensi masyarakat yang terdapat dalam masyarakat itu sendiri yang kemudian dapat digunakan untuk mendukung pelaksanaan perencanaan pembangunan”.

Dapat disimpulkan bahwa pembangunan merupakan proses untuk memajukan kehidupan suatu bangsa dengan menjalankan tahapan-tahapan secara tepat sebagai pendukung proses pembangunan dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Sedangkan menurut Widodo (2006:3) menjelaskan bahwa “pengertian pembangunan dapat dijelaskan dengan menggunakan dua sudut pandang yang berbeda, yaitu pertama pandangan pembangunan lama atau sering dikenal dengan pembangunan tradisional”. Lebih lanjut Widodo menjelaskan bahwa pembangunan dalam pandangan tradisional diartikan sebagai upaya yang dilakukan untuk meningkatkan pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) ditingkat nasional atau Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) ditingkat daerah. Namun proses pembangunan atas pandangan tradisional ini masih menyisakan berbagai permasalahan seperti pengangguran, kesenjangan pendapatan, dan ketidakpastian perbaikan pendapatan riil sebagian besar penduduknya. Oleh karena itu muncul pandangan yang kedua yaitu istilah pembangunan modern.

Pembangunan merupakan hasil-hasil dari keputusan yang ditentukan oleh kebijakan publik, dimana setiap keputusan yang ditetapkan pemerintah sebagai pedoman dalam menjalankan pemerintahan serta mampu mengatasi permasalahan yang muncul sebagai upaya untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Kebijakan ini dapat berpengaruh terhadap pembangunan daerah yang dimana keputusan atau kebijakan publik berpengaruh kepada seluruh aspek kehidupan masyarakat yang dilaksanakan berkelanjutan untuk memperbaiki tatanan kehidupan didaerah kearah yang lebih baik. Pelaksanaan pembangunan daerah lebih berfokus terhadap peningkatan kemandirian dan kemampuan daerah dalam merencanakan dan mengelola daerah, juga

meningkatkan koordinasi pembangunan daerah. Dapat dilihat dari sisi ekonomi, perencanaan pembangunan sangat diperlukan karena agar penggunaan dan alokasi sumber daya dapat lebih efektif dan efisien, selanjutnya agar perkembangan ekonomi yang terjadi berlangsung dengan baik dan berkelanjutan.

#### 2.2.2.2 Tujuan Pembangunan

Tjokrominoto (1984) memandang pembangunan sebagai transformasi sosial masyarakat pada masalah pokoknya dapat dilihat dari lima dimensi penting dalam proses pembangunan yaitu “dimensi kesejahteraan sosial ekonomi, transformasi sosial dari masyarakat tradisional kearah masyarakat maju (modern), pembangunan bangsa (*National Building Concept*), menempatkan keseimbangan antara manusia dengan lingkungannya dan manusia sebagai pusat perhatian” dalam Sudriamunawar (2012:30-32). Pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat melalui proses sosial, ekonomi, dan institusional, setidaknya pembangunan memiliki tujuan inti sebagaimana Todaro dan Smith mengemukakan ada tiga tujuan yang terkandung dalam pembangunan yaitu: (1) peningkatan ketersediaan dan perluasan distribusi barang-barang kebutuhan hidup yang pokok, (2) peningkatan standar hidup, dan (3) perluasan pilihan ekonomis dan sosial”. Todaro dan Smith (2011:27)

Peningkatan ketersediaan serta perluasan distribusi barang kebutuhan pokok seperti pangan, sandang, papan, kesehatan dan perlindungan keamanan. Peningkatan standar hidup seperti peningkatan pendapatan, kualitas pendidikan, peningkatan nilai-nilai budaya sebagai jati diri bangsa, sedangkan perluasan pilihan-pilihan ekonomis dan sosial dengan membebaskan diri dari sikap ketergantungan dengan negara lain serta menghormati dan menjunjung nilai-nilai

kemanusiaan. Pembangunan khususnya dalam kesejahteraan sosial ekonomi menurut Tjokrominoto, “dimensi ini menekankan kepada indikator ekonomi sebagai titik pangkal pencapaian tujuan. dengan kata lain tujuan pelaksanaan pembangunan adalah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat. Tolak ukur yang dipergunakan saat ini adalah seperti produk nasional, laju pertumbuhan ekonomi, pendapatan perkapita, tingkat keterpaduan ekonomi dan lain-lain” Sudriamunawar (2012:30).

### 2.2.2.3 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembangunan

Dalam proses pembangunan yang dilaksanakan tidak akan dapat berjalan secara mulus dalam keberhasilannya, tentu ada faktor yang mempengaruhi baik itu secara positif dan negatif. Secara umum faktor-faktor yang mempengaruhi pembangunan adalah:

#### 1) Faktor Lingkungan

Faktor lingkungan dalam proses perencanaan pembangunan dilihat dari sisi faktor eksternal maupun faktor internal meliputi (a) sosial; (b) budaya; (c) ekonomi; dan (d) politik. Dalam perencanaan khususnya perencanaan pembangunan masyarakat dapat menjadi obyek sekaligus aktor dari sebuah perencanaan. Scoorl (1984) menyatakan bahwa “perencanaan sosial dapat berarti perencanaan untuk masyarakat (*societal planning*)” (Bratakusumah, 2004:16). Kondisi sosial yang dialami masyarakat sangat berpengaruh pada pembangunan karena dapat menggambarkan kebiasaan-kebiasan kehidupan yang terjadi dilingkungan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan.

Budaya merupakan hal yang sangat melekat dan menjadi kebiasaan dalam menjalankan aktifitas yang terdapat disuatu daerah tertentu dan dapat

berpengaruh terhadap pembangunan. Dalam banyak aspek, faktor budaya sering disatukan dengan faktor sosial karena keterkaitan keduanya sangat erat. Seperti yang dikemukakan oleh Bintoro (1988), "...proses pembangunan yang sebenarnya, haruslah merupakan perubahan sosial-budaya. Pembangunan supaya menjadi suatu proses yang dapat bergerak maju sendiri (*self sustaining proces*) tergantung kepada manusia dan struktur sosialnya". Bratakusuma (2004:18)

Faktor ekonomi memiliki hubungan erat dengan pembangunan sehingga dapat dikategorikan sebagai faktor yang mempunyai determinan tinggi. Keadaan ekonomi yang semakin meningkat dapat memberikan kesempatan untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan dibidang lainnya. Dengan kata lain, pertumbuhan ekonomi sebagai indikator keberhasilan pembangunan. Menurut Bintoro (1998) "gejolak-gejolak ekonomis yang besar (atau juga gejolak-gejolak politik, dan lain-lain) paling sedikit kurang memungkinkan suatu perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang baik" Bratakusuma (2014:19). Hal ini didukung dengan pendapat Smith (1776) yang menyatakan bahwa "proses pertumbuhan diawali apabila perekonomian mampu melakukan pembagian kerja (*division of labour*)". Bratakusumah (2004:20).

Faktor politik merupakan faktor yang dipandang dapat mempengaruhi jalannya proses pembangunan, hal ini dilihat dari ideologi yang dianut oleh suatu negara. Ideologi tersebut dapat berpengaruh terhadap kondisi sistem perekonomian suatu negara dan secara signifikan dapat berpengaruh terhadap sistem pembangunan secara menyeluruh. Menurut Apter (1985), "mereka yang melihat pembangunan sebagai ikhtisar sejarah tahap-tahap

kemajuan biasanya menganggap tujuan itu bukan hanya sebagai pertumbuhan ekonomi tetapi juga sebagai perwujudan daripada demokrasi politik". Bratakusumah (2004:22).

## 2) Faktor Sumber Daya Manusia Perencana

Sebagai aktor yang menggerakkan sebuah perencanaan, sumber daya manusia perencana menjadi sangat penting dan bahkan dapat menjadi kunci bagi keberhasilan atau tidaknya proses perencanaan pembangunan. Peranan sumber daya manusia sudah terbagi dalam masing-masing bidang sesuai dengan keahlian dan keterampilan yang dimiliki seperti halnya bidang sumber daya manusia, pemasaran, produksi, dan sebagainya. Menurut Poppe (1995) menyatakan "peranan dan fungsi yang mesti dapat dilakukan seorang perencana cukup luas dan kompleks". Bratakusumah (2004:25).

## 3) Faktor Sistem yang digunakan

Dalam sistem perencanaan pembangunan yang digunakan biasanya dipengaruhi oleh ideologi yang dianut oleh suatu negara, sistem yang dikembangkan oleh suatu negara dalam melaksanakan pembangunan pada dasarnya juga dipengaruhi oleh ideologi yang dianut. Berhasil atau tidaknya perencanaan pembangunan yang diimplementasikan tergantung pada sejauh mana situasi dan kondisi yang ada dalam mendukung pelaksanaan pembangunan.

## 4) Faktor Pengembangan Ilmu dan Teknologi

Pengembangan ilmu dan teknologi berkembang sangat pesat apalagi pada era globalisasi saat ini. Ilmu pengetahuan dan teknologi dapat mendorong pembangunan, sebaliknya pembangunan yang berhasil akan mendorongnya ilmu pengetahuan dan teknologi. Menurut Bintoro (1998) mengatakan "ilmu

dan teknologi dapat merupakan sumber yang penting dalam proses perumusan kebijaksanaan dan pelaksanaan pembangunan”. Bratakusumah (2004:37).

#### 5) Faktor Pendanaan

Pendanaan dalam proses pembangunan sangat diperlukan karena produk pembangunan daerah harus menjadi produk hukum, politik dan ekonomi. Dapat dikatakan bahwa *cost and benefit* yang dihasilkan harus seimbang, sehingga dalam pembangunan tidak terjadi pemborosan. Anggaran yang diperhitungkan dan dipertimbangkan harus sesuai dengan prioritas dan kebutuhan untuk efektif dalam pembangunan.

### 2.3 Efektivitas Perencanaan Pembangunan

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan.

Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan. Hal ini sesuai dengan pendapat H. Emerson yang dikutip Soewarno Handyaningrat S. (2006:16) yang menyatakan bahwa “Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.”

Efektivitas memiliki arti berhasil atau tepat guna. Efektif merupakan kata dasar, sementara kata sifat dari efektif adalah efektivitas. Menurut Effendy (2008:14) mendefinisikan efektivitas sebagai “Komunikasi yang prosesnya

mencapai tujuan yang direncanakan sesuai dengan biaya yang dianggarkan, waktu yang ditetapkan dan jumlah personil yang ditentukan”.

Pengertian lain menurut Susanto (2005:156), “efektivitas merupakan daya pesan untuk mempengaruhi atau tingkat kemampuan pesan-pesan untuk mempengaruhi”. Menurut pengertian Susanto di atas, efektivitas bisa diartikan sebagai suatu pengukuran akan tercapainya tujuan yang telah direncanakan sebelumnya secara matang.

Efektivitas merupakan suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target dapat tercapai. Pendapat tersebut menyatakan bahwa efektivitas merupakan suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target yang telah ditetapkan sebelumnya oleh lembaga atau organisasi dapat tercapai. Hal tersebut sangat penting peranannya di dalam setiap lembaga atau organisasi dan berguna untuk melihat perkembangan dan kemajuan yang dicapai oleh suatu lembaga atau organisasi itu sendiri. Sedarmayanti (2006:61).

Setiap organisasi atau lembaga di dalam kegiatannya menginginkan adanya pencapaian tujuan. Tujuan dari suatu lembaga akan tercapai segala kegiatannya dengan berjalan efektif akan dapat dilaksanakan apabila didukung oleh faktor-faktor pendukung efektivitas.

Lebih lanjut menurut Agung Kurniawan (2005:109) mendefinisikan efektivitas, sebagai berikut: “Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya”.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas mengenai efektivitas, dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa

jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) yang telah dicapai oleh manajemen, yang mana target tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Hidayat (2006) yang menjelaskan bahwa :“Efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) telah tercapai. Dimana makin besar persentase target yang dicapai, makin tinggi efektivitasnya”.

Upaya mengevaluasi jalannya suatu organisasi, dapat dilakukan melalui konsep efektivitas. Konsep ini adalah salah satu faktor untuk menentukan apakah perlu dilakukan perubahan secara signifikan terhadap bentuk dan manajemen organisasi atau tidak. Dalam hal ini efektivitas merupakan pencapaian tujuan organisasi melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki secara efisien, ditinjau dari sisi masukan (input), proses, maupun keluaran (output). Dalam hal ini yang dimaksud sumber daya meliputi ketersediaan personil, sarana dan prasarana serta metode dan model yang digunakan. Suatu kegiatan dikatakan efisien apabila dikerjakan dengan benar dan sesuai dengan prosedur sedangkan dikatakan efektif bila kegiatan tersebut dilaksanakan dengan benar dan memberikan hasil yang bermanfaat.

### 2.3.1. Ukuran Efektivitas Perencanaan Pembangunan

Tingkat efektivitas dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Namun, jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai atau sasaran yang diharapkan, maka hal itu dikatakan tidak efektif.

Adapun kriteria atau ukuran mengenai pencapaian tujuan efektif atau tidak, sebagaimana dikemukakan oleh S.P. Siagian (2008:77), yaitu:

- a Kejelasan tujuan yang hendak dicapai, hal ini dimaksudkan supaya karyawan dalam pelaksanaan tugas mencapai sasaran yang terarah dan tujuan organisasi dapat tercapai.
- b Kejelasan strategi pencapaian tujuan, telah diketahui bahwa strategi adalah “pada jalan” yang diikuti dalam melakukan berbagai upaya dalam mencapai sasaran-sasaran yang ditentukan agar para implementer tidak tersesat dalam pencapaian tujuan organisasi.
- c Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap, berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dan strategi yang telah ditetapkan artinya kebijakan harus mampu menjembatani tujuan-tujuan dengan usaha-usaha pelaksanaan kegiatan operasional.
- d Perencanaan yang matang, pada hakekatnya berarti memutuskan sekarang apa yang dikerjakan oleh organisasi dimasa depan.
- e Penyusunan program yang tepat suatu rencana yang baik masih perlu dijabarkan dalam program-program pelaksanaan yang tepat sebab apabila tidak, para pelaksana akan kurang memiliki pedoman bertindak dan bekerja.
- f Tersedianya sarana dan prasarana kerja, salah satu indikator efektivitas organisasi adalah kemampuan bekerja secara produktif. Dengan sarana dan prasarana yang tersedia dan mungkin disediakan oleh organisasi.
- g Pelaksanaan yang efektif dan efisien, bagaimanapun baiknya suatu program apabila tidak dilaksanakan secara efektif dan efisien maka organisasi tersebut tidak akan mencapai sasarannya, karena dengan pelaksanaan organisasi semakin didekatkan pada tujuannya.

- h Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik mengingat sifat manusia yang tidak sempurna maka efektivitas organisasi menuntut terdapatnya sistem pengawasan dan pengendalian.

Barnard dalam Prawirosentono (2008: 27) yang mengatakan bahwa efektivitas adalah kondisi dinamis serangkaian proses pelaksanaan tugas dan fungsi pekerjaan sesuai dengan tujuan dan saranan kebijakan program yang telah ditetapkan, dengan definisi konseptual tersebut didapat dimensi kajian, yaitu dimensi efektivitas program.

Dimensi Efektivitas Program diuraikan menjadi indikator (1) Kejelasan tujuan program; (2) Kejelasan strategi pencapaian tujuan program; (3) perumusan kebijakan program yang mantap; (4) Penyusunan program yang tepat; (5) Penyediaan sarana dan prasarana; (6) Efektivitas operasional program; (7) Efektivitas fungsional program; (8) Efektivitas tujuan program; (9) Efektivitas sasaran program; (10) Efektivitas individu dalam pelaksanaan kebijakan program; dan (11) Efektivitas unit kerja dalam pelaksanaan kebijakan program.

Ukuran dari efektivitas perencanaan pembangunan adalah perencanaan yang dilakukan oleh pemerintah tersebut dapat berhasil dilaksanakan sesuai dengan tujuan awal. Adapun menurut Ringkasan Eksekutif Kajian Efektivitas Perencanaan Pembangunan oleh Badan Penelitian dan Pembangunan (2010) menjelaskan bahwa indikator efektivitas dalam perencanaan pembangunan adalah:

- a. Satuan waktu;
- b. Satuan hasil;
- c. Kualitas kerja; dan
- d. Kepuasan masyarakat

Dalam mengukur efektivitas perencanaan pembangunan, peneliti menggunakan indikator Satuan waktu, satuan hasil, kualitas kerja, dan kepuasan masyarakat.

#### 2.4 Perencanaan Pembangunan Pariwisata

Menurut pengertiannya kata pariwisata berasal dari Bahasa Sansekerta, yang terdiri dari dua suku kata yaitu: Pari dan Wisata, pari artinya banyak, berputar-putar, lengkap, sedangkan wisata berarti perjalanan atau kunjungan jadi kata dapat didefinisikan yaitu suatu perjalanan atau kunjungan yang dilaksanakan seseorang atau kelompok dari suatu tempat menuju ketempat yang lain.

Menurut Smith dalam Pitana dan Diarta (2009), pengertian pariwisata sebaiknya: (a) dapat diterima dan diterapkan secara global, (b) sederhana dan sejelas mungkin, (c) dapat diaplikasikan secara statistik, dan (d) sedapat mungkin konsisten dengan standar internasional. Salah satu yang menjadi contoh dari smith adalah definisi UN-WTO pada tahun 1994 yang mendefinisikan pariwisata sebagai berikut:

*“...The set activities engaged in by persons temporarily away from their usual environment, for a period not more than one year, and for a broad range leisure, business, religious, health and personal reasons, excluding the pursuit of remuneration from within the place visited or long-term change residence”*

Pariwisata merupakan sebuah aktivitas, pelayanan dan produk hasil industri dari pariwisata yang mampu menciptakan pengalaman perjalanan bagi wisatawan. Menurut McIntosh dalam Muljadi (2012:7), menyatakan bahwa pariwisata ialah:

*“...a composite of activities, services and industries that delivers a travel experience: transportation, accommodation, eating and drinking establishment, shops, intertainment, activity, and other*

*hospitality service available for individuals or group that are away from home*"

Selanjutnya menurut Norval dalam Muljadi (2012:7), menyatakan bahwa pariwisata adalah:

*"...the sum total of operations, mainly of an economic nature, which directly relate to the entri, stay and movement of foreigners inside and outside a certain country, city or region"*

Dilain sisi Hunziker dan Kraft dalam Muljadi (2012:7) menyatakan bahwa pariwisata adalah

*"...the totality of relationship and pheunomena arising from the travel and stay of strangers, provided the stay does not empty the establsment permanent residence and is not connected with a remunerated activity"*

Pengertian pariwisata berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang kepariwisataan memaparkan bahwa berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah.

Menurut Hadinoto (1996:42) menyampaikan bahwa "akibat tidak terencananya suatu pengembangan pariwisata akan menyebabkan rendahnya pendapatan dari sektor ini dan terjadinya kerusakan lingkungan, serta adanya dampak negatif pada nilai budaya masyarakat." Maka dari itu diperlukan perencanaan pembangunan pariwisata yang tepat dan komprehensif dalam jangka panjang, sehingga dimasa yang datang pariwisata diharapkan dapat menjadi sektor unggulan dan sumber devisa negara menggantikan hasil bumi.

Menurut Taroepratjeka dalam Yoeti (2001:151) menyatakan bahwa:

"Pembangunan kepariwisataan pada hakikatnya merupakan upaya untuk mengembangkan obyek dan daya tarik wisata, yang terwujud antara lain dalam bentuk keindahan alam, keberagaman flora dan fauna, kemajemukan tradisi dan budaya, serta peninggalan sejarah dan purbakala. Pemanduan obyek dan daya tarik wisata dengan pengembangan usaha jasa dan sarana

pariwisata akan berfungsi meningkatkan daya tarik wisatawan baru. Upaya pengembangan tersebut perlu didukung oleh pembangunan sarana yang memadai.”

Lebih lanjut berkaitan dengan perencanaan pariwisata, Hadinoto (1996:105) menyatakan bahwa:

“yang paling utama dalam aktifitas ini adalah menyusun kerangka kesempatan berkembangnya pariwisata, yang merupakan strategi pengembangan komprehensif Daerah Tujuan Wisata (di Kabupaten), yaitu mengenai penentuan wilayah pengembangan dan koridor wisata, agar pengembangan dimasa yang akan datang dapat terkoordinasi dan terarah ke kawasan-kawasan geografis yang tepat dengan prioritas yang tepat.”

Senada dengan pendapat yang disampaikan, Taroepratjeka dalam Yoeti (2001:151) menyatakan bahwa:

“Perencanaan dan pembangunan kepariwisataan nasional perlu dilakukan secara terpadu antara berbagai komponen yang menentukan dan menunjang keberhasilannya, seperti obyek dan daya Tarik wisata, akomodasi, transportasi, telekomunikasi, tenaga listrik, air bersih, industri cinderamata, kegiatan koperasi maupun peran swasta dan masyarakat luas.”

Perencanaan pembangunan daerah dalam bidang pariwisata juga merupakan bagian dari perencanaan pembangunan daerah secara menyeluruh maka keberhasilan perencanaan pembangunan disektor pariwisata juga harus diperhatikan faktor-faktor yang dapat berpengaruh terhadap perencanaan pembangunan daerah yang dimana menurut pendapat Riyadi dan Bratakusumah (2004:15) adalah faktor lingkungan, sumber daya manusia perencana, sistem yang digunakan, perkembangan ilmu dan teknologi, dan faktor pendanaannya.

Dari beberapa uraian diatas dapat diinterpretasikan bahwa dalam perencanaan pembangunan pariwisata yang paling utama adalah penyusunan kerangka pengembangan pembangunan pariwisata, yang merupakan strategi pengembangan komprehensif daerah tujuan wisata yaitu mengenai penentuan wilayah-wilayah yang bias dikembangkan sebagai suatu obyek wisata unggulan

bagi daerah tersebut, agar pengembangan yang dilakukan dimasa yang akan datang dapat terkoordinasi dan terarah ke kawasan-kawasan yang memang layak diprioritaskan untuk dikembangkan sebagai daerah tujuan pariwisata.

Dalam bidang perencanaan pembangunan pariwisata juga dapat diperhatikan faktor-faktor lingkungan. Faktor lingkungan tersebut dapat diinterpretasikan sebagai berikut: (1) apakah lingkungan (obyek wisata) tersebut layak dikembangkan atau tidak, dan (2) apakah pengembangan obyek wisata tersebut tidak merusak lingkungan disekitarnya tetapi jika sebaliknya dapat memberi dampak positif bagi lingkungan dan masyarakat disekitar obyek pariwisata yang dikembangkan.

Faktor sumber daya perencana memegang peranan yang sangat vital, sebab perencana yang menguasai dalam bidangnya akan dapat membuat hasil perencanaan yang fokus menyeluruh sehingga pengembangan pariwisata dapat dijalankan dan memberi manfaat yang optimal sesuai dengan kondisi dilapangan.

Yang tak kalah pentingnya dalam proses pengembangan kepariwisataan adalah faktor finansial, dengan kondisi finansial yang memadai akan dapat melaksanakan proses perencanaan pariwisata yang optimal. Selanjutnya dengan anggaran yang memadai akan dapat dilakukan pembangunan sarana dan prasarana pendukung pengembangan obyek wisata yang lebih diprioritaskan pengembangannya.

Menurut Yoeti (1997:15) pada dasarnya prinsip-prinsip perencanaan kepariwisataan dalam ruang lingkup lokal, regional, nasional dan secara internasional dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Perencanaan kepariwisataan haruslah merupakan satu kesatuan dengan pembangunan regional atau nasional dari pembangunan perekonomian negara.
2. Menggunakan pendekatan terpadu.
3. Berada dibawah koordinasi perencanaan fisik daerah tersebut secara keseluruhan.
4. Perencanaan fisik suatu daerah untuk tujuan wisata harus didasarkan pada penelitian atas faktor geografinya, tidak hanya berdasarkan pada faktor administrasinya saja.
5. Memperhatikan faktor ekologi.
6. Memperhatikan faktor sosial yang akan ditimbulkan.
7. Perencanaan pariwisata didaerah yang dekat kawasan industri, perlu diperhatikan pengadaan fasilitas hiburan mengantisipasi jam kerja buruh yang singkat dimasa akan datang.
8. Pariwisata tersebut bagaimanapun bentuk dan tujuan pengembangannya tidak lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, oleh karena itu dalam proses perkembangannya perlu diperhatikan kemungkinan peningkatan kerjasama dengan negara lain dan memiliki prinsip yang saling menguntungkan.

Menurut Inskeep dalam Hadiwijoyo (2012) komponen pembangunan pariwisata secara garis besar dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Aktraksi dan aktifitas pariwisata, semua aktraksi baik yang bersifat alami maupun khusus serta berbagai aktivitas yang berkaitan dengan kawasan harus dilakukan semenarik mungkin sehingga dapat menarik minat wisatawan untuk mengunjunginya.

2. Akomodasi, hotel dan fasilitas lain yang sejenis sehingga wisatawan dapat menginap dengan layak selama berkunjung.
3. Fasilitas dan layanan wisata lainnya, fasilitas dan jasa pelayanan diperlukan untuk pengembangan pariwisata antara lain meliputi operasional *tour and travel*, restoran dan *café*, bank dan *money changer*, kantor informasi pariwisata, fasilitas keamanan dan fasilitas lainnya.
4. Fasilitas dan jasa layanan transportasi, kemudahan akses transportasi masuk ke area perkotaan maupun daerah pengembangan pariwisata.
5. Infrastruktur lainnya seperti air, listrik dan komunikasi.
6. Elemen institusional, elemen ini sangat penting untuk mengatur dalam mengembangkan pariwisata. Elemen institusional antara lain berupa program perencanaan, pendidikan maupun pelatihan sumber daya manusia, promosi dan pemasaran strategis.

#### 2.4.1 Bentuk dan Jenis Pariwisata

Bentuk pariwisata menurut Pendit (1986:34-35) dibagi menjadi 5 kategori yaitu menurut asal wisatawan, menurut akibatnya terhadap neraca pembayaran, menurut jangka waktu, menurut jumlah wisatawan, dan menurut alat angkut yang digunakan.

1. Menurut asal wisatawan, terdiri dari dua bagian yaitu pariwisata domestik dan pariwisata internasional. Pariwisata domestik adalah wisatawan yang pindah tempat sementara didalam lingkungan wilayah negerinya sendiri, sedangkan pariwisata internasional adalah wisatawan yang berasal dari luar negeri.
2. Menurut akibatnya terhadap neraca pembayaran, terdiri dari dua bagian yaitu pariwisata aktif dan pariwisata pasif. Pariwisata aktif adalah

wisatawan yang datang dari luar negeri kesuatu tujuan wisata, sedangkan pariwisata pasif adalah wisatawan yang tujuannya keluar dari negerinya sehingga ia memberikan dampak pada neraca pembayaran.

3. Menurut jangka waktu, terbagi menjadi dua bagian yaitu pariwisata jangka pendek dan pariwisata jangka panjang. Waktu yang digunakan untuk mengukur lamanya wisatawan tinggal ditempat atau negara yang bersangkutan tergantung pada ketentuan negara masing-masing.
4. Menurut jumlah wisatawan, terdiri dari pariwisata tunggal dan pariwisata rombongan. Pariwisata tunggal adalah wisatawan yang melakukan perjalanan wisatanya dengan seorang diri, sedangkan pariwisata rombongan adalah pariwisata yang dijalankan dengan dua orang atau lebih.
5. Menurut alat angkut yang digunakan, dilihat dari segi alat transportasi yang digunakan oleh wisatawan, maka katagori ini dibagi menjadi pariwisata laut, kereta api dan mobil.

Dapat disimpulkan bahwa bentuk-bentuk pariwisata sangat menitik beratkan pada aspek ekonomi, Jika ditinjau dari segi ekonomi pembagian katagori bentuk-bentuk pariwisata dengan istilah-istilah tersebut sangat penting, karena klasifikasi tersebut akan sangat berguna dalam menyusun perencanaan pembangunan pariwisata yang dikembangkan.

Dilain sisi bentuk pariwisata dijelaskan dengan berbeda menurut Salah Wahab dalam Yoeti (1985:116-120) menjelaskan bahwa bentuk-bentuk pariwisata terbagi dalam tujuh kategori yaitu menurut jumlah orang yang melakukan perjalanan, menurut maksud dari perjalanan yang dilakukan, menurut alat pengangkutan yang digunakan, menurut letak geograafinya, menurut umur

yang melakukan perjalanan, menurut jenis kelamin dan, menurut harga dan tingkat sosial.

1. Menurut jumlah orang yang melakukan perjalanan, terbagi menjadi dua bagian. *Individual tourism* seorang wisatawan atau satu keluarga yang melakukan perjalanan secara bersama, sedangkan *Group Tourism*, yaitu jenis pariwisata dimana wisatawan itu terdiri dari satu rombongan (group) yang biasanya diorganisasi oleh sekolah atau dipandu dan dijalankan bersama dengan *tour operator/travel agent*.
2. Menurut maksud dari perjalanan yang dilakukan, dalam hal ini terbagi menjadi lima bagian. *Recreational tourism, cultural tourism, health tourism, sport tourism, conference tourism*. *Recreational tourism* merupakan jenis pariwisata yang bertujuan untuk mengembalikan kekuatan fisik maupun mental setelah melakukan aktifitas rutin sehari-hari. *Cultural tourism* jenis pariwisata yang bertujuan lebih mengenal kebudayaan daerah maupun negara lain. *Health tourism* yaitu jenis pariwisata yang bertujuan untuk menjalankan pengobatan atau pemulihan kesehatan di daerah maupun negara lain. *Sport tourism* yaitu jenis pariwisata bertujuan untuk memenuhi kepuasan dalam melakukan kegiatan olah raga. *Conference tourism* di Indonesia dikenal dengan istilah pariwisata konvensi yang bertujuan melakukan perjalanan untuk melakukan suatu pertemuan, konperensi maupun konvensi.
3. Menurut alat pengangkutan yang digunakan, terbagi dalam tiga bagian *land tourism, sea and river tourism* dan, *air tourism*. *Land tourism* merupakan kegiatan pariwisata yang menggunakan moda transportasi seperti bus, taxi dan kereta api yang dimana semua perjalanan menuju

tujuan melalui akses angkutan darat. *Sea and river tourism* yaitu kegiatan pariwisata yang menggunakan kapal laut maupun kapal pesiar dalam menjalankan atau menuju lokasi wisata. *Air tourism* jenis pariwisata yang menggunakan akses angkutan melalui udara untuk menuju lokasi yang diinginkan.

4. Menurut letak geografinya, terbagi menjadi tiga bagian *national domestic tourism*, *regional tourism* dan *international tourism*. *National domestic tourism* jenis pariwisata yang dikembangkan dalam wilayah suatu negara, dimana wisatawananya tidak hanya berasal dari negara sendiri maupun terdapat wisatawan mancanegara. *Regional tourism* yaitu kegiatan pariwisata yang dikembangkan dalam suatu wilayah tertentu, dapat regional dalam lingkup nasional maupun internasional. *International tourism* kegiatan pariwisata yang dikembangkan berbagai negara untuk menarik minat wisatawan negara lain.
5. Menurut umur yang melakukan perjalanan, terdiri dari dua bagian *youth tourism* dan *adult tourism*. *Youth tourism* adalah wisatawan yang masih berusia remaja. *Adult tourism* adalah wisatawan yang sudah berumur lanjut.
6. Menurut jenis kelamin, terbagi dalam dua kategori *masculine tourism* dan *feminine tourism*. *Masculine tourism* yaitu jenis pariwisata yang hanya diikuti oleh kaum pria misalnya *safari hunting adventure* yang sering dijalankan di afrika. Sedangkan *feminine tourism* yaitu jenis pariwisata yang hanya diikuti kaum wanita misalnya tour untuk menyaksikan demonstrasi kecantikan, masak-memasak dan lainnya.

7. Menurut harga dan tingkat sosial, terbagi menjadi tiga jenis pariwisata yaitu *delux tourism*, *middle class tourism* dan, *social tourism*. *Delux tourism* adalah perjalanan wisata yang menggunakan fasilitas standar lux. *Middle class tourism* yaitu perjalanan wisata yang menginginkan perjalanan dengan biaya yang tidak terlalu mahal namun dengan menginginkan pelayanan yang tidak jelek. *Social tourism* jenis pariwisata yang dimana perjalanannya dilakukan secara bersama-sama dengan biaya yang murah.

Dari pemaparan dapat disimpulkan bahwa bentuk-bentuk pariwisata menurut Wahab adalah menyesuaikan pariwisata dengan motivasi maupun keinginan wisatawan dalam menjalankan kegiatan pariwisata apapun yang ingin dilakukan sesuai dengan kebutuhan wisatawan.

Selain berdasarkan bentuk pariwisata perlu diklasifikasikan berdasarkan jenis, hal ini diperlukan dalam menyusun data-data dalam penelitian yang lebih akurat dibidang pariwisata, sehingga pembangunan pariwisata dapat dilakukan secara optimal. Dalam Pendit (1986:36-42) mengemukakan terdapat empat belas jenis-jenis dalam pariwisata yang terdiri dari Pariwisata budaya, kesehatan, olah raga, komersial, industry, politik, konvensi, sosial, pertanian, maritim (bahari), cagar alam, buru, pilgrim, dan wisata bulan madu.

1. Wisata budaya, yaitu perjalanan yang dilakukan dengan dasar ingin memperluas pandangan hidup seseorang dengan melaksanakan kunjungan kedaerah lain untuk mempelajari kebudayaan orang lain. Jenis wisata ini cukup populer di Indonesia karena wisatawan dalam maupun luar negeri datang keberbagai daerah di Indonesia karena ingin mengetahui kebudayaan yang ada.

2. Wisata kesehatan, yaitu perjalanan yang bertujuan untuk menukar keadaan dan lingkungan demi kepentingan beristirahat secara jasmani dan rohani yang dapat berpengaruh pada kesehatan wisatawan.
3. Wisata olahraga, yaitu perjalanan yang dilakukan dengan maksud berolahraga, mengikuti maupun menyaksikan pesta olahraga di daerah maupun negara lain.
4. Wisata komersil yaitu perjalanan yang dilakukan dengan maksud mengunjungi pameran dan pekan raya yang bersifat bisnis atau komersil.
5. Wisata industri, yaitu perjalanan yang dilakukan kesuatu daerah perindustrian dengan tujuan penelitian atau peninjauan bidang industri.
6. Wisata politik, yaitu perjalanan yang dilaksanakan untuk mengunjungi atau mengambil bagian dalam kegiatan politik yang bersifat seremonial seperti perayaan upacara bendera 17 agustus di Jakarta, maupun kegiatan yang mengandung unsur politik seperti musyawarah, kongres, atau konvesi politik yang disertakan darma wisata.
7. Wisata konvensi, yaitu perjalanan yang dilakukan untuk mengikuti sesuatu pertemuan seperti kenverensi, musyawarah dan lainnya yang bersifat nasional
8. Wisata sosial, yaitu perjalanan murah serta mudah untuk memberi kesempatan kepada masyarakat yang ekonomi lemah untuk mengadakan perjalanan wisata.
9. Wisata pertanian yaitu perjalan terhadap proyek-proyek pertanian, perkebunan, ladang pembibitan dan lainnya untuk tujuan studi maupun rekreasi

10. Wisata maritim (bahari), yakni jenis wisata yang banyak dikaitkan dengan kegiatan olahraga air seperti memancing, menyelam, berlayar dan sebagainya untuk memperoleh kesenangan.
11. Wisata cagar alam, yaitu perjalanan yang dilakukan ke tempat cagar alam, hutan lindung dan sebagainya.
12. Wisata buru, yakni jenis wisata yang dilakukan di suatu daerah maupun hutan yang tempat berburunya telah ditetapkan pemerintah.
13. Wisata pilgrim, yaitu jenis wisata yang dikaitkan dengan agama, sejarah, adat istiadat dan kepercayaan umat atau kelompok seperti tempat-tempat suci keagamaan, keramat, makam-makam yang diagungkan dan tempat-tempat yang mengandung legenda.
14. Wisata bulan madu, yaitu suatu penyelenggaraan perjalanan bagi pasangan pengantin baru dengan fasilitas khusus.

Dalam keperluan perencanaan dan pengembangan kepariwisataan dapat dibandingkan antara pariwisata dengan jenis pariwisata lainnya, karena dengan demikian dapat ditentukan kebijakan apa yang perlu didukung, sehingga jenis pariwisata yang dikembangkan akan dapat berwujud seperti yang diharapkan dari pariwisata tersebut. Menurut Yoeti (1985:111-116) terdapat lima jenis-jenis pariwisata menurut letak geografisnya, menurut pengaruh terhadap neraca pembayaran, menurut alasan/tujuan perjalanan, menurut saat atau waktu berkunjung dan, pembagian menurut obyeknya.

1. Menurut letak geografisnya, terdiri dari lima kategori pariwisata lokal (*local tourism*), Pariwisata regional (*regional tourism*), Kepariwisataan nasional, *regional-international tourism* dan, *international tourism*. Pariwisata lokal adalah pariwisata yang ruang lingkungannya relatif sempit

dan terbatas dalam tempat tertentu saja, pariwisata regional adalah pariwisata yang berkembang disuatu tempat atau daerah yang ruang lingkungannya lebih luas bila dibandingkan pariwisata lokal tetapi lebih sempit dibanding kepariwisataan nasional. Kepariwisataan nasional adalah kegiatan pariwisata yang berkembang dalam suatu negara. *Regional-international tourism* adalah kegiatan kepariwisataan yang berkembang disuatu wilayah internasional yang terbatas, tetapi melewati batas-batas lebih dari dua atau tiga negara dalam wilayah tersebut. *International tourism* ialah kegiatan kepariwisataan berkembang diseluruh negara didunia.

2. Menurut pengaruhnya terhadap neraca pembayaran, terdiri dari dua katagori *in tourism* dan *out-going tourism*. *In tourism* adalah kegiatan pariwisata yang ditandai dengan gejala masuknya wisatawan asing kesuatu negara. *Out-going tourism* yaitu kegiatan pariwisata yang ditandai dengan gejala keluarnya warga negara berpergian keluar negeri sebagai wisatawan.
3. Menurut alasan/tujuan perjalanan. Dibagi dalam tiga bagian *business tourism*, *vocational tourism* dan *education tourism*. *Business tourism* adalah jenis pariwisata dimana pengunjungnya datang untuk tujuan dinas, usaha atau yang bersifat hubungan kerja. *Vocational tourism* ialah jenis pariwisata dimana orang yang melakukan perjalanan wisata terdiri dari orang-orang yang sedang berlibur, cuti maupun pakansi. *Business tourism* adalah jenis pariwisata yang pengunjungnya melakukan perjalanan untuk tujuan studi atau mempelajari sesuatu bidang ilmu pengetahuan.

4. Menurut saat atau waktu berkunjung. Dibagi dalam dua kategori *seasonal tourism* dan *occasional tourism*. *Seasonal tourism* adalah jenis pariwisata yang kegiatannya berlangsung dimusim tertentu. Sedangkan *occasional tourism* jenis pariwisata yang perjalanannya dihubungkan dengan suatu events.
5. Pembagian menurut obyeknya, dibagi dalam 4 bagian *cultural tourism*, *recuperational tourism*, *commercial tourism* dan *sport tourism*. *Cultural tourism* ialah jenis pariwisata yang orang-orangnya dimotivasi untuk melakukan perjalanan karena adanya daya Tarik dari seni-budaya suatu tempat maupun daerah. *Recuperational tourism* biasanya disebut pariwisata kesehatan. *Commercial tourism* disebut juga pariwisata perdagangan. Sedangkan *sport tourism* disebut juga pariwisata olah raga yang tujuan perjalanannya adalah melakukan olah raga.

#### 2.4.2 Peranan Pariwisata dalam Perencanaan Pembangunan Daerah

Ada berbagai alasan yang diungkapkan untuk mendorong pemerintah di suatu negara membangun kepariwisataan yang berkelanjutan Basuki Antariksa (2006:35):

1. Berbagai motivasi tersebut dapat menjadi peluang bagi negara untuk membangun perekonomiannya melalui suatu pola kebijakan yang terintegrasi.
2. Peluang tersebut mengandung pengertian terbukanya lapangan pekerjaan; peningkatan kesejahteraan masyarakat di sekitar destinasi pariwisata; meningkatkan nilai/citra suatu wilayah geografis, termasuk yang miskin akan sumber daya ekonomi, dan mendorong revitalisasi suatu

wilayah geografis yang telah kehilangan daya tariknya, misalnya kota tua atau wilayah bekas pertambangan.

3. Bagi negara berkembang, industri pariwisata dapat dikatakan media pembangunan ekonomi yang tidak memerlukan investasi terlalu besar dalam jangka panjang sebelum dapat memberikan keuntungan. Daya tarik wisata yang merupakan salah satu modal utama untuk pengembangan kepariwisataan, sudah tersedia. Jika dibandingkan dengan misalnya pengembangan industri otomotif, dibutuhkan modal yang sangat besar dan waktu yang cukup lama sebelum keuntungan dapat diperoleh.
4. Dalam melaksanakan pembangunan dibutuhkan dana pendukung. Jika hal tersebut bergantung kepada teknologi dari negara lain, maka devisa untuk pembangunan akan tersedot keluar negeri karena keharusan untuk mengimpor barang modal dan barang habis pakai (*leakage* atau kebocoran devisa). Sektor pariwisata dapat mengurangi ketergantungan impor karena sebagian besar barang modal dan barang habis pakai dapat disediakan oleh destinasi pariwisata, seperti kerajinan tangan, makanan dan minuman, dan daya tarik wisata.
5. Menurut *the United Nations World Tourism Organization (UNWTO)*, sektor pariwisata telah memberikan kontribusi terhadap perekonomian dunia antara lain sebagai berikut; jumlah kunjungan wisatawan internasional adalah 1.035 Milyar kali, nilai ekspor mencapai US\$1,3 Triliun, pencipta satu dari sebelas lapangan pekerjaan (selama tahun 2012), dan pada tahun 2030 jumlah perjalanan internasional diduga akan mencapai 1,8 Milyar kali. Pada tahun 2020 saja diperkirakan akan terjadi

peningkatan jumlah perjalanan jarak jauh (*long-haul*) dari 18% menjadi 24%.

6. Berkaitan langsung dengan upaya pengentasan kemiskinan, sektor pariwisata dianggap memiliki peran yang sangat penting. Industri pariwisata dapat mengurangi tingkat kemiskinan karena karakteristik yang khas sebagai berikut:

- (1) Konsumen datang ke tempat tujuan sehingga membuka peluang bagi penduduk lokal untuk memasarkan berbagai komoditi dan pelayanan;
  - (2) Membuka peluang bagi upaya diversifikasi ekonomi lokal yang dapat menyentuh kawasan-kawasan marginal;
  - (3) Membuka peluang bagi usaha-usaha ekonomi padat karya berskala kecil dan menengah yang terjangkau oleh kaum miskin; dan
  - (4) Tidak hanya tergantung pada modal, akan tetapi juga tergantung pada modal budaya (*cultural capital*) dan modal alam (*natural capital*) yang seringkali merupakan aset yang dimiliki oleh kaum miskin.
- Tjokrowinoto (2005:53).

Selain berbagai dampak positif tersebut di atas, kepariwisataan dapat dimanfaatkan sebagai media untuk mencapai tujuan negara yang jauh lebih besar dan berdampak jangka panjang. Kepariwisataan seharusnya dapat dijadikan sebagai media pendidikan, khususnya bagi wisatawan. Kepariwisataan juga dapat dimanfaatkan sebagai media untuk menjual barang dan jasa produksi dalam negeri. Karena di negara maju, kepariwisataan digunakan untuk mempromosikan penjualan barang dan jasa yang mereka produksi. Sebagai contoh, sektor pariwisata di Swiss selalu dikaitkan dengan keahlian bangsa tersebut dalam membuat jam (alat pengukur waktu) yang berkualitas tinggi dan

pisau serbaguna merek *Victorinox* yang digunakan sebagai salah satu perlengkapan standar di lingkungan militer di negara tersebut.

Sebagaimana diketahui, kepariwisataan dapat pula menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat luas dan lingkungan alam. Oleh karena itu, pemerintah dan pemerintah daerah harus mengembangkan kebijakan pembangunan kepariwisataan yang dapat mendidik wisatawan untuk menghormati kebudayaan lokal di destinasi pariwisata dan mendukung upaya perlindungan lingkungan hidup. Dalam kaitannya dengan upaya pencapaian tujuan pembangunan nasional yang lebih strategis atau luas, kepariwisataan dapat dimanfaatkan untuk mendukung pencapaian sebuah rencana induk pembangunan yang lebih umum. Ilustrasi mengenai pandangan tersebut adalah sebagai berikut; jika di sebuah wilayah geografis akan dibangun jalan raya, maka liku-liku jalur jalan tersebut disesuaikan dengan lokasi daya tarik wisata. Dengan demikian, maka pada saat jalan raya dibangun, pola jalur tersebut telah disesuaikan dengan kebutuhan kepariwisataan, hal ini juga menyangkut sektor telekomunikasi, perdagangan, dan sebagainya, yang akan dapat menyesuaikan diri untuk mendukung kebutuhan orang yang melakukan perjalanan. Konsep ini sesuai dengan konsep *regional planning* di negara maju sebagaimana pandangan Dr. Sekartjajrarini, ketua *care tourism*.

Berdasarkan Pasal 5 dan Pasal 23 ayat (1) (d) Undang-Undang Pariwisata pemerintah dan pemerintah daerah memiliki sejumlah peran yang dijelaskan secara eksplisit dan implisit dalam pembangunan pariwisata:

1. Berdasarkan Pasal 5, pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban untuk menjamin bahwa kepariwisataan dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip: menjunjung tinggi norma agama dan nilai budaya; menjunjung

tinggi hak asasi manusia, keragaman budaya dan kearifan lokal; memberikan manfaat untuk kesejahteraan rakyat, keadilan, kesetaraan, dan proporsionalitas; memelihara kelestarian alam dan lingkungan hidup; memberdayakan masyarakat setempat; menjamin keterpaduan antar sektor, antar daerah, dan antar pusat dan daerah; mematuhi kode etik kepariwisataan dunia; dan memperkuat keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan

2. Berdasarkan Pasal 23 ayat (1)(d), pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban mengawasi dan mengendalikan kegiatan kepariwisataan yang memiliki dampak negatif terhadap kehidupan masyarakat luas.

#### 2.4.3 Faktor Penghambat dalam Perencanaan Pembangunan Pariwisata

Perencanaan tidak selamanya bisa berhasil sesuai dengan yang direncanakan, banyak faktor yang menyebabkan perencanaan itu tidak efektif bahkan gagal. Menurut Conyers dan Hills (1990:67) bahwa:

*“Effective and successful planning depends not only on the integration of various professional inputs and the overall approach that is adopted, but also the techniques that planner use.”*

(efektivitas dan keberhasilan suatu perencanaan tidak hanya tergantung pada integrasi masukan profesional dan seluruh pendekatan yang diadopsi, tetapi juga teknik yang digunakan perencana).

Lebih lanjut Conyers (1990:82) menegaskan hambatan-hambatan di dalam suatu perencanaan yaitu:

1. Perbedaan paham atas kebijaksanaan yang ada
2. Lemahnya koordinasi antar sektor
3. Kegagalan mencapai target perencanaan
4. Politik perencanaan pelayanan sosial

Pendapat lain yang mengatakan bahwa faktor penghambat sehingga menyebabkan perencanaan tidak berhasil menurut Kartasasmita (1997) adalah:

1. Penyusunan perencanaan tidak tepat karena informasinya kurang lengkap, metodologinya belum dikuasai atau perencanaannya sejak semula tidak realistis sehingga tidak mungkin terlaksana;
2. Perencanaannya mungkin baik tetapi pelaksanaannya tidak seperti seharusnya;
3. Perencanaannya mengikuti paradigma yang ternyata tidak dapat mengatasi masalah mendasar negara berkembang;
4. Karena perencanaan diartikan sebagai pengaturan total kehidupan manusia sampai yang paling kecil sekalipun

Sementara menurut Tjokroamidjojo (1987), beberapa kelemahan yang ada dalam perencanaan pembangunan seringkali dapat menjadi kegagalan berbagai kebijakan perencanaan yang telah disusun dalam suatu negara/daerah.

Kegagalan tersebut ditimbulkan oleh masalah khusus diantaranya:

1. Perencanaan pembangunan seringkali merupakan dokumen politik mengenai cita-cita pembangunan yang dikehendaki, tetapi bukan merupakan cetak biru bagi kegiatan-kegiatan yang mungkin dilaksanakan untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan tersebut.
2. Perencanaan pemabangunan seringkali tidak mendapat dukungan politik yang diperlukan.
3. Perencanaan pembangunan seringkali terdapat kurang hubungan antara rencana penyusunan rencana dan pelaksanaannya.
4. Kelemahan di bidang pilihan-pilihan berbagai alternatif yang merupakan "*trade offs*" (menguntungkan bagi yang satu, merugikan bagi yang lainnya).

5. Kurangnya data-data statistik, informasi, hasil-hasil riset dan survei untuk mendasari suatu perencanaan yang baik.
6. Kurangnya penguasaan terhadap teknik-teknik perencanaan.
7. Tanggapan terhadap perencanaan seringkali masih ditekankan pada usaha perumusan suatu rencana.
8. Terdapat masalah kemampuan administrasi pemerintah untuk melaksanakan rencana pembangunan.



## BAB III

**ANALISIS SOCIAL SETTING PENELITIAN****3.1 Gambaran Umum Kabupaten Tapanuli Tengah**

Kabupaten Tapanuli Tengah secara geografis berada pada ketinggian 0-1.266 m diatas permukaan laut dan terletak pada 1°11'00"-2°22'00" Lintang Utara (LU) dan 98°07'-98°12' Bujur Timur (BT), dengan batas-batas wilayah pada sebelah utara berbatas dengan Provinsi Aceh, sebelah selatan berbatas dengan Kabupaten Tapanuli Selatan, sebelah timur berbatas dengan Kabupaten Tapanuli Utara dan Kabupaten Humbang Hasundutan dan Pakpak Barat di sebelah barat berbatasan dengan Sibolga dan Samudera Indonesia.

Kabupaten Tapanuli Tengah mempunyai luas daratan sebesar 2.194,98 Km<sup>2</sup> 3,06 persen luas Provinsi Sumatera Utara dan luas laut Kabupaten Tapanuli Tengah ± 4.000 Km<sup>2</sup>, sebagian besar berada di Pulau Sumatera dan sebagian kecil merupakan pulau-pulau yang tersebar di Samudera Hindia. Secara keseluruhan luas wilayah Kabupaten Tapanuli Tengah adalah ± 6.194,98 Km<sup>2</sup>. Secara administratif Kabupaten Tapanuli Tengah memiliki 20 Kecamatan, yang terdiri dari 159 Desa dan 56 Kelurahan. Kecamatan yang paling luas adalah Kecamatan Kolang yakni 400,65 Km<sup>2</sup> (18,25 persen), sedangkan yang paling kecil adalah Kecamatan Barus yaitu 21,81 Km<sup>2</sup> (0,99 persen). Secara rinci mengenai luas wilayah Kabupaten Tapanuli Tengah dapat dilihat pada tabel.

**Tabel 3.1****Luas Wilayah Kabupaten Tapanuli Tengah**

No	Kecamatan	Desa	Kelurahan	Luas (Km <sup>2</sup> )	Persen (%)
1.	Pinangsori	5	5	78,32	3,57
2.	Badiri	7	2	129,49	5,90

3.	Sibabangun	6	1	284,64	12,97
4.	Lumut	5	1	105,98	4,83
5.	Sukabangun	6	-	49,37	2,25
6.	Pandan	2	20	36,31	1,65
7.	Sarudik	1	4	25,92	1,18
8.	Tukka	4	5	148,92	6,78
9.	Tapian Nauli	8	1	83,01	3,78
10.	Sitahuis	5	1	50,52	2,30
11.	Kolang	12	2	400,65	18,25
12.	Sorkam	17	4	116,25	5,30
13.	Sorkam Barat	10	2	44,58	2,03
14.	Pasaribu Tobing	9	-	103,36	4,71
15.	Barus	11	2	21,81	0,99
16.	Sosor Gadong	8	1	143,14	6,52
17.	Andam Dewi	13	1	122,42	5,58
18.	Barus Utara	6	-	63,02	2,87
19.	Manduamas	17	3	99,55	4,54
20.	Sirandorung	7	1	87,72	4,00
	<b>Jumlah</b>	<b>159</b>	<b>56</b>	<b>2.194,98</b>	<b>100,00</b>

**Sumber: BPS Kabupaten Tapanuli Tengah.**

Jumlah pulau-pulau di Kabupaten Tapanuli Tengah sebanyak 32 (tigapuluh dua) pulau yang hanya sebagian kecil dihuni oleh penduduk. Sebaran ke-31 pulau tersebut tersebar di 6 (enam) Kecamatan yaitu di Kecamatan Barus terdapat 2 pulau, Kecamatan Sorkam 1 pulau, Kecamatan Badiri 3 pulau, Kecamatan Tapian Nauli 20 pulau, Kecamatan Manduamas 3 pulau, Kecamatan Sosorgadong 1 pulau, dan Kecamatan Pandan 1 pulau. Adapun seluruh pulau-pulau tersebut telah memiliki nama sebagaimana dijelaskan pada tabel berikut :

Tabel 3.2

## Nama Pulau-pulau di Kabupaten Tapanuli Tengah

No	Kecamatan	Nama Pulau	Titik Koordinat	Keterangan
1.	Barus	Karang	01°58'23" LU 98°21'09" BT	-
2.	Barus	Dundun	01°50'45" LU 98°01'37" BT	-
3.	Sorkam	Sorkam	01°51'07" LU 98°32'47" BT	-
4.	Badiri	Bakar	01°34'38" LU 98°43'04" BT	-
5.	Badiri	Ungge	01°34'29" LU 98°45'33" BT	-
6.	Badiri	Lipat Kain	01°34'08" LU 98°43'07" BT	-
7.	Tapian Nauli	Karang Jambe	01°34'26" LU 98°31'46" BT	-
8.	Tapian Nauli	Putri	01°38'42" LU 98°35'51" BT	Berpenduduk
9.	Tapian Nauli	Pune	01°39'42" LU 98°35'02" BT	-
10.	Tapian Nauli	Janggi	01°38'31" LU 98°36'09" BT	-
11.	Tapian Nauli	Tarida	01°34'44" LU 98°36'04" BT	-
12.	Tapian Nauli	Talam	01°37'08" LU 98°35'16" BT	-
13.	Tapian Nauli	Batumandi	01°33'52" LU 98°34'24" BT	-
14.	Tapian Nauli	Sitaban Barat	01°35'52" LU 98°34'34" BT	Berpenduduk
15.	Tapian Nauli	Batulayar	01°34'53" LU 98°34'25" BT	-
16.	Tapian Nauli	Kalimantung Nagodang	01°34'26" LU 98°31'46" BT	-
17.	Tapian Nauli	Kalimantung Namenek	01°34'26" LU 98°31'46" BT	-
18.	Tapian Nauli	Tarida Menek	01°34'37" LU 98°36'06" BT	-
19.	Tapian Nauli	Batuhitam	01°40'53" LU 98°32'19" BT	-
20.	Tapian Nauli	Silabulabu Godang	01°34'24" LU 98°35'08" BT	-
21.	Tapian Nauli	Bangke	01°43'80" LU 98°45'12" BT	-
22.	Tapian Nauli	Silabulabu Namenek	01°34'50" LU 98°36'31" BT	-
23.	Tapian Nauli	Mursala	01°38'15" LU 98°31'33" BT	Berpenduduk
24.	Tapian Nauli	Porlak	01°46'12" LU 98°44'30" BT	-
25.	Tapian Nauli	Jambe	01°39'15" LU 98°30'47" BT	-
26.	Tapian Nauli	Pulau Panjang	01°45'24" LU 98°44'58" BT	-
27.	Manduamas	Lipan	02°07'12" LU 98°43'04" BT	-
28.	Manduamas	Mangkir Ketek	02°08'26" LU 98°08'37" BT	-
29.	Manduamas	Panjang	02°05'43" LU 98°10'40" BT	-

30.	Sosor Godang	Pane	01°56'15" LU 98°29'54" BT	-
31.	Pandan	Situngkus	01°35'14" LU 98°41'50" BT	-

**Sumber : Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Tapanuli Tengah**

Sedangkan secara demografis, Masyarakat Kabupaten Tapanuli Tengah terdiri dari berbagai etnis antara lain etnis Batak, Melayu, Minangkabau, Jawa, Bugis, Aceh dan pembauran dari suku-suku bangsa lain sebagai pendatang. Kehidupan etnis yang ada berjalan cukup baik dan harmonis serta memiliki rasa kekeluargaan yang cukup tinggi. Hal ini didukung kegiatan sosial dan adat istiadat di kalangan masyarakat serta didorong rasa kebersamaan sesuai dengan motto Kabupaten Tapanuli Tengah "Sahata Saoloan" atau "seia sekata". Jumlah penduduk Kabupaten Tapanuli Tengah pada tahun 2015 sebesar 350.017 jiwa penduduk dan pada tahun 2016 meningkat menjadi 356.918, dengan kepadatan penduduk sebesar 162,61 jiwa per km<sup>2</sup>. Kecamatan yang terpadat penduduknya adalah Kecamatan Pandan dengan kepadatan penduduk sebesar 1.463 jiwa per km<sup>2</sup>.

**Tabel 3.3**  
**Jumlah Penduduk, Rumah Tangga dan Kepadatan Penduduk**  
**Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2011-2016**

TAHUN	JUMLAH PENDUDUK (JIWA)	JUMLAH RUMAH TANGGA (JIWA)	KEPADATAN (JIWA/KM)
2011	314.142	67.832	146
2012	318.908	69.357	150
2013	324.006	71.134	153
2014	342.902	73.626	156
2015	350.017	75.119	159
2016	356.918	76.601	163
<b>Laju Pertumbuhan</b>	<b>2,19%</b>		

**Sumber : BPS Kabupaten Tapanuli Tengah**

Tabel 3.4

## Jumlah Penduduk Per Kecamatan Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2016.

No	Kecamatan	Luas/Km <sup>2</sup>	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Jumlah Rumah Tangga	Kepadatan (Jiwa/Km <sup>2</sup> )
1.	Pinangsori	78,32	23.649	5.075	301,95
2.	Badiri	129,64	25.181	5.404	194,24
3.	Sibabangun	284,64	17.836	3.828	62,66
4.	Lumut	105,98	10.497	2.253	99,05
5.	Sukabangun	49,37	3.920	841	79,4
6.	Pandan	34,31	51.588	11.072	1.503,58
7.	Tukka	150,93	15.489	3.324	102,62
8.	Sarudik	25,92	24.706	5.302	953,16
9.	Tapian Nauli	83,01	23.564	5.057	283,87
10.	Sitahuis	50,52	5.747	1.233	113,76
11.	Kolang	436,29	18.956	4.068	43,45
12.	Sorkam	80,61	18.677	4.008	231,7
13.	Sorkam Barat	44,58	17.196	3.691	385,73
14.	Pasaribu Tobing	103,36	7.699	1.652	74,5
15.	Barus	21,81	18.373	3.943	842,41
16.	Sosorgadong	143,14	15.081	3.237	105,36
17.	Andam Dewi	122,42	16.334	3.506	133,43
18.	Barus Utara	63,02	4.795	1.029	76,1
19.	Manduamas	99,55	22.094	4.742	221,94
20.	Sirondorong	87,72	14.673	3.149	167,3
	<b>Jumlah</b>	<b>2,194,98</b>	<b>356.918</b>	<b>76.601</b>	<b>159,46</b>

Sumber : BPS Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2016

Berdasarkan komposisi penduduk menurut jenis kelamin tahun 2016, penduduk laki-laki lebih banyak dibandingkan dengan penduduk perempuan. Jumlah laki-laki sebesar 179.194 jiwa atau 50,19 persen dan jumlah perempuan sebesar 177.724 atau 49,80 persen dari jumlah penduduk sehingga rasio jenis kelamin (*sex ratio*) Penduduk Kabupaten Tapanuli Tengah tahun 2015 sebesar 100,83 persen.

Kecamatan Sarudik merupakan kecamatan yang memiliki rasio jenis kelamin terbesar yaitu 104,54 % dan Kecamatan Pandan terbesar kedua sebesar 104,02 %. Sementara Kecamatan dengan rasio jenis kelamin yang terkecil terdapat di Kecamatan Badiri dengan nilai 95,26 % dan Kecamatan Kolang sebesar 96,25 %.

**Tabel 3.5**  
**Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin dan Rasio Jenis Kelamin**  
**Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2018**

No	Kecamatan	Jumlah Penduduk			Sex Ratio
		Laki-Laki	Perempuan	Jumlah	
1.	Pinangsori	11.828	11.872	23.700	99,63
2.	Badiri	12.318	12.931	25.249	95,26
3.	Sibabangun	8.934	8.937	17.871	99,97
4.	Lumut	5.179	5.337	10.516	97,04
5.	Sukabangun	1.935	1.994	3.929	97,04
6.	Pandan	26.404	25.384	51.788	104,02
7.	Tukka	7.812	7.722	15.534	101,17
8.	Sarudik	12.687	12.136	24.823	104,54
9.	Tapian Nauli	12.022	11.596	23.618	103,67
10.	Sitahuis	2.927	2.830	5.757	103,43
11.	Kolang	9.307	9.670	18.977	96,25
12.	Sorkam	9.326	9.382	18.708	99,40
13.	Sorkam Barat	8.600	9.623	17.223	99,73
14.	Pasaribu Tobing	3.829	3.884	7.713	98,58
15.	Barus	9.193	9.203	18.396	99,89
16.	Sosorgadong	7.516	7.593	15.109	98,99
17.	Andam Dewi	8.243	8.118	16.361	101,54
18.	Barus Utara	2.408	2.394	4.802	100,58
19.	Manduamas	11.270	10.874	22.144	103,64
20.	Sirondorong	7.456	7.244	14.700	102,93
	<b>Jumlah</b>	<b>179.194</b>	<b>177.724</b>	<b>356.918</b>	<b>100,83</b>

Sumber : BPS Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2016

Menurut Jenis Pekerjaan secara umum lapangan usaha yang paling besar menyerap tenaga kerja adalah sektor pertanian sebesar 86.581 jiwa, diikuti sektor Jasa Kemasyarakatan Sosial dan Perorangan sebesar 62.166 jiwa, dan Sektor Industri sebesar 9.526 jiwa.

**Tabel 3.6**  
**Penduduk 15 Tahun Ke Atas Yang Bekerja Menurut Jenis Kelamin**  
**Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2018 (Jiwa)**

No	Lapangan Usaha/Sektor	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1.	Pertanian	47.285	39.296	86.581
2.	Industri	8.139	1.387	9.526
3.	Jasa kemasyarakatan sosial dan perorangan	31.230	30.936	62.166
Total		86.654	71.619	158.273

**Sumber : BPS Kabupaten Tapanuli Tengah**

Kondisi kesejahteraan masyarakat Kabupaten Tapanuli Tengah secara umum dapat dilihat dari beberapa indikator yaitu pertumbuhan ekonomi yang memperlihatkan besaran pertambahan output, struktur ekonomi yang menjelaskan tentang peranan sektor tertentu dalam perekonomian Kabupaten Tapanuli Tengah, tingkat kemakmuran yang menggambarkan nilai PDRB perkapita masyarakat, kemiskinan yang memberikan gambaran jumlah dan persentase masyarakat miskin di Kabupaten Tapanuli Tengah, dan indeks Gini yang memberikan penjelasan sejauh mana pemerataan pendapatan yang ada di Kabupaten Tapanuli Tengah.

### 3.2 Profil Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah Provinsi yang dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing menyelenggarakan urusan

pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kepala Daerah untuk Kabupaten disebut Bupati, Perangkat Daerah Kabupaten meliputi Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas, Badan. termasuk Kecamatan dan Kelurahan.

1. Sekretariat Daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sekretaris Daerah diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Sekretaris Daerah Kabupaten diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Bupati sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sebagai Sekretaris Daerah karena kedudukannya juga sebagai pembina pegawai negeri sipil di daerahnya.
2. Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD Kabupaten diangkat dan diberhentikan oleh Bupati dengan persetujuan DPRD Kabupaten.
3. Dinas Daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah.
4. Lembaga Teknis Daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah. Badan, kantor atau rumah sakit umum daerah sebagaimana dimaksud dipimpin oleh kepala badan, kepala kantor, atau kepala rumah sakit umum daerah yang diangkat oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah.

5. Kecamatan dibentuk diwilayah Kabupaten/Kota dengan Perda Kabupaten/Kota yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh seorang Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Camat diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul sekretaris daerah kabupaten/kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
6. Kelurahan dibentuk diwilayah kecamatan dengan Perda Kabupaten/Kota yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh seorang Lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota. Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Penyelenggara Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah dipimpin oleh seorang Bupati yang dibantu oleh seorang Wakil Bupati. Dalam menyelenggarakan pemerintahan berpedoman pada azas umum penyelenggaraan Negara yang terdiri atas: azas kepastian hukum, azas tertib penyelenggaraan negara, azas kepentingan umum, azas keterbukaan, azas proporsionalitas, azas profesionalitas, azas akuntabilitas, azas kompetensi, azas efisiensi dan azas efektifitas.

Setelah Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Tapanuli Tengah dilantik pada tanggal 22 Mei 2017, maka visi, misi kepala daerah terpilih tersebut selanjutnya dijabarkan dalam dokumen perencanaan lima tahun daerah dengan mempertimbangan potensi, kondisi dan memperhatikan Rencana Pembangunan

Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2006-2026. Visi Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2017-2022 adalah : “Terwujudnya Masyarakat Kabupaten Tapanuli Tengah Yang Berkarakter, Mandiri, Berakhlak Dan Berkeadilan Yang Sejahtera”.

Makna yang terkandung dalam visi tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut :

1. Tapanuli Tengah, Seluruh wilayah dan unsur masyarakat yang bermukim di Kabupaten Tapanuli Tengah dimana unsur masyarakatnya terdiri dari pemerintah, perusahaan, dan perorangan.
2. Berkarakter, menunjukkan masyarakat Kabupaten Tapanuli Tengah memegang teguh prinsip-prinsip kebersamaan, keharmonisan, kerukunan dan tolong menolong dalam kehidupan bermasyarakat dengan mempertahankan adat istiadat dan budaya lokal yang dilandasi semangat *sahata saoloan* atau *seia sekato*.
3. Mandiri, menunjukkan keadaan masyarakat Kabupaten Tapanuli Tengah yang ditandai dengan kemampuan memikirkan, memutuskan serta melakukan segala sesuatu yang dipandanginya tepat demi mencapai tujuan hidup dengan mempergunakan daya kemampuan yang dimiliki. Kemandirian masyarakat didukung melalui pemberdayaan dan pelibatan masyarakat dalam segala aspek pembangunan, pendayagunaan potensi lokal dan sumber daya yang ada, serta peningkatan berbagai prasarana dan sarana perekonomian yang memungkinkan berkembangnya kemampuan ekonomi daerah dan kerakyatan yang optimal.
4. Berakhlak, keadaan masyarakat yang memiliki akhlak yang mulia berlandaskan iman dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, sebagai

landasaan untuk mewujudkan prinsip-prinsip kebersamaan, keharmonisan, kerukunan dan tolong menolong dalam kehidupan bermasyarakat. Demikian juga terwujud Aparatur Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah yang berakhlak mulia, amanah dan profesional dalam memberikan pelayanan yang terbaik bagi seluruh masyarakat yang dilandasi iman dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Kuasa dan semangat pengabdian kepada masyarakat, bangsa dan negara.

5. Berkeadilan, merupakan kondisi dimana semua hasil pembangunan dapat dinikmati oleh semua masyarakat Kabupaten Tapanuli Tengah sehingga tidak ada kesenjangan antar wilayah.
6. Sejahtera, Masyarakat Kabupaten Tapanuli Tengah yang terpenuhi kebutuhan dasarnya, meliputi sandang, pangan dan papan, memperoleh pelayanan dasar pendidikan dan kesehatan secara layak, mendapatkan pekerjaan yang layak, memiliki pendapatan perkapita sesuai kebutuhan hidup. Selanjutnya masyarakat merasa aman dalam menjalani kehidupan sehari-hari terhindar dari ancaman dan gangguan ketertiban di lingkungannya masing-masing.

**Tabel 3.7**  
**Perumusan Penjelasan Visi**

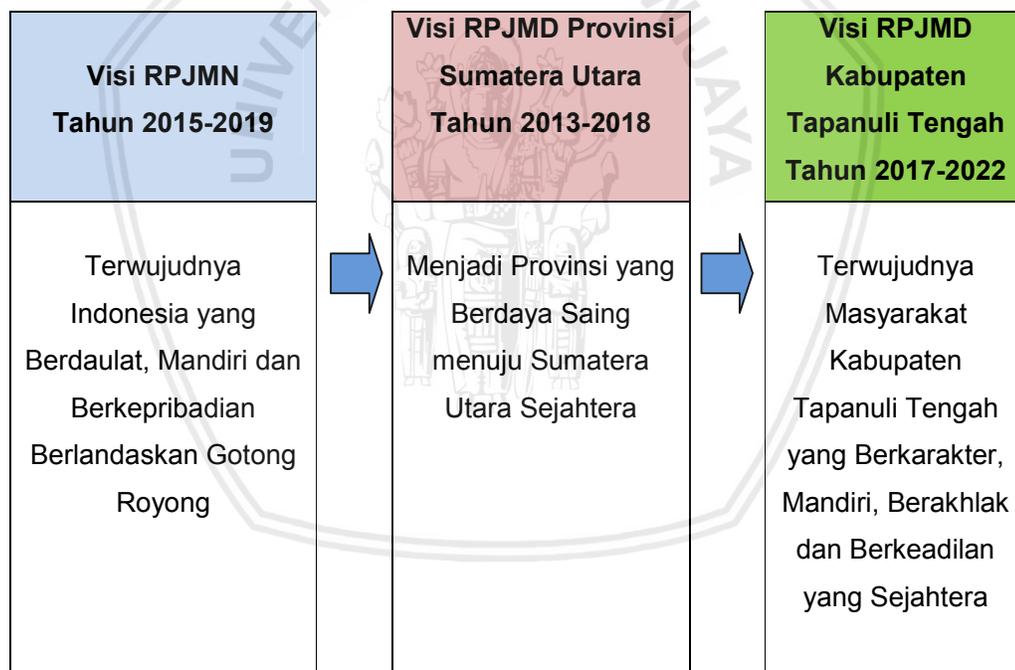
VISI	POKOK VISI	PENJELASAN VISI
<b>Terwujudnya Masyarakat Kabupaten Tapanuli Tengah Yang Berakarakter, Mandiri,</b>	<b>Berkarakter</b>	Masyarakat Kabupaten Tapanuli Tengah memegang teguh prinsip-prinsip kebersamaan, keharmonisan, kerukunan dan tolong menolong dalam kehidupan bermasyarakat dengan mempertahankan adat istiadat dan budaya lokal yang dilandasi semangat <i>sahata saoloan</i> atau <i>seia sekat</i> .
	<b>Mandiri</b>	Masyarakat Kabupaten Tapanuli Tengah yang memiliki kemampuan memikirkan, memutuskan serta melakukan

<b>Berakhlak dan Berkeadilan yang Sejahtera</b>		segala sesuatu yang dipandanginya tepat demi mencapai tujuan hidup dengan mempergunakan daya kemampuan yang dimiliki. Kemandirian masyarakat didukung melalui pemberdayaan dan pelibatan masyarakat dalam segala aspek pembangunan, pendayagunaan potensi lokal dan sumber daya yang ada, serta peningkatan berbagai prasarana dan sarana perekonomian yang memungkinkan berkembangnya kemampuan ekonomi daerah dan kerakyatan yang optimal.
	<b>Berakhlak</b>	Masyarakat yang memiliki akhlak yang mulia berlandaskan iman dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, sebagai landasan untuk mewujudkan prinsip-prinsip kebersamaan, keharmonisan, kerukunan dan tolong menolong dalam kehidupan bermasyarakat. Demikian juga terwujud aparatur yang berakhlak mulia, amanah dan profesional dalam memberikan pelayanan yang terbaik bagi seluruh masyarakat yang dilandasi iman dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Kuasa dan semangat pengabdian kepada masyarakat, bangsa dan negara.
	<b>Berkeadilan</b>	Kondisi dimana semua hasil pembangunan dapat dinikmati oleh semua masyarakat Kabupaten Tapanuli Tengah sehingga tidak ada kesenjangan antar wilayah.
	<b>Sejahtera</b>	Masyarakat Kabupaten Tapanuli Tengah yang terpenuhi kebutuhan dasarnya, meliputi sandang, pangan dan papan, memperoleh pelayanan dasar pendidikan dan kesehatan secara layak, mendapatkan pekerjaan yang layak, memiliki pendapatan perkapita sesuai kebutuhan hidup. Selanjutnya masyarakat merasa aman dalam menjalani kehidupan sehari-hari terhindar dari ancaman dan gangguan ketertiban di lingkungannya masing-masing.

Visi Kabupaten Tapanuli Tengah berpedoman pada visi pembangunan nasional yang dijabarkan dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015

tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019 yaitu “Terwujudnya Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong” dan visi pembangunan Provinsi Sumatera Utara yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 5 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2013-2018 yaitu “Menjadi Provinsi yang Berdaya Saing menuju Sumatera Utara Sejahtera”. Keterkaitan visi tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

**Gambar 3.1**  
**Hubungan dan Keterkaitan RPJMD Kabupaten Tapanuli Tengah dengan RPJMN**



Berdasarkan tabel diatas, visi masyarakat Kabupaten Tapanuli Tengah yang berkarakter dan mandiri selaras dengan visi pembangunan nasional mandiri dan berkepribadian, demikian juga dengan visi Provinsi Sumatera Utara menuju Sumatera Utara yang berdaya saing, yang memiliki pengertian

menggunakan kemampuan untuk mendayagunakan potensi lokal dan sumber daya yang ada, memiliki ketahanan terhadap dinamika yang berlangsung serta kemampuan untuk mengidentifikasi kebutuhan dan masalah untuk mencari solusi dengan menggunakan sumber daya dan potensi yang dimilikinya. Kemandirian dan daya saing daerah berkaitan dengan ketersediaan prasarana dan sarana, kondisi infrastruktur dan peluang investasi.

Selanjutnya visi Tapanuli Tengah yang berkarakter dan visi pembangunan nasional Indonesia yang berkepribadian, menunjukkan bahwa di dalam masyarakat telah terbina nilai-nilai tatanan dan norma-norma yang luhur untuk mendukung peningkatan kenyamanan dan ketertiban masyarakat, kerukunan masyarakat, serta peningkatan apresiasi masyarakat terhadap budaya.

Sebagai upaya mewujudkan dan menopang pencapaian visi, maka dirumuskan 10 (sepuluh) misi pembangunan, sebagai berikut:

1. Menciptakan pemerintahan yang bersih, berwibawa dan inovatif;
2. Tersedianya infrastruktur publik yang memadai dan efektif;
3. Meningkatkan pelayanan kesehatan dasar yang bermutu bagi masyarakat;
4. Menyediakan pendidikan gratis 12 tahun dan meningkatkan mutu pendidikan yang memiliki daya saing;
5. Menumbuhkembangkan perekonomian rakyat, menuju kedaulatan sumber daya alam berkarakter;
6. Memperkokoh kerukunan kehidupan beragama dan budaya yang lestari;
7. Menciptakan dunia usaha dan investasi yang adil dan pro rakyat;
8. Mengembangkan potensi wisata secara serius menuju peningkatan ekonomi rakyat;
9. Tersedianya kebutuhan petani dan nelayan yang cukup dan memadai;

10. Terwujudnya rumah sehat bagi warga miskin dan santunan kematian bagi masyarakat Kabupaten Tapanuli Tengah.

### 3.3 Profil Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah

Sesuai dengan Peraturan Daerah Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah Nomor : 13 Tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah dalam pasal 3 ayat 1 disebutkan bahwa Dinas Pariwisata mempunyai tugas melaksanakan sebagian urusan Rumah Tangga Kabupaten Tapanuli Tengah di Bidang Pariwisata, operasional dan pengembangan dibidang Pariwisata yang diserahkan oleh Bupati : melaksanakan tugas-tugas lain yang dibebankan kepada Dinas Pariwisata.

Pada pasal 3 ayat 3 dijelaskan pada berkas fungsi Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah mempunyai fungsi sebagai berikut :

1. Penyusunan rencana dan program kerja tahunan Dinas Pariwisata
2. Perumusan kebijakan teknis operasional, pembinaan dan pelayanan yang menjadi wewenang Kepala Dinas dibidang Pariwisata sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
3. Memberikan izin dibidang Pariwisata sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
4. Melaksanakan pemantauan dan pengawasan dibidang Pariwisata sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
5. Melaksanakan koordinasi penyelenggaraan dan pengembangan Pariwisata baik di Kecamatan maupun di Kelurahan/Desa;
6. Mengevaluasi dan melaporkan kegiatan Pariwisata.

### 3.4 Struktur Organisasi

Pengorganisasian pelaksanaan kegiatan adalah dalam upaya untuk memberhasilkan kegiatan yang telah disusun dengan dipimpin oleh Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah, dengan didukung oleh 1 (satu) Sekretaris, 3 (tiga) Kepala Bidang, 3 (tiga) Kasubbag, 9 (sembilan) Kasi.

Susunan organisasi Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah, adalah :

1. Sekretaris
  - a. Sub Bagian Perencanaan
  - b. Sub Bagian Umum, Kepegawaian dan Keuangan
  - c. Sub Bagian Program dan Pelaporan
2. Bidang Pengembangan Kapasitas Pariwisata
  - a. Seksi Sumber Daya Manusia Kepariwisataaan
  - b. Seksi Kelembagaan Kepariwisataaan
  - c. Seksi Pengembangan Kerjasama
3. Bidang Pengembangan Objek Pariwisata
  - a. Seksi Pengembangan Wisata
  - b. Seksi Usaha dan Jasa Pariwisata
  - c. Seksi Perizinan Pariwisata
4. Bidang Pemasaran
  - a. Seksi Pengembangan Pemasaran Wisata
  - b. Seksi Sarana
  - c. Seksi Promosi Dalam dan Luar Negeri

## BAB IV

## METODE PENELITIAN

**4.1. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Jenis penelitian yang dipilih dan digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Deskriptif bertujuan untuk mendeskripsikan atau menggambarkan fakta-fakta dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif digunakan karena penelitian ini tidak menganalisa data-data yang diwujudkan dan diterjemahkan ke dalam angka, akan tetapi sifat pendekatan kualitatif akan lebih memperhatikan aspek alamiah yaitu teori dikembangkan berdasarkan pada kenyataan atau data murni di lapangan.

Pada penelitian ini akan dideskripsikan mengenai fakta-fakta yang muncul yang berkaitan dengan Efektivitas Perencanaan Pembangunan Pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah. Langkah akhir dari keseluruhan proses adalah menganalisa upaya Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah dalam hal ini Dinas Pariwisata untuk menjalankan proses perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah dan efektivitas program kegiatan kepariwisataan yang telah dilaksanakan.

Menurut Winarno (1994) terdapat ciri-ciri penelitian diskriptif sebagai berikut:

1. Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang yaitu yang aktual.
2. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisis.

Dari beberapa definisi diatas yang dikemukakan oleh para ahli maka dapat ditarik kesimpulan bahwa penelitian deskriptif pada dasarnya meneliti fenomena yang ada dengan mendeskripsikan fenomena yang ada tersebut secara sistematis, aktual, terkonsep dan faktual.

Menurut Bogdan dan Taylor (1975) penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa data tertulis atau lisan dari perilaku orang-orang dan perilaku yang diamati.

#### **4.2. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ini adalah tempat dimana diadakannya suatu penelitian, yaitu pada Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah, dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah. Alasan mengambil lokasi ini dikarenakan dinas yang memiliki wewenang untuk membuat rancangan atas pembangunan pariwisata merupakan Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah dan diperlukan informasi pendukung dari dinas dinas yang memiliki data terkait karakteristik wilayah Kabupaten Tapanuli Tengah dan potensi wilayah Kabupaten Tapanuli Tengah.

#### **4.3. Fokus Penelitian**

Dalam penelitian kualitatif fokus penelitian sangat berhubungan dengan rumusan masalah, yang akan peneliti teliti sehingga masalah penelitian pada dasarnya merupakan fokus penelitian. Karena tanpa adanya fokus penelitian, peneliti akan terjebak melimpahnya volume data yang diperoleh di lapangan. Oleh sebab itu, fokus penelitian akan sangat penting perannya dalam memandang dan mengarahkan jalannya penelitian. Lewat bimbingan dan arahan fokus penelitian dapat mengetahui data mana yang perlu dikumpul dan data

mana yang meskipun menarik akan tetapi tidak relevan sehingga tidak perlu dimasukkan kedalam data yang sedang dikumpul Moleong (2007:94).

Berdasarkan pada pemikiran diatas maka yang menjadi fokus penelitian adalah:

1. Tahapan dan proses perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah.
  - a. Tahapan dan proses penyusunan perencanaan pembangunan pariwisata.
  - b. Pengawasan dan evaluasi pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah.
2. Efektivitas pelaksanaan perencanaan pembangunan pariwisata dalam mengoptimalkan potensi wisata di Kabupaten Tapanuli Tengah.
  - a. Efektivitas pelaksanaan program Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah dalam mengoptimalkan potensi wisata: 1) Satuan waktu; 2) Satuan hasil; 3) Kualitas kerja; dan 4) Kepuasan masyarakat.
  - b. Faktor pendukung dan Faktor Penghambat Efektivitas perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah.

#### **4.4. Sumber Data**

Kegiatan pengumpulan data penelitian ini dilakukan pada beberapa sumber, yaitu: informan, fenomena atau peristiwa dan dokumen. Proses pengumpulan data pada setiap sumber menggunakan “arahan” fokus penelitian, sehingga dapat dipisahkan antara data yang betul-betul dibutuhkan dan relevan (memenuhi kriteria inklusi) dan data yang harus disisihkan karena tidak relevan (memenuhi kriteria eksklusi).

## 1. Informan

Pada penelitian ini, informan kunci ditentukan berdasarkan teknik *purposive sampling* dengan menggunakan *criterion based selection*, yaitu penentuan jumlah informan ditetapkan sendiri oleh peneliti berdasarkan pertimbangan tertentu. Pertimbangan utama penentuan informan adalah penguasaan informasi dan data yang diperlukan. Pemilihan informan ini didasarkan atas subyek yang banyak memiliki informasi yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti dan bersedia memberikan informasi. Berdasarkan kriteria ini maka peneliti memilih semua lembaga atau instansi yang terlibat dalam proses perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah khususnya aktor yang terlibat secara langsung dalam proses implementasi kebijakan tersebut dan masyarakat Kabupaten Tapanuli Tengah yang berada di sekitar daerah tujuan wisata. Subyek utamanya adalah pegawai yang ada di lingkungan Dinas Pariwisata dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah. Sedangkan untuk masyarakat untuk mendapatkan informasi tentang keadaan eksisting dan implementasi proses perencanaan yang telah dijalankan.

## 2. Peristiwa

Sumber informasi lain dalam penelitian ini adalah peristiwa yang mencakup segala sesuatu yang terjadi dan berhubungan dengan proses perencanaan pembangunan pariwisata dan efektivitas perencanaan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah. Peristiwa yang diobservasi, antara lain pelaksanaan rapat, pelaksanaan pengawasan, pelaksanaan evaluasi kegiatan, aktivitas wisatawan di daerah tujuan wisata, kondisi lapangan daerah tujuan wisata, dan sebagainya

### 3. Dokumen

Sumber informasi ketiga dalam penelitian ini adalah dokumen-dokumen yang relevan dengan penelitian yang didapatkan melalui aparat pada Dinas Pariwisata dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah, dokumen-dokumen kebijakan, dokumen rapat, dokumen dalam bentuk laporan hasil penilaian kinerja, dan sebagainya.

#### 4.5. Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian kualitatif peneliti yang menjadi instrumen utama yakni turun ke lapangan guna mendapatkan dan mengumpulkan informasi dengan teknik tertentu. Menurut Nasir (2011:174) pengumpulan data adalah prosedur yang sistematis dan standar untuk mendapatkan data yang diperlukan. Guna memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini maka dipergunakan ada 3 (tiga) macam teknik pengumpulan data sebagai berikut:

##### 1. Wawancara

Wawancara adalah sebuah dialog yang dilakukan pewawancara untuk mendapatkan informasi dari terwawancara. Wawancara mendalam dengan Kepala Dinas, Kepala Bidang Pengembangan Obyek Wisata, Kepala Subbagian Program dan Pelaporan, Kepala Subbagian Perencanaan yang dilakukan untuk mendapat informasi tentang bagaimana peran Dinas Pariwisata dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Tapanuli Tengah, dan juga wawancara dengan Kepala Badan, Kepala Bidang dan Kepala Sub Bidang Perencanaan Pembangunan, Evaluasi dan Dokumentasi, dan yang dilakukan untuk mendapat informasi tentang bagaimana peran Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dalam perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Tapanuli Tengah, serta kepada masyarakat Kabupaten

Tapanuli Tengah yang berada di sekitar daerah tujuan wisata sebagai pihak-pihak yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan perencanaan pembangunan pariwisata yang dilakukan di Kabupaten Tapanuli Tengah.

## 2. Observasi.

Agar penelitian memperoleh gambaran selengkapnya, peneliti mengadakan *prolonged engagement* maksudnya peneliti sesering mungkin melakukan interaksi langsung terutama terhadap hal-hal yang dikaji peneliti ini:

- a. Menumbuhkan rasa kepercayaan diri kepada subjek yang diteliti. Maksudnya informasi yang didapat dari subjek yang diteliti tersebut merupakan informasi yang sesungguhnya bukan mengada-gada.
- b. Memahami atau mengalami sendiri kompleksitas dalam daerah peneliti.
- c. Dapat menghindari distorsi kehadiran peneliti lapangan.

Peneliti sebagai instrumen peneliti yang melakukan wawancara secara mendalam dan melakukan pengamatan. Melakukan observasi untuk menentukan aspek penting dan kurang penting dengan mengacu pada dimensi yang sedang dikaji. Seperti yang dikutip Sugiono (2007:64) menyatakan bahwa, observasi adalah dasar semua ilmu pengetahuan, para ilmuawan hanya dapat bekerja berdasarkan data, yaitu fakta mengenai dunia kenyataan yang diperoleh melalui observasi.

## 3. Dokumentasi

Cara pengumpulan data dengan cara pencatatan terhadap berbagai dokumen yang memperkuat analisis data penelitian yang dilakukan dengan mencari surat-surat atau dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Teknik ini digunakan untuk memperoleh data sekunder yang erat kaitannya dengan fokus penelitian.

#### 4.6. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian digunakan sebagai alat dalam mendukung proses terkumpulnya data dan memperoleh data yang dibutuhkan. Adapun instrumen yang perlu dipergunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Peneliti sendiri, artinya peneliti sebagai instrumen pengamat yang melakukan pengamatan, mencatat fenomena obyek yang terjadi dengan dibekali pengetahuan serta penguasaan terhadap permasalahan yang ingin diteliti.
2. Pedoman wawancara (*interview guide*), instrumen ini dipergunakan sebagai pedoman dalam melakukan wawancara dengan narasumber yang berupa daftar pertanyaan yang diajukan pada informan. Hal ini berguna dalam mengarahkan peneliti dalam pengumpulan data terutama dalam melakukan wawancara.
3. Catatan lapangan (*field note*) yaitu berupa catatan-catatan yang dipergunakan untuk mencatat informasi utama selama peneliti melakukan observasi.

#### 4.7. Teknik Analisa Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah model interaktif (*interactive model of analisis*) yang dikemukakan Miles dan Huberman (2009) yang kemudian disempurnakan oleh Miles, Huberman dan Saldana (2013:12) yang dibagi penelitian menjadi dua kegiatan yaitu pengumpulan data dan analisis data, kegiatan ini dilakukan oleh peneliti bersama, dan saling terkait antara satu dengan yang lainnya sehingga dapat membentuk suatu intraksi dan berproses terus menerus, dan analisis data terdiri dari tiga alur kegiatan yang

terjadi secara bersamaan yaitu kegiatan analisis data dilakukan pada saat sebelum, selama dan sesudah pengumpulan data.

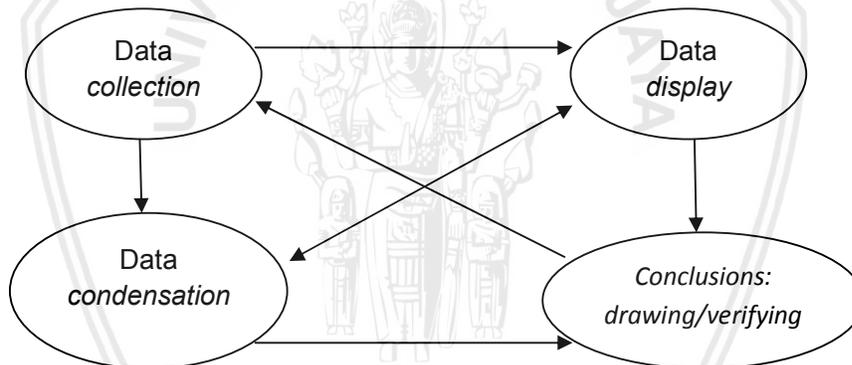
Dalam pandangan ini kegiatan pengumpulan data ketiga kegiatan analisis data merupakan empat dasar yang bergerak bolak-balik antar satu tahap dengan tahap yang lain, tahapan analisis dimulai dari proses pengumpulan data dimana data berwujud kata-kata yang didapat melalui observasi, wawancara dokumen atau rekaman dikumpulkan, selanjutnya diproses untuk dianalisis dan ditarik kesimpulan.

Lebih lanjut Miles, Huberman dan Saldana (2013:12) menjelaskan ketiga alur kegiatan analisis data sebagai berikut:

1. Kondensasi data, diartikan sebagai proses pemilihan, penyederhanaan dan transformasi data mentah yang didapat dari lapangan. Kondensasi data dapat dilakukan dengan cara, data yang diperoleh dilokasi penelitian dituangkan dalam uraian atau laporan secara lengkap dan terinci. Hal ini bertujuan untuk memperkuat data sebuah konsep yang berbeda dengan reduksi data yang terkesan melemahkan data dengan membuang data yang diperoleh dilapangan. Peneliti merangkum dan memilah data yang penting dan berhubungan langsung dengan pokok penelitian yaitu proses perencanaan dan efektivitas perencanaan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah.
2. Peyajian data, pada tahap ini informasi yang telah dikumpulkan dan direduksi sesuai dengan fokus yang telah dikelompokkan, disusun dan disajikan dalam bentuk bagan dengan tujuan untuk memudahkan peneliti menganalisis dan menarik kesimpulan terhadap sebuah peristiwa yang sedang terjadi. Peneliti di sini memilah tiap-tiap data yang telah

dirangkum menurut pokok masalah penelitian, data mana yang menjadi proyeksi jawaban atas pokok-pokok permasalahan penelitian, agar nantinya dapat memudahkan peneliti dalam menentukan kesimpulan.s

3. Penarikan kesimpulan yaitu, melakukan verifikasi proses penelitian berlangsung, sejak awal memasuki lokasi penelitian dan selama proses pengumpulan data. Dalam penarikan kesimpulan ini peneliti berusaha menganalisis dan mencari, pola, tema, hubungan persamaan, hal-hal yang sering timbul, dan menentukan proyeksi atau hipotesis yang dituangkan dalam kesimpulan tentatif yang sebelumnya didapat dari penyajian data. Proses verifikasi dilakukan sampai diperoleh kesimpulan final.



Gambar 3.1 Analisis Data Model Interaktif

Sumber: Matthew B. Miles, dan A. Michael Hubberman, Saldana (2014, p.14).

#### 4.8. Keabsahan Data

Keabsahan (*trustworthiness*) data dalam suatu penelitian multak untuk diperhatikan, dimana menurut Moleong (2007:324) dapat dilakukan melalui 4 (empat) kriteria teknik pemeriksaan data sebagai berikut:

1. Kepercayaan (*Credibility*)

Konsep ini menggantikan validitas internal kualitatif, dan kriteria ini berfungsi untuk melaksanakan pemeriksaan tingkat kepercayaan penemuannya dapat dicapai. Selanjutnya untuk memperlihatkan derajat kepercayaan temuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti dan kenyataan ganda yang sedang diteliti dengan cara sebagai berikut:

- a. Membicarakannya dengan orang lain (*peer debriefing*) sebagai untuk memenuhi derajat kepercayaan. Dalam hal ini peneliti berbicara dan berdiskusi dengan masyarakat setempat daerah tujuan wisata, Kepala Desa dan Camat.
  - b. Triangulasi adalah untuk mengecek kebenaran data tertentu dengan membandingkannya dengan data yang diperoleh dari sumber lain, pada berbagai fase penelitian di lapangan, pada waktu yang berlainan, dan dalam penelitian ini metode tersebut digunakan untuk menguji data dari para informan dengan dokumen yang ada. Dalam hal ini peneliti juga mencari kebenaran data tersebut dari Kepala Desa, Camat dan juga melakukan observasi langsung ke lapangan untuk menguji kebenaran data dari informan.
2. Keteralihan (*Transferability*)
- Dalam penelitian ini peneliti melakukan keteralihan dengan cara menuliskan atau mencatat seluruh hasil penelitian yang diperoleh di lokasi penelitian, baik melalui observasi maupun wawancara secara terperinci dan secermat mungkin, sehingga semua kondisi yang ada dapat diungkap sebagai hasil penelitian sesuai dengan kondisi yang sebenarnya.
3. Kepastian (*Conformability*)

Kriteria kepastian berasal dari konsep obyektivitas dengan pemastian bahwa sesuatu itu objektif atau tidak, bergantung pada persetujuan beberapa orang terhadap pandang, pendapat, dan penemuan seseorang. Scriven dalam Moleong (2007:326) menyebutkan bahwa "hal itu dikaji dari pengertian bahwa jika sesuatu itu objektif, berarti dapat dipercaya, faktual, dan dapat dipastikan". Untuk mewujudkan kepastian atas penelitian ini maka peneliti mendiskusikan dengan pihak-pihak yang terkait langsung, menguasai materi dan yang dianggap memiliki tanggung jawab dalam perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah. Dalam penelitian ini sebagian besar yaitu para responden/informan peneliti yang ada di lapangan. Pembimbing dari peneliti juga tidak terlepas dari hal ini, dimana setiap tahap dalam penulisan tesis ini maupun konsep yang dihasilkan dari lapangan dikonsultasi dengan pembimbing. Dengan demikian diperoleh masukan untuk menambah kepastian dari penelitian.

## BAB V

**HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN****5.1 Hasil Penelitian dan Penyajian Data Fokus Penelitian****5.1.1 Proses Perencanaan Pembangunan Pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah****5.1.1.1 Proses Perencanaan**

Perencanaan yang baik disusun sesuai dengan prosedur dan aturan yang telah ditetapkan, apabila terdapat suatu tahapan yang tidak dilaksanakan maka bisa dipastikan rencana yang dihasilkan akan berbeda dari tujuan awal perencanaan. Perencanaan pembangunan pariwisata juga demikian, dalam melaksanakan proses perencanaan pembangunan pariwisata harus melalui proses perencanaan yang baik, sesuai prosedur dan aturan yang telah ditetapkan. Jika prosedur dan aturannya perencanaannya sudah sesuai dan tepat maka perencanaan untuk mencapai tujuan akan bisa tercapai. Pembangunan pariwisata merupakan prioritas dalam menunjang perekonomian kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pariwisata juga dipergunakan sebagai landasan dalam pembangunan untuk karakter bangsa. Hal ini seperti yang tercantum visi pembangunan pariwisata nasional yaitu terwujudnya jati diri bangsa, persatuan dan kesatuan bangsa dalam rangka multikultural, kesejahteraan rakyat dan persahabatan antar bangsa.

Pembangunan kepariwisataan mempunyai peranan penting dalam pemulihan ekonomi nasional, karena melalui pariwisata dapat meningkatkan penyerapan tenaga kerja, mendorong pemerataan kesempatan berusaha,

mendorong pemerataan pembangunan nasional, dan memberikan kontribusi dalam penerimaan devisa negara yang dihasilkan dari jumlah kunjungan wisatawan mancanegara, yang berdampak pada berkurangnya tingkat kemiskinan yang pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pariwisata juga berperan dalam upaya meningkatkan jati diri bangsa dan mendorong kesadaran dan kebanggaan masyarakat terhadap kekayaan alam dan budaya.

Dinas Pariwisata merupakan sebuah Organisasi Perangkat Daerah yang bertugas melaksanakan sebagian urusan rumah tangga di bidang pariwisata, operasional dan pengembangan di bidang pariwisata yang ada di Kabupaten Tapanuli Tengah, sebagai lembaga negara yang menaungi sektor pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah, Dinas Pariwisata menjalankan proses penyusunan perencanaan dalam bidang pariwisata. Sektor pariwisata saat ini sedang dikembangkan di Kabupaten Tapanuli Tengah disamping Karena Kabupaten Tapanuli Tengah memiliki warisan sejarah dan budaya, sektor pariwisata juga dapat menarik wisatawan-wisata lokal maupun mancanegara sehingga dapat memberikan dampak yang positif bagi pendapatan asli daerah (PAD) bersaing dengan sektor pertambangan, minyak dan gas bumi.

Dalam fokus penelitian yang harus diteliti peneliti yaitu tahapan dan proses penyusunan perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah, tetapi sebelumnya peneliti terlebih dahulu akan menguraikan tentang potensi wisata yang ada di Kabupaten Tapanuli Tengah. Pada tahap penyusunan perencanaan dilakukan tinjauan keadaan sebelum memulai suatu rencana atau tindakan terhadap pelaksanaan sebelumnya sehingga dapat diidentifikasi potensi-potensi wisata yang ada di Kabupaten Tapanuli Tengah

karena Kabupaten Tapanuli Tengah merupakan salah satu kabupaten yang memiliki potensi besar dalam sektor pariwisata dan budaya. Hal ini disampaikan oleh Kepala Dinas Pariwisata (Bapak Rahmad Saleh), bahwa:

“Kabupaten Tapanuli Tengah memiliki obyek pariwisata yang cukup bagus untuk dikembangkan dan diperkenalkan kepada wisatawan-wisatawan yang ingin berkunjung di Kabupaten Tapanuli Tengah baik dari wisata alam, wisata budaya maupun objek wisata buatan yang dimana masing-masing jenis pariwisata tersebut masih perlu dikembangkan lagi pembangunannya. Hal ini juga sudah dituangkan dalam Rencana Strategis Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah”. (wawancara dilakukan pada hari Senin, tanggal 15 Juli 2019).

Hal yang serupa juga diungkapkan beberapa narasumber lain seperti masyarakat yang hidup disekitar daerah tujuan wisata di Kabupaten Tapanuli Tengah, mereka mengungkapkan bahwa memang banyak daerah tujuan wisata yang dapat dikembangkan dan diperkenalkan. Seperti disampaikan oleh salah satu masyarakat di Kabupaten Tapanuli Tengah, bahwa:

“Di Kabupaten Tapanuli Tengah ini banyak obyek wisata yang bisa dikembangkan pemerintah, asalkan pemerintah serius dalam niatnya untuk membangun ya pasti bisa, karena kami masyarakat juga pasti turut membantu pemerintah dalam pembangunan pariwisatanya”. (wawancara dilakukan pada hari Minggu, tanggal 21 Juli 2019).

Peraturan Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah nomor 5 Tahun 2017 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2017-2022 menetapkan bahwa visi Kabupaten Tapanuli Tengah adalah **“Terwujudnya Masyarakat Kabupaten Tapanuli Tengah Yang Berkarakter, Mandiri, Berakhlak Dan Berkeadilan Yang Sejahtera”**.

Guna mendukung dan mewujudkan pencapaian visi tersebut dilakukan melalui 10 (sepuluh) misi pembangunan, yaitu (1) Menciptakan pemerintahan yang bersih, berwibawa dan inovatif; (2) Tersedianya infrastruktur publik yang

memadai dan efektif; (3) Meningkatkan pelayanan kesehatan dasar yang bermutu bagi masyarakat; (4) Menyediakan pendidikan gratis 12 tahun dan meningkatkan mutu pendidikan yang memiliki daya saing; (5) Menumbuhkembangkan perekonomian rakyat, menuju kedaulatan sumber daya alam berkarakter; (6) Memperkokoh kerukunan kehidupan beragama dan budaya yang lestari; (7) Menciptakan dunia usaha dan investasi yang adil dan pro rakyat; **(8) Mengembangkan potensi wisata secara serius menuju peningkatan ekonomi rakyat;** (9) Tersedianya kebutuhan petani dan nelayan yang cukup dan memadai; (10) Terwujudnya rumah sehat bagi warga miskin dan santunan kematian bagi masyarakat Kabupaten Tapanuli Tengah.

Dengan tumbuh dan berkembangnya sektor-sektor pariwisata maka diharapkan kantong-kantong kemiskinan dapat diminimalisir terutama di daerah yang potensial untuk dikembangkan menjadi kawasan wisata. Kabupaten Tapanuli Tengah merupakan daerah tujuan wisata yang potensial dengan banyaknya objek wisata dan daya tarik yang kompetitif. Potensi pariwisata yang ada di dukung oleh kondisi geografis yang dikemas menjadi wisata alam, wisata budaya maupun wisata bahari. Adapun di Kabupaten Tapanuli Tengah terdapat 130 objek wisata yang terdiri dari wisata pulau, wisata pantai, wisata alam dan wisata sejarah.

Berdasarkan RPJMD Kabupaten Tapanuli Tengah tahun 2017-2022, rencana pengembangan kawasan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah meliputi :

1. Pariwisata alam berupa wisata sungai, pegunungan, pantai, dan air terjun. Di Kecamatan Pinangsori terdapat danau pandan, pemandian sungai lubuk nabolon, sungai ramayana dan air terjun aek nabobar, Kecamatan Badiri

terdapat pantai ujung batu pari, pantai kampung sawah sitandus, pantai maloko, pantai sikapas, pantai kampung danau, pulau situngkus, pulau batu mandi, pulau batu layar, pantai bottot, pantai monyet, pulau bakar, pulau ungge, dan pantai sijago-jago, Kecamatan Pandan terdapat pantai bosur, pantai kalangan, pantai hajoran, pantai pandan cerita, pantai labuan mandailing, pantai sibuluan, pantai muara sibuluan, pantai muara nibung, air terjun labuan sonang, sungai sibuluan, Kecamatan Sarudik terdapat bukit pondok batu, sungai sarudik, pantai ujung batu, pantai labuan nasonang, pantai batu lubang, pulau poncan gadang, pulau poncan ketek dan air terjun sibuni-buni, Kecamatan Sitahuis dengan objek wisata bukit anugerah, puncak bonan dolok, sungai aek maranti, sungai aek raisan, air terjun batu lobang dan air terjun bonan dolok, Kecamatan Tapian Nauli dengan objek wisata pantai labuan angin, pantai mela, pulau mursala, air terjun mursala, pulau silaban barat, pulau talam, pulau silabu na menek, pulau silabu na godang, pulau kalimatung na menek, pulau kalimatung na godang, pulau putri runduk, pulau raja janggi, pulau putih, air terjun aloban dan pantai kuta, Kecamatan Kolang dengan objek wisata air terjun silaklak, sungai aek sibundong, pantai muara kolang, pantai kayu putih, pantai tanah hitam, pantai rintis, pantai bandang, Kecamatan Sorkam Barat dengan objek wisata pantai aek raso, pantai binasi, pantai pasar sorkam, Kecamatan Barus dengan objek wisata pantai pasar tarandam, pantai pasar batu gerigis, pantai kade gadang, Kecamatan Sorkam dengan objek wisata sungai aek sibundong, pantai teluk roban/bottot, pulau sorkam, Kecamatan Andam Dewi dengan objek wisata sungai aek husor, pantai sitiris-tiris, pantai sipaubat, pantai aek busuk, pantai kinati, pantai kedai tiga, pulau karang, pulau

panjang, pulau dundun, Kecamatan Manduamas dengan objek wisata pantai Sitiris-tiris, pantai Simanuk-manuk.

2. Pariwisata budaya dan sejarah meliputi Kecamatan Sitahuis yaitu Tugu Peringatan Perang Gerilya, makam raja panggabean dan batu lobang, Kecamatan Kolang yaitu liang gorga, dan makam pahlawan Dr. Ferdinan Lumbantobing, Kecamatan Barus makam papan tinggi, makam mahligai, makam tuan madhdud, makam ibrahim syeh, makam tuan ambar, benteng portugis, pasar tarandam, rumah tradisional barus, dan desa nelayan pasar tarandam, Kecamatan Barus Utara yaitu batu cawan perjamuan kudas, Kecamatan Andamdewi batu ping, makam raja uti, lobu tua, sungai aek busuk, permandian putri andam dewi, dan aek raja, Kecamatan Sorkam dengan objek wisata yaitu makam tuan hidayat, Kecamatan Tukka dengan objek wisata yaitu liang pagar gunung, Kecamatan Tapian Nauli dengan objek wisata yaitu makam raja sasi hutagalung.

Pariwisata diharapkan menjadi salah satu penggerak perekonomian masyarakat sehingga semua program pembangunan kepariwisataan harus terintegrasi dengan kepentingan peningkatan pendapat asli daerah dan peningkatan ekonomi dimasyarakat.

Setelah diketahui potensi dan rencana pengembangan kawasan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah maka segala potensi wisata tersebut perlu didukung dengan proses penyusunan perencanaan sektor pariwisata yang baik sehingga semakin lama Kabupaten Tapanuli Tengah bisa menyediakan fasilitas maupun infrastruktur penunjang dalam sektor pariwisata sehingga terus dapat menarik minat wisatawan untuk berkunjung Kabupaten

Tapanuli Tengah dan dapat menjadi penggerak perekonomian masyarakat disekitar objek wisata.

Tahapan penyusunan perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah diawali dengan penyusunan rencana strategis (renstra) dengan memuat visi misi dan merumuskan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai dalam kurun waktu 5 (lima) tahun dan dilaksanakan dalam setiap tahun anggaran dalam bentuk Rencana Kerja Organisasi Perangkat Daerah (Renja OPD) Dinas Pariwisata yang memuat kegiatan dan anggarannya secara terperinci. Hal ini disampaikan oleh Kasubbag Perencanaan Dinas Pariwisata (Ibu Anggun Dewi Manik), bahwa :

“Dalam membuat suatu perencanaan program kegiatan harus mengikuti arah kebijakan RPJMD , yang selanjutnya ditindaklanjuti dengan menyusun Renstra sebagai acuan dalam pembuatan Renja dan kemudian dibahas di forum Musrenbang Desa dan Musrenbang Kecamatan dengan mengundang masyarakat. Kemudian dibawa dalam forum OPD untuk menyesuaikan keinginan masyarakat dengan Renstra dan Renja untuk ditindaklanjuti dalam musrenbang Kabupaten, sampai akhirnya menghasilkan RKPDP (Renja OPD)”. (wawancara dilakukan Pada hari Selasa, tanggal 16 Juli 2019).

Kemudian dalam wawancaranya Kepala Dinas Pariwisata (Bapak Rahmad Saleh), juga menyatakan, bahwa:

“Proses perencanaan ini sudah baku diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mewajibkan setiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD) untuk menyusun Rencana Kerja Organisasi Perangkat Daerah (Rencana OPD) sebagai pedoman kerja selama 1 (satu) tahun”. (wawancara dilakukan Pada hari Rabu, tanggal 17 Juli 2019).

Kemudian dalam wawancara dengan Kabid Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah BAPPEDA (Bapak Ferdinan Sianipar) juga menyatakan, bahwa:

“BAPPEDA sebagai koordinator forum Organisasi Perangkat Daerah (OPD) mengakomodir dan menyelaraskan setiap Rencana Kerja Organisasi Perangkat Daerah (Renja OPD) dan Usulan Program dari masyarakat yang diperoleh melalui Musrembang tingkat Desa dan tingkat Kecamatan agar dapat pada forum Musyawarah perencanaan pembangunan Organisasi Perangkat Daerah (Musrembang OPD) agar terdapat kesatuan yang selanjutnya dibahas dalam musrenbang Kabupaten”. (wawancara dilakukan Pada hari Senin, tanggal 22 Juli 2019).



Gambar 5.1 PNS Dinas Pariwisata Dalam Penyusunan Dokumen Perencanaan

Dalam penyusunan rencana strategis (renstra) Dinas Pariwisata harus mengikuti arah kebijakan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang digunakan sebagai pedoman 5 (lima) tahun pelaksanaan program kegiatan, sebelum dibawa ke forum Musrenbang ditindaklanjuti dengan pembuatan Rencana Kerja (Renja) yang menjadi rancangan awal program kegiatan. Salinan Renja tersebut disampaikan ke tingkat Desa dan tingkat Kecamatan untuk digunakan sebagai panduan dalam pelaksanaan

Musrenbang. Hal ini disampaikan oleh Kasubbag Perencanaan Dinas Pariwisata (Ibu Anggun Dewi Manik), bahwa:

“Sebelum dilaksanakan musrenbang Dinas Pariwisata terlebih dahulu membuat Rencana Kerja (Renja) yang menjadi rancangan awal program kegiatan dan menyampaikan salinan Renja tersebut ke tingkat Desa dan tingkat Kecamatan untuk digunakan sebagai panduan dalam pelaksanaan Musrenbang”. (wawancara dilakukan pada hari Selasa, tanggal 23 Juli 2019).

Pada Musrenbang tingkat Desa dan Kecamatan dibahas setiap usulan dari masyarakat yang kemudian dipadukan dan diselaraskan dengan Rencana Kerja (Renja) Dinas Pariwisata pada forum Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang dibentuk oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Hasil dari Forum Musyawarah perencanaan pembangunan Organisasi Perangkat Daerah (Musrenbang OPD) ini kemudian ditindaklanjuti ke dalam Musrenbang tingkat Kabupaten. Musrenbang Kabupaten ini menghasilkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Renja OPD) untuk satu tahun anggaran.

Hal ini juga didukung dengan hasil wawancara dengan staf di Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah yang menangani langsung perencanaan pariwisata, salah satu staf tersebut menyatakan bahwa:

“Proses perencanaan yang kita jalankan itu sudah semaksimal mungkin dilakukan berdasarkan peraturan yang berlaku, karena kita memang perlu dasar yang kuat untuk melakukan perencanaan terlebih dalam perencanaan pariwisata di daerah kita. Kita awali dengan musrenbang desa dan kelurahan, kemudian usulannya dibawa ke forum OPD, usulan-usulan tersebut juga kita survey terlebih dahulu walaupun dilakukan secara tidak formal, paling tidak untuk melihat kondisi lapangannya. Setelah itu usulan tersebut dibawa ke musrenbang tingkat kabupaten, kemudian menjadi rencana kerja perangkat daerah”. (wawancara dilakukan pada hari Selasa 23 Juli 2019).

Hal yang hampir serupa juga disebutkan dalam wawancara dengan salah satu perangkat desa/kelurahan yang didaerahnya termasuk salah satu daerah

tujuan wisata yang dikembangkan tentang usulan-usulan hasil musrenbang tingkat desa dan kelurahan, beliau menyatakan:

“Memang benar selalu diadakan Musrenbang tingkat Desa dan Kelurahan, dan banyak masyarakat yang memang antusias untuk mengikuti musrenbang itu, tapi tidak sedikit pula yang sudah menganggap musrenbang itu sebagai acara formalitas saja, sebab mereka beranggapan kalau hanya sedikit usulan yang ditampung dalam pembangunan daerah. Kalau kita sendiri memang masih menganggap positif, karena banyak desa dan kelurahan di Kabupaten Tapanuli Tengah, jadi pasti dipilih beberapa usulan yang memang menjadi prioritas pembangunan daerah kita. Hanya saja diharapkan kepada pemerintah daerah untuk lebih serius melaksanakan survey dalam perencanaannya, apakah cocok dilaksanakan pembangunan di daerah itu atau tidak. Ya istilahnya jangan sampai ada istilah *kejar tayanglah*.” (wawancara dilakukan pada hari Kamis 25 Juli 2019).

Tidak menjadi rahasia lagi apabila ada masyarakat menganggap bahwa acara musrenbang yang dilakukan itu adalah acara formalitas saja. Tetapi, musrenbang tetap harus dilaksanakan, karena hal tersebut menjadi salah satu cara untuk menjangkau aspirasi masyarakat dalam turut serta melaksanakan perencanaan dan pembangunan daerah. Hanya saja, pemerintah memang sebaiknya lebih serius dalam memperhatikan kebutuhan pembangunan masyarakat di daerah tersebut dan memberikan umpan balik yang positif guna membangun kembali kepercayaan masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan perencanaan dan pembangunan daerah.

Kemudian agar Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Renja OPD) ini dapat dilaksanakan dibutuhkan anggaran yang harus dipakai maka prosesnya dilanjutkan dengan memverifikasi dan mengkompilasi seluruh usulan masyarakat dan rencana kerja dinas yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) sebagai Koordinator forum Organisasi Perangkat Daerah (OPD) untuk selanjutnya dibawa ke Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk dibuatkan Rencana Kerja dan Anggaran

Organisasi Perangkat Daerah (RKA OPD). Hal ini kemudian ditindaklanjuti pada proses politik di Legislatif. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan mempertimbangkan aspirasi masyarakat yang didapat pada reses DPRD kemudian memadukan dan menselaraskan dengan Hasil yang dibawa oleh Tim anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk kemudian diputuskan seluruh rencana program kegiatan Daerah beserta pagu anggaran dananya dan menerbitkan Dokumen pengguna Anggaran (DPA).

Sebagaimana pernyataan-pernyataan yang diperoleh dari wawancara, dapat diinterpretasikan tahapan dan proses penyusunan perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah mengkombinasikan atau menggabungkan pendekatan *Top Down Planning* dengan *Bottom Up Planning*. Kombinasi pendekatan ini terlihat pada pelaksanaan program kegiatan tahun anggaran berjalan. Hal ini juga sesuai dengan yang disampaikan oleh Kepala Dinas Pariwisata (Bapak Rahmad Saleh), juga menyatakan, bahwa:

“Penerapan tahapan perencanaan pada Dinas Pariwisata memang lebih tepatnya adalah kombinasi *Top Down Planning* dengan *Bottom Up Planning* yang dirasa cukup fleksibel karna dapat mempermudah penyesuaian visi misi daerah dengan usulan-usulan masyarakat. Sehingga Musrenbang tingkat Desa dan tingkat Kecamatan memiliki gambaran untuk rencana kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan dan memastikan rencana kegiatan tersebut tetap sejalan dengan visi misi daerah”. (wawancara dilakukan Pada hari Selasa, tanggal 23 Juli 2019).

Kemudian dalam wawancara Kasubbag Perencanaan Dinas Pariwisata (Ibu Anggun Dewi Manik), juga menambahkan, bahwa:

“Hasil dari Musrenbang tingkat Desa dan tingkat Kecamatan yang merupakan usulan dari masyarakat dibawa ke forum OPD untuk dipadukan antara usulan OPD dengan usulan dari Masyarakat. Hal ini juga merupakan perpaduan pendekatan *Top Down Planning* dengan *Bottom Up Planning*”. (wawancara dilakukan Pada hari Selasa, tanggal 23 Juli 2019).

Pernyataan ini juga didukung oleh Kabid Pengembangan Objek wisata Dinas Pariwisata (Bapak Diego Maradonna), bahwa:

“Pendekatan *Top Down Planning* dengan *Bottom Up Planning* ini diterapkan secara bersamaan agar penampungan usulan masyarakat dalam Musrenbang lebih terarah. Tetapi bukan untuk memaksa atau mengatur masyarakat untuk setuju terhadap usulan OPD (*Top Down*) karena setiap hasil musrenbang tingkat Desa dan tingkat Kecamatan tetap akan di padukan dan diselaraskan dengan usulan OPD”. (wawancara dilakukan Pada hari Selasa, tanggal 23 Juli 2019).

Dari hasil wawancara diatas, menegaskan bahwa pendekatan *Top Down Planning* dengan *Bottom Up Planning* yang dilakukan pada proses perencanaan pada Dinas Pariwisata cukup bermanfaat dan aspiratif dalam mengumpulkan setiap usulan program yang berasal dari Masyarakat (*Bottom Up*). Tetapi didapati suatu kelemahan penerapan pendekatan *Top Down Planning* dengan *Bottom Up Planning* menurut beberapa Kepala Desa di Kabupaten Tapanuli Tengah yang dalam wawancaranya menyatakan, bahwa:

“Dalam membuat rencana program pariwisata, pihak kecamatan memang cukup terbantu dengan Pendekatan *Top Down Planning* dengan *Bottom Up Planning* ini, karena sudah dibekali dengan salinan Renstra dan Renja dari Dinas Pariwisata dalam pelaksanaan Musrenbang, sehingga kami dapat memiliki gambaran dan panduan tentang rencana program kegiatan yang akan dilakukan yang sesuai dengan visi misi daerah. Tetapi terkadang masih belum mampu untuk mengakomodir semua usulan dan kebutuhan masyarakat dikarenakan pada penerapannya Pendekatan *Top Down Planning* masih lebih dominan sehingga seringkali hasil musrenbang tidak jauh berbeda dengan salinan Renja Dinas Pariwisata yang sebelumnya telah diserahkan kepada kami”. (wawancara dilakukan Pada hari Kamis, tanggal 25 Juli 2019).

Menanggapi pernyataan tentang renstra dan renja dari Dinas Pariwisata yang menjadi draft dalam musrenbang desa/kelurahan, beberapa tanggapan berbeda dari perangkat desa yang menyatakan bahwa:

“Begini pak, dalam musrenbang desa yang dijalankan di tempat kita ini, memang ada diberikan renstra dan renjanya pak. Tetapi, kami sama sekali tidak ada koordinasi dengan dinas terkait tentang renstra dan renja ini, kami diberitahu kalau ini digunakan untuk acuan musrenbang yang akan dijalankan, tapi kami tidak ada penyuluhan atau sosialisasi terlebih dulu tentang dokumen ini”. (wawancara dilakukan pada hari Kamis, tanggal 25 Juli 2019)

Ditambahkan lagi oleh warga desa yang selalu aktif dalam mengikuti musrenbang desa, beliau menyatakan bahwa:

“Memang betul seperti yang bapak sampaikan tadi, bahwa di dalam musrenbang desa itu kita ada diberikan dokumen-dokumen rencana dari dinas-dinas. Iya, namanya renstra dan renja. Permasalahannya itu pak, sebagian besar kami masyarakat desa ini tidak mengerti tentang dokumen perencanaan itu pak, apalagi yang namanya renstra dan renja itu kami sama sekali tidak mengerti pak. Bagaimana kami mau mengerti pak kalau kami tidak pernah disosialisasikan tentang hal itu? Kalau saya boleh saran ya pak, harusnya tidak usah itu renstra dan renja diberikan kepada kami masyarakat desa untuk dijadikan pedoman, ya kami diajarkanlah bagaimana kami dapat membuat perencanaan yang seperti bapak-bapak buat itu, kan tidak perlu repot-repot harus meniru pak”. (wawancara dilakukan Pada hari Kamis, tanggal 25 Juli 2019)

Selain dari banyak masyarakat desa yang tidak mengerti tentang dokumen perencanaan yang telah diberikan sebagai acuan dalam musrenbang desa, perencanaan pariwisata juga tidak dibahas secara khusus dalam musrenbang desa. Hal ini juga dipertegas dalam hasil wawancara dengan Kepala Desa yang telah melaksanakan musrenbang desa, menyatakan bahwa:

“Pada saat musrenbang desa, pembahasan tentang pariwisata tidak dibicarakan secara khusus pak, jadi hanya sebatas apa yang perlu dibangun ya terkait infrastrukturnya pak, sedangkan pembahasan tentang daerah tujuan wisata yang akan dikembangkan ke depannya itu kami tidak tahu yang mana saja tempatnya”. (wawancara dilakukan Pada hari Kamis, tanggal 25 Juli 2019)

Hal ini juga ditambahkan oleh warga dari desa yang memiliki daerah tujuan wisata di tempatnya, yang menyatakan bahwa:

“Benar pak, tidak ada pembicaraan secara khusus tentang bagaimana agar tujuan wisata di desa kita itu menjadi ramai pengunjungnya, sementara yang dibahas dalam forum musrenbang desa kita itu hanya apa infrastruktur yang perlu kita bangun. Padahal setelah dibangun, daerah tujuan wisata kita itu sempat terkenal walaupun hanya sebulan paling lama dan setelah itu sepi, tidak ada pemeliharaan dari infrastruktur itu kemudian sebagian besar menjadi rusak. Ya singkat cerita pak, kembali sepi lagi seperti dulu”. (wawancara dilakukan Pada hari Kamis, tanggal 25 Juli 2019)

Pernyataan-pernyataan di atas mengartikan bahwa secara normatif tahapan dan proses perencanaan program yang dilakukan dengan Pendekatan *Top Down Planning* dengan *Bottom Up Planning* ini sebenarnya cukup baik dan sangat membantu Musrenbang tingkat Desa, tetapi pendekatan ini pada akhirnya juga mengurangi kemandirian dari musrenbang itu sendiri sehingga seringkali usulan-usulan musrenbang terpengaruh oleh salinan Renstra dan Renja Dinas Pariwisata. Lebih baik jika warga desa disosialisasikan bagaimana cara membuat perencanaan di desanya sendiri, disamping memberikan pelatihan kepada masyarakat, hal itu nantinya dapat diaplikasikan ke dalam forum musrenbang desa.

Salah satu Camat di Kabupaten Tapanuli Tengah juga menambahkan terkait dengan usulan masyarakat untuk diberikan pelatihan terkait perencanaan, beliau menyatakan :

“Pendekatan *Top Down Planning* memang dirasa masih lebih dominan karena harus juga mengikuti skala prioritas program kegiatan pariwisata dan menyesuaikan anggaran yang dialokasikan untuk program tahunan. Memang ada baiknya jika kita pemerintah daerah mendengar aspirasi masyarakat yang menyarankan tentang pelatihan dan sosialisasi perencanaan itu, agar *bottom up planning* dapat berjalan dengan baik dan tidak sekedar formalitas saja”. (wawancara dilakukan Pada hari Kamis, tanggal 25 Juli 2019).

Menanggapi Pendekatan *Top Down Planning* yang dirasa lebih dominan sehingga tidak semua usulan masyarakat dapat diakomodir, dalam wawancara

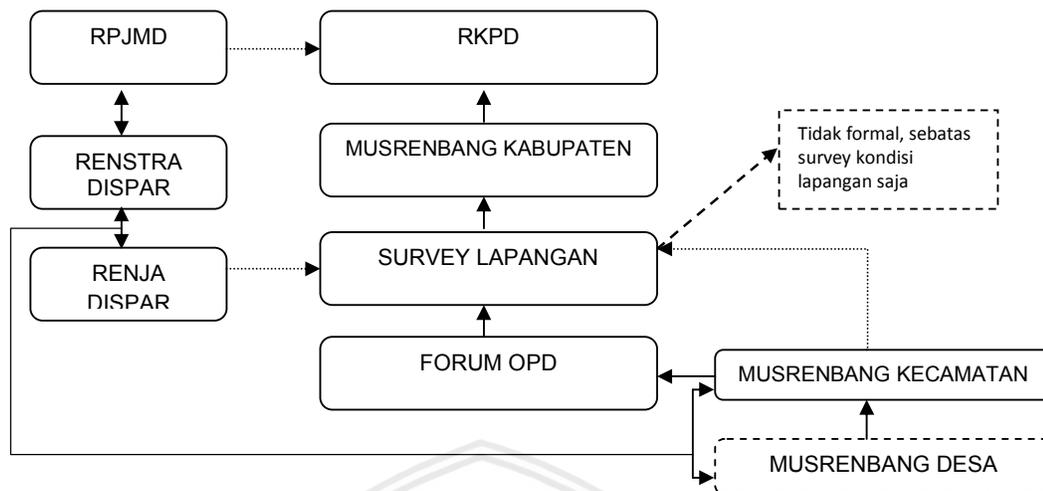
Kasubbag Perencanaan Dinas Pariwisata (Ibu Anggun Dewi Manik), menjelaskan, bahwa:

“Dinas Pariwisata berusaha menyesuaikan setiap rencana kerja yang dibuat harus sesuai dengan visi dan misi daerah dan memilih yang menjadi skala prioritas. Maka tidak semua usulan dari masyarakat dapat diakomodir karna harus disesuaikan juga dengan anggaran yang terbatas dan menghindari ketidaksinkronan usulan masyarakat dengan visi dan misi daerah”. (wawancara dilakukan Pada hari Jumat, tanggal 26 Juli 2019).

Pada dasarnya, Rencana Kerja Organisasi Perangkat Dinas (Renja OPD) merupakan suatu proses pemikiran strategis untuk menyikapi isu-isu yang berkembang dan mewujudkannya dalam program kegiatan yang selanjutnya dipilih berdasarkan skala prioritas, kesesuaian dengan visi misi daerah dan anggaran yang diberikan.

Berdasarkan hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa tahapan dan proses penyusunan perencanaan Pembangunan Pariwisata Di Kabupaten Tapanuli Tengah, dimulai dengan penyusunan Rencana Stratei (Renstra) Dinas Pariwisata yang harus mengikuti arah kebijakan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), ditindaklanjuti dengan pembuatan Rencana Kerja (Renja) yang disampaikan pada Musrenbang ke tingkat Desa dan tingkat Kecamatan, untuk kemudian dipaduselaraskan pada forum Organisasi Perangkat Daerah (OPD), kemudian ditindaklanjuti ke dalam Musrenbang tingkat Kabupaten yang pada akhirnya menghasilkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Renja OPD) untuk satu tahun anggaran.

Secara garis besar, proses penyusunan perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah berdasarkan hasil penelitian didapatkan skema sebagai berikut :



**Gambar 5.2 Model Penyusunan Dokumen Perencanaan pada Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah**

Sumber: Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah (diolah oleh peneliti)

Tahapan dan proses penyusunan perencanaan Pembangunan Pariwisata Di Kabupaten Tapanuli Tengah menggunakan pendekatan *Top Down Planning* dengan *Bottom Up Planning*, yang tetapi dalam pelaksanaannya lebih dominan *Top Down Planning*. Dinas Pariwisata memang belum dapat memenuhi semua harapan dan usulan masyarakat terkait pariwisata melalui forum musrenbang karena setiap usulan program dari masyarakat harus disesuaikan dengan visi misi daerah, skala prioritas, dan ketersediaan anggaran.

Tahapan dan proses yang didapat dalam hasil penelitian di atas, selanjutnya dibandingkan dengan renja dan renstra. Di dalam renstra dan renja Dinas Pariwisata tujuan dan sasaran yang ditentukan terlalu umum dan belum spesifik, tidak terdapat target yang jelas dan signifikan. Hal ini peneliti konfirmasi

kembali ke Kasubbag Perencanaan Dinas Pariwisata (Ibu Anggun Dewi Manik) yang menjelaskan, bahwa:

“Sasaran dan tujuan dalam renja itu biasanya memang kita sesuaikan dengan renja tahun sebelumnya. Karena program kegiatan tahun sebelumnya berkaitan dengan target untuk program dan kegiatan tahun berikutnya. Untuk sasaran dan tujuan yang terlalu umum, menurut kami hal itu sudah cukup spesifik”. (wawancara dilakukan Pada hari Jumat, tanggal 26 Juli 2019)

Untuk capaian program dan kegiatan Dinas Pariwisata dalam Rencana Strategis

**Tabel 5.1**  
**Target Capaian Dinas Pariwisata dalam Renstra Dinas Pariwisata**  
**Kabupaten Tapanuli Tengah**

Tujuan	Sasaran	Kode	Program dan Kegiatan	Indikator Kinerja Program (outcome) dan Kegiatan (output)	Data Capaian pada Tahun Awal Peren- naan	Target Kinerja Program dan Kerangka Pendanaan													
						Tahun 2017		Tahun 2018		Tahun 2019		Tahun 2020		Tahun 2021		Tahun 2022		Kondisi Kinerja pada akhir periode Renstra SKPD	
						target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)
			<b>Program Pengembangan Pemasaran Pariwisata</b>	<b>Meningkatnya pengemba ngan Pemasaran Pariwisata</b>			<b>1.600. 000</b>		<b>2.100. 000</b>		<b>2.184. 000</b>		<b>2.271. 360</b>		<b>2.362. 214</b>		<b>2.456. 703</b>		<b>12.974. 277</b>

Tujuan	Sasaran	Kode	Program dan Kegiatan	Indikator Kinerja Program (outcome) dan Kegiatan (output)	Data Capaian pada Tahun Awal Perencanaan	Target Kinerja Program dan Kerangka Pendanaan													
						Tahun 2017		Tahun 2018		Tahun 2019		Tahun 2020		Tahun 2021		Tahun 2022		Kondisi Kinerja pada akhir periode Renstra SKPD	
						target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)
			Pengembangan jaringan Kerjasama Promosi Pariwisata	Terlaksananya Pengembangan Jaringan Kerjasama Promosi Pariwisata		2	50.000	2	60.000	3	65.000	3	70.000	4	82.000	5	93.000		
			Pembuatan Media Pendukung Kepariwisata	Terlaksananya Pembuatan Media Pendukung Kepariwisata		1	125.000	1	130.000	1	150.000	1	160.360	1	170.214	1	180.703		

Tujuan	Sasaran	Kode	Program dan Kegiatan	Indikator Kinerja Program (outcome) dan Kegiatan (output)	Data Capaian pada Tahun Awal Perencanaan	Target Kinerja Program dan Kerangka Pendanaan													
						Tahun 2017		Tahun 2018		Tahun 2019		Tahun 2020		Tahun 2021		Tahun 2022		Kondisi Kinerja pada akhir periode Renstra SKPD	
						target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)
			Promosi Pariwisata melalui Media Cetak dan Elektronik	Terlaksananya Promosi Pariwisata melalui Media Cetak dan Elektronik		1	75.000	1	80.000	1	90.000	1	95.000	1	100.000	1	110.000		
			Mengikuti Exfo/Pameran Pariwisata di dalam dan luar Daerah	Terlaksananya Mengikuti Exfo/Pameran Pariwisata di dalam dan luar Daerah		2	100.000	2	110.000	3	120.000	4	126.000	5	130.000	6	140.000		
			Pemilihan Duta Wisata Kabupaten dan Promosi	Terlaksananya Pemilihan Duta Wisata Kabupaten dan Promosi		1	200.000		-		-		-		-		-		
			Mengikuti Pekan Raya Sumatera Utara (PRSU)	Terlaksananya Pekan Raya Sumatera Utara		1	200.000	1	210.000	1	230.000	1	240.000	1	250.000	1	264.000		





Tujuan	Sasaran	Kode	Program dan Kegiatan	Indikator Kinerja Program (outcome) dan Kegiatan (output)	Data Capaian pada Tahun Awal Perencanaan	Target Kinerja Program dan Kerangka Pendanaan													
						Tahun 2017		Tahun 2018		Tahun 2019		Tahun 2020		Tahun 2021		Tahun 2022		Kondisi Kinerja pada akhir periode Renstra SKPD	
						target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)
			Exfo di Luar Negeri Pagelaran Budaya Tapteng	Terlaksananya Exfo di Luar Negeri Pagelaran Budaya Tapteng		-	-	1	430.0000	-	450.000	-	460.000	-	470.000	-	480.000		
			<b>Program Pengembangan Destinasi Pariwisata</b>	<b>Meningkatnya Pengembangan Destinasi Pariwisata</b>			<b>2.890.000</b>		<b>111.500.000</b>		<b>21.000.000</b>		<b>40.000.000</b>		<b>75.000.000</b>		<b>15.000.000</b>		<b>265.390.000</b>
			Fasilitas Atraksi Wisata dan Budaya Kabupaten Tapanuli Tengah	Terlaksananya Atraksi Wisata dan Budaya Kab. Tap. Tengah		1	150.000	1	200.000	1	250.000	1	350.000	1	450.000	1	450.000		
			Lomba perahu tradisional pariwisata	Terlaksananya Lomba Perahu		1	100.000	1	150.000	1	175.000	1	200.000	1	300.000	1	300.000		



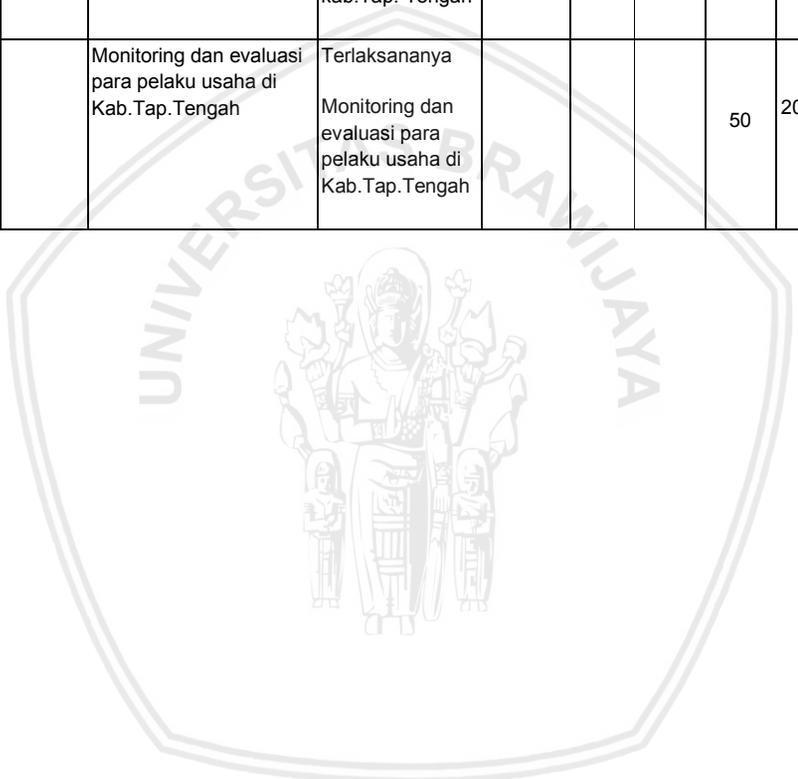
Tujuan	Sasaran	Kode	Program dan Kegiatan	Indikator Kinerja Program (outcome) dan Kegiatan (output)	Data Capaian pada Tahun Awal Perencanaan	Target Kinerja Program dan Kerangka Pendanaan													
						Tahun 2017		Tahun 2018		Tahun 2019		Tahun 2020		Tahun 2021		Tahun 2022		Kondisi Kinerja pada akhir periode Renstra SKPD	
						target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)
				Kab.Tap.Tengah															
			Pengadaan pengeras suara untuk pengamanan di objek wisata pantai	Terlaksananya Pengadaan pengeras suara untuk pengamanan di objek wisata erlaksananya		1	30.000	1	50.000	1	50.000	1	-	-	-	-	-	-	-
			Penyediaan Jasa Penjaga pengelola Lokasi wisata Makam/Taman Sejarah	Terlaksananya penyediaan Jasa Penjaga Pengelola Lokasi wisata Makam Mahligai, Makam Papan Tinggi dan Monumen Pahlawan GM Panggabean			120.000		200.000		200.000		200.000		250.000		200.000		

Tujuan	Sasaran	Kode	Program dan Kegiatan	Indikator Kinerja Program (outcome) dan Kegiatan (output)	Data Capaian pada Tahun Awal Perencanaan	Target Kinerja Program dan Kerangka Pendanaan													
						Tahun 2017		Tahun 2018		Tahun 2019		Tahun 2020		Tahun 2021		Tahun 2022		Kondisi Kinerja pada akhir periode Renstra SKPD	
						target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)
			Lanjutan pembangunan sarana dan prasarana objek wisata makam papan tinggi	Terlaksananya Lanjutan pembangunan sarana dan prasarana objek wisata makam papan tinggi					250.000		300.000		500.000		600.000		-		
			Pembuatan ruang ganti dan toilet di Kecamatan Barus dan Andam Dewi	Terlaksananya Pembuatan ruang ganti dan toilet di Objek-objek Wisata Kab.Tap. Tengah			550.000	1	600.000		-	-	-	-	-		-		
			Pembangunan Panggung kesenian di Kecamatan Pandan	Terlaksananya pembuatan panggung kesenian di Pandan			500.000				-	-	-	-	-		-		
			Pembuatan jalur pejalan kaki di lokasi objek	Terlaksananya Pembuatan jalur			200.000				-	-	-	-	-		-		

Tujuan	Sasaran	Kode	Program dan Kegiatan	Indikator Kinerja Program (outcome) dan Kegiatan (output)	Data Capaian pada Tahun Awal Perencanaan	Target Kinerja Program dan Kerangka Pendanaan													
						Tahun 2017		Tahun 2018		Tahun 2019		Tahun 2020		Tahun 2021		Tahun 2022		Kondisi Kinerja pada akhir periode Renstra SKPD	
						target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)
			wisata di Kecamatan Pandan	pejalan kaki di lokasi objek wisata			0												
			Pembuatan Lampu Neon Box Horas Tapteng di Pantai Bosur di Kec. Pandan	Terlaksananya pembuatan lampu Neon Box Horas Tapteng di Pantai Bosur Kec. Pandan			90.000				-	-	-	-	-				
			Pembangunan Dive Center dan peralatannya di Kec. Pandan	Terlaksananya Dive Center dan peralatannya di pandan			550.000				-	-	-	-	-				
			Dana Penunjang DAK Bidang Pariwisata Kab. Tap. Tengah Tahun 2017	Tersedianya Dana Penunjang DAK Bidang Pariwisata Kab. Tap. Tengah Tahun 2017			100.000		150.000		150.000		-	300.000		400.000			

Tujuan	Sasaran	Kode	Program dan Kegiatan	Indikator Kinerja Program (outcome) dan Kegiatan (output)	Data Capaian pada Tahun Awal Perencanaan	Target Kinerja Program dan Kerangka Pendanaan													
						Tahun 2017		Tahun 2018		Tahun 2019		Tahun 2020		Tahun 2021		Tahun 2022		Kondisi Kinerja pada akhir periode Renstra SKPD	
						target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)
			Lanjutan Pembangunan atap panggung Kesenian di Pantai Bosur Kec. Pandan	Terlaksananya lanjutan pembangunan atap panggung kesenian di Pantai Bosur Kec. Pandan			200.000				-	-	-		-		-		
			Pengadaan Brosur Pariwisata di Bandara	Terlaksananya pengadaan Brosur Pariwisata di Bandara			50.000		60.000		70.000		100.000		150.000		100.000		
			Pembinaan pelaku usaha di kabupaten Tapanuli Tengah	Terlaksananya Pembinaan pelaku usaha di kabupaten Tapanuli Tengah				50	200.000	60	200.000	75	300.000		400.000		300.000		
			Sosialisasi sertifikasi pelaku usaha di	Terlaksananya Sosialisasi				50	300.000	50	300.000	75	450.000		550.000		-		

Tujuan	Sasaran	Kode	Program dan Kegiatan	Indikator Kinerja Program (outcome) dan Kegiatan (output)	Data Capaian pada Tahun Awal Perencanaan	Target Kinerja Program dan Kerangka Pendanaan													
						Tahun 2017		Tahun 2018		Tahun 2019		Tahun 2020		Tahun 2021		Tahun 2022		Kondisi Kinerja pada akhir periode Renstra SKPD	
						target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)	target	Rp (x 1000)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)
			kab.Tap. Tengah	sertifikasi pelaku usaha di kab.Tap. Tengah															
			Monitoring dan evaluasi para pelaku usaha di Kab.Tap.Tengah	Tertindakannya Monitoring dan evaluasi para pelaku usaha di Kab.Tap.Tengah				50	200.000	50	250.000	65	350.000		450.000		-		



Dalam penyusunan program pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah, sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah menurut peneliti masih bersifat umum. Sasaran dan tujuan dalam setiap programnya tidak menentukan secara spesifik target yang diharapkan dalam pelaksanaan program tersebut, sebagai contoh: Indikator kinerja program (outcome) dan kegiatan (output) pada program pada bidang pengembangan dan pemasaran pariwisata adalah meningkatnya pengembangan destinasi pariwisata dengan target pencapaian pertahunnya dinilai dari seberapa besar penyerapan anggaran. Seharusnya indikator kinerja program (outcome) dan kegiatan (output) adalah peningkatan jumlah kunjungan wisata dan diikuti dengan perumusan target kenaikan jumlah kunjungan wisata pertahun anggarannya. Sehingga target sasaran dari program tersebut lebih spesifik dan memiliki nilai ukur yang jelas.

Selain perumusan sasaran dan tujuan serta target yang spesifik dan jelas, dalam perencanaan program pengembangan destinasi pariwisata yang dilakukan Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah saat ini masih menyebar pada berbagai daerah tujuan wisata, sehingga belum terdapat satu pun daerah tujuan wisata yang dikembangkan secara optimal dan unggul. Pembangunan sarana dan prasarana pendukung pariwisata sebaiknya dilakukan secara terfokus pada 1 atau 2 daerah tujuan wisata terlebih dahulu agar hasil pembangunannya lebih efektif sehingga terdapat 1 atau 2 daerah tujuan wisata yang selesai di kerjakan dan layak untuk dipromosikan. Setelah menyelesaikan 1 atau 2 daerah tujuan wisata yang diunggulkan, Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah hanya perlu melakukan program pemeliharaan untuk daerah tujuan wisata tersebut dan kemudian beralih untuk mengembangkan daerah tujuan wisata berikutnya. Dinas

Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah diharapkan dapat menetapkan ikon destinasi wisata unggulan untuk mempermudah upaya promosi sehingga lebih dikenal wisatawan.

Dalam merencanakan pembangunan pariwisata yang baik dibutuhkan acuan berupa Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) sesuai dengan Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia nomor 10 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi Dan Kabupaten/Kota. Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah sampai saat ini masih dalam proses penyusunan rancangan Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA). Hal ini juga disampaikan oleh Kepala Dinas Pariwisata (Bapak Rahmad Saleh) yang menyatakan bahwa:

“Ya, kita saat ini sudah dalam tahap penyusunan Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA), yang mana nantinya kita dapat memiliki perencanaan kepariwisataan yang diharapkan terfokus dan menyesuaikan arahan dari Kementerian Pariwisata”. (wawancara pada hari Senin tanggal 29 Juli 2019)

Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) yang mengikuti Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional (RIPPARNAS) diharapkan dapat menginventarisir problem di masing-masing daerah sekaligus dapat mencari solusi agar tercipta iklim pariwisata yang kondusif karena kunci pengembangan pariwisata ada di Pemerintah Daerah. Pariwisata dapat memberi kontribusi yang signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan mempunyai efek pengganda yang besar terhadap perkembangan ekonomi daerah.

#### 5.1.1.2 **Monitoring dan Evaluasi Pembangunan Pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah.**

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, menerangkan bahwa tahapan perencanaan pembangunan meliputi penyusunan rencana; penetapan rencana; pengendalian pelaksanaan rencana; dan evaluasi pelaksanaan rencana.

Perencanaan yang baik disusun sesuai dengan prosedur dan aturan yang telah ditetapkan, apabila terdapat suatu tahapan yang tidak dilaksanakan maka bisa dipastikan rencana yang dihasilkan akan berbeda dari tujuan awal perencanaan. Perencanaan pembangunan Pariwisata juga demikian, dalam melaksanakan proses perencanaan pembangunan pariwisata harus melalui proses perencanaan yang baik, sesuai prosedur dan aturan yang telah ditetapkan. Jika prosedur dan aturannya perencanaannya sudah sesuai dan tepat maka perencanaan untuk mencapai tujuan akan bisa tercapai. Suatu perencanaan pembangunan yang disusun dan ditetapkan selanjutnya harus dilaksanakan. Agar perencanaan pembangunan tersebut menghasilkan tujuan dan sasaran yang diharapkan semula maka dalam proses pelaksanaan pembangunan tersebut dilakukan monitoring pelaksanaan rencana dan evaluasi pelaksanaan rencana tersebut.

Monitoring dan evaluasi merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dari syarat perencanaan yang baik. Melalui Monitoring dan Evaluasi yang baik dapat diidentifikasi dan mencegah segala permasalahan yang mungkin terjadi dalam perencanaan suatu program. Sehingga dapat diambil keputusan yang cepat untuk menjamin agar suatu program yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Hal ini sesuai dengan yang

disampaikan oleh Kasubbag Program dan Pelaporan Dinas Pariwisata (Ibu dewi Marlina), bahwa:

“Monitoring itu kegiatan mengamati perkembangan pelaksanaan rencana, mengidentifikasi serta mengantisipasi permasalahan yang timbul dan akan timbul untuk dapat diambil tindakan sedini mungkin. Hasil akhirnya adalah Laporan hasil monitoring”. (wawancara dilakukan Pada hari selasa, tanggal 16 Juli 2019).

Monitoring tidak dapat dipisahkan dari evaluasi, karena hasil monitoring merupakan bahan untuk melakukan evaluasi. Menurut Peraturan Pemerintah nomor 39 Tahun 2006, disebutkan bahwa Monitoring merupakan kegiatan rutin, sedang berjalan dan internal, dipergunakan untuk mengumpulkan informasi terhadap keluaran, hasil dan indikator yang akan dipergunakan untuk mengevaluasi kinerja program. Evaluasi dilakukan secara periodik dan berkala, menganalisis data yang telah diperoleh dari monitoring untuk memberikan penilaian atas pelaksanaan rencana, dan sebagai umpan balik periodik kepada pemangku kepentingan utama.

Kasubbag Program dan Pelaporan Dinas Pariwisata (Ibu dewi Marlina), dalam wawancaranya menambahkan, bahwa:

“Monitoring dilakukan per triwulan, Untuk menjamin terlaksananya program dan proyek sesuai dengan target dan rencana yang telah ditetapkan, hasil akhirnya berupa laporan kepada kepala Dinas, kemudian pada akhir tahun, setiap laporan monitoring tersebut dievaluasi untuk menilai apakah program tersebut berjalan dengan baik menurut waktu pengerjaan dan sesuai dengan spesifikasi yang direncanakan, apakah program tersebut selesai dilakukan, apakah perlu diadakan perbaikan atau dihentikan, dan lain-lain, tetapi tidak menutup kemungkinan diadakan monitoring kondisional bila ada laporan dari masyarakat tentang perkembangan suatu program”. (wawancara dilakukan pada hari Rabu, tanggal 17 Juli 2019).

Kabid Pengembangan Objek Wisata (Bapak Diego Maradonna) dalam wawancaranya juga menjelaskan, bahwa:

“Sewaktu melaksanakan monitoring per triwulan, pegawai yang ditugaskan harus dapat mengidentifikasi perkembangan pelaksanaan program sesuai dengan kenyataan yang terjadi dilapangan. Pegawai yang ditugaskan juga diharapkan tidak memiliki kepentingan atau hubungan pribadi dengan pelaksana program pembangunan untuk menjaga tujuan dan fungsi monitoring itu sendiri tetapi selain monitoring rutin per triwulan ada juga monitoring yang dilakukan bila ada laporan dari masyarakat tentang perkembangan suatu program”. (wawancara dilakukan pada hari Rabu, tanggal 17 Juli 2019).

Dapat diinterpretasikan bahwa monitoring pada Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah dilakukan secara rutin per triwulan yang bertujuan untuk mengetahui perkembangan pelaksanaan program sesuai dengan kenyataan yang terjadi dilapangan dan untuk mengevaluasi kinerja program apakah pelaksanaan program/kegiatan masih tepat sasaran. Tetapi tidak menutup kemungkinan diadakan monitoring kondisional bila terdapat laporan dari masyarakat tentang perkembangan suatu program yang dianggap penting dan harus segera di tangani atau ditindaklanjuti.

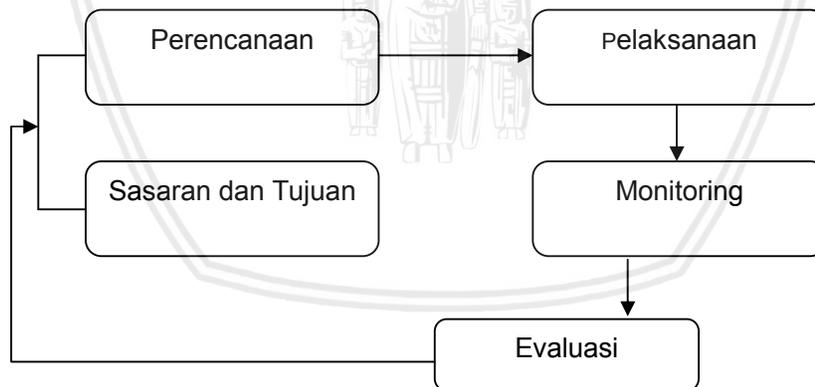
Evaluasi merupakan proses menentukan nilai atau pentingnya suatu kegiatan, kebijakan, atau program. Evaluasi adalah sebuah penilaian yang seobyektif dan sesistematik mungkin terhadap sebuah intervensi yang direncanakan, sedang berlangsung atau pun yang telah diselesaikan. Evaluasi menurut Peraturan Pemerintah nomor 39 Tahun 2006, adalah Rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (input), keluaran (output), dan hasil (outcome) terhadap rencana dan standar yang telah ditetapkan. Masukan untuk perencanaan yang akan datang. Hal ini sesuai dengan yang disampaikan oleh Kasubbag Program dan Pelaporan Dinas Pariwisata (Ibu dewi Marlina), bahwa:

“Monitoring itu bertujuan untuk Mendapatkan informasi mengenai perkembangan pelaksanaan program/kegiatan pembangunan ,menginventarisasi permasalahan dari aspek teknis maupun

administrasi serta upaya pemecahan permasalahan, memastikan pelaksanaan program/kegiatan agar tepat sasaran dan memastikan pelaksanaan program/kegiatan pembangunan berjalan dengan efektivitas dan efisiensi, yang selanjutnya dibuatkan laporan untuk menjadi bahan evaluasi pertahunnya” (wawancara dilakukan pada hari Jumat, tanggal 19 Juli 2019).

Proses dalam monitoring dan evaluasi sederhananya adalah menelusuri proses pelaksanaan program atau kegiatan sehingga dapat menemukan apa yang sesungguhnya terjadi di antara pelaksanaan di lapangan dengan tujuan awal yang dirumuskan. Apabila dalam penelusuran atau pemantauan itu ditemukan adanya kesenjangan atau penyimpangan maka dalam evaluasi direkomendasikan adanya perubahan atau perbaikan sehingga kesenjangan segera teratasi. Atau setidaknya meminimalisir kerugian yang timbul akibat penyimpangan.

Proses monitoring dan evaluasi pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah didapatkan skema sebagai berikut :



Gambar 5.3 **Model Pelaksanaan Monitoring dan Evaluasi Perencanaan pada Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah**

Sumber: Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah (Diolah)

Teknik dalam pelaksanaan monitoring dapat dilakukan dengan melalui kegiatan observasi langsung, wawancara kepada pelaksana program, dan

kegiatan diskusi terbatas melalui *forum group discussion* untuk memperoleh klarifikasi pelaksanaan program.

Kasubbag Program dan Pelaporan Dinas Pariwisata (Ibu dewi Marlina), dalam wawancaranya juga menambahkan, bahwa:

“Teknik pelaksanaan monitoring adalah observasi langsung ke lapangan dan bila diperlukan juga mewawancarai atau berbicara dengan para pelaku program baik dari pekerja proyek ataupun pemerintah setempat, untuk *forum group discussion* dilakukan setahun sebagai bentuk evaluasi, tetapi pada umumnya hanya dilaksanakan internal di Dinas Pariwisata”. (wawancara dilakukan Pada hari selasa, tanggal 16 Juli 2019).

Untuk memperoleh informasi yang lebih komprehensif dilakukan juga wawancara kepada Kasubbid Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah BAPPEDA (Bapak Simamora Daniel) dalam wawancaranya mejelaskan, bahwa:

“Monitoring bertujuan untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas infrastruktur untuk mendukung peningkatan aktivitas ekonomi, sosial dan budaya dan peningkatan daya saing daerah melalui pengembangan sektor-sektor unggulan di setiap kawasan. Bappeda juga berkewajiban melaksanakan monitoring atas setiap program pembangunan fisik yang dilakukan oleh setiap OPD, tetapi dikarenakan keterbatasan waktu dan anggaran untuk pelaksanaan monitoring, pada umumnya dipilih program-program prioritas dari setiap OPD untuk dimonitoring oleh Bappeda”. (wawancara dilakukan pada hari Rabu, tanggal 17 Juli 2019).

Kasubbid Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah BAPPEDA (Bapak Simamora Daniel) dalam wawancaranya juga menambahkan, bahwa:

“Monitoring dilaksanakan pada minggu ke-3 dan minggu ke-4 setiap triwulan secara berkelanjutan, selanjutnya hasil monitoring akan dievaluasi yang dilakukan pada setiap semester dan akhir tahun. Evaluasi yang dilakukan Bappeda dilaksanakan hanya pada internal Bappeda, karena berdasarkan pengalaman pelaksanaan evaluasi beberapa tahun lalu dimana dalam evaluasi diundang atau melibatkan OPD terkait tetapi tetap tidak respon atau feed back dari OPD terkait untuk melakukan perbaikan untuk program-program tahun selanjutnya”. (wawancara dilakukan pada hari Senin, tanggal 22 Juli 2019).

Kasubbid Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah BAPPEDA

(Bapak Simamora Daniel) dalam wawancaranya juga menegaskan, bahwa:

“Dulu dalam pelaksanaan evaluasi di Bappeda selalu mengikutsertakan OPD terkait, tetapi karena dirasa kurang efektif dimana tidak ada feed back atau tindak lanjut dari OPD terkait sebagai langkah anisipasi untuk program tahun berikutnya, sehingga saat ini evaluasi hanya dilakukan oleh internal Bappeda. Hal ini bisa terjadi kemungkinan karna terlalu seringnya terjadi perputaran pejabat atau pegawai pada OPD tersebut”.  
(wawancara dilakukan pada hari Senin, tanggal 22 Juli 2019).

Berdasarkan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, hasil evaluasi selanjutnya menjadi bahan bagi penyusunan rencana pembangunan Nasional/Daerah untuk periode berikutnya. Kasubbag Program dan Pelaporan Dinas Pariwisata (Ibu dewi Marlina), dalam wawancaranya mengkonfirmasi, bahwa:

“Dinas pariwisata sudah melakukan monitoring dan evaluasi sendiri dan menyampaikan hasil evaluasinya kepada Bappeda. Terkait *feedback* atau tindak lanjut dari hasil evaluasi pada umumnya bergantung pada kebijakan dan usulan yang diperoleh dari hasil rapat penyusunan rencana pembangunan Nasional/Daerah untuk periode berikutnya yang dilakukan internal di Dinas pariwisata. Dan memang salah satu penghambatnya adalah adanya pergantian pegawai dari tahun sebelumnya ke tahun berikutnya ”.  
(wawancara dilakukan pada hari Selasa, tanggal 23 Juli 2019).

Hasil wawancara diatas juga sesuai dengan Pasal 29 Undang-Undang nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional juga menerangkan bahwa Menteri/ Kepala Bappeda menyusun evaluasi rencana pembangunan berdasarkan hasil evaluasi pimpinan Kementerian/ Lembaga dan evaluasi Organisasi Perangkat Daerah.

Berdasarkan hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa proses monitoring pelaksanaan pembangunan pariwisata Di Kabupaten Tapanuli Tengah, telah dilaksanakan sesuai dengan aturan dan tata cara dalam perundang-undangan. Tetapi pada proses evaluasi atas hasil monitoring

pelaksanaan pembangunan pariwisata tersebut, masih kurang efektif dikarenakan hasil evaluasi pada tahun anggaran sebelumnya tidak dijadikan bahan evaluasi dalam penyusunan rencana program pembangunan pariwisata pada tahun berikutnya. Hasil evaluasi pada tahun sebelumnya sangat besar dan penting dalam peranannya sebagai “alat perencanaan” maka seharusnya dilakukan juga *forum group discussion* (FGD) antara Bappeda, OPD terkait dan pelaksana program untuk memperoleh klarifikasi pelaksanaan program dan untuk menemukan titik permasalahan suatu program sebagai bahan pertimbangan bagi penyusunan rencana pembangunan pariwisata untuk periode berikutnya. Sehingga tidak ditemukan kesalahan serupa di perencanaan pembangunan pariwisata berikutnya dan segala sasaran dan target pembangunan pariwisata dapat tercapai.

#### **5.1.2 Efektivitas Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Pariwisata dalam Mengoptimalkan Potensi Wisata di Kabupaten Tapanuli Tengah.**

##### **5.1.2.1. Efektivitas Pelaksanaan Program Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah dalam Mengoptimalkan Potensi Wisata.**

###### **1. Satuan Waktu**

Perencanaan pembangunan merupakan awal dari proses pembangunan yang memerlukan sasaran waktu yang jelas. Hal ini disebabkan oleh prioritas pembangunan yang mendesak untuk diaktualisasi, sehingga perencanaan pembangunan dilakukan secara bertahap mulai dari satuan pemerintahan terendah hingga ke pemerintah daerah. Upaya-upaya pencegahan dini dimulai dari proses direncanakan, sehingga pembangunan daerah dapat terlaksana secara maksimal dan tepat waktu. Pertimbangan mengenai persoalan mendasar

yang dialami oleh masyarakat diharapkan cepat teratasi sehingga kesejahteraan masyarakat dapat tercapai.

Secara umum, penyelenggaraan perencanaan pembangunan di Kabupaten Tapanuli tengah sudah terlaksana sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan. Sebagian besar pekerjaan yang telah ditentukan dengan waktu satu tahun anggaran dapat diselesaikan dengan baik. Walaupun terkadang ada pekerjaan yang memiliki keterlambatan dalam memulai pelaksanaannya, tetapi pekerjaan tersebut juga diselesaikan tidak lebih dari waktu yang telah ditentukan sebelumnya.

Program dan kegiatan yang terdapat pada renja Dinas Pariwisata yang telah dilaksanakan sampai pada akhir tahun dapat dilihat pada evaluasi kerja setiap akhir tahun anggaran. Dalam evaluasi renja tahun 2018 Realisasi Capaian Kinerja dan Anggaran Renja OPD untuk Program Peningkatan sarana dan prasarana aparatur adalah sebesar 93%, Program Peningkatan kapasitas sumber daya aparatur adalah sebesar 97%, Program Pengembangan Pemasaran Pariwisata adalah sebesar 97%, Program Pengembangan Destinasi Pariwisata adalah sebesar 100%, Program Pengembangan Kapasitas Sumber Daya Manusia Pariwisata adalah sebesar 100%.

## 2. Satuan hasil

Menurut (Effendy 1989:14) mendefinisikan efektivitas sebagai komunikasi dimana terdapat suatu tujuan yang harus dicapai dan disesuaikan dengan biaya yang telah ditetapkan, waktu yang telah ditentukan serta jumlah personil yang akan terlibat. Efektivitas merupakan suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target dapat tercapai (Sedarmayanti 1995:61). Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa efektivitas merupakan

ukuran yang menunjukkan seberapa jauh program atau kegiatan mencapai hasil dan manfaat yang diharapkan. Efektivitas merupakan Pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya (Handyaningrat, 1995:16). Berdasarkan pendapat tersebut maka efektivitas berkaitan dengan tingkat pencapaian sebuah tujuan. Dikatakan efektif jika tujuan tersebut dapat tercapai secara maksimal dan memiliki tingkat akurasi yang tinggi dari perencanaan awal.

Perencanaan pembangunan daerah dapat dikatakan efektif tidak hanya dinilai dari telah tersedianya dokumen-dokumen perencanaan pembangunan seperti RPJPD, RPJMD dan RPJP melainkan relevansi dokumen perencanaan terhadap aktualisasi di lapangan dan tercapainya tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan pada dokumen-dokumen perencanaan pembangunan secara maksimal dan memiliki tingkat akurasi yang tinggi.

Perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah yang telah disusun dalam renja Dinas Pariwisata tahun 2018 secara umum sudah mencapai tujuan sasaran yang ditetapkan. Tetapi untuk Perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah yang telah disusun dalam renja Dinas Pariwisata tahun 2017 masih banyak terdapat program-program yang belum dilaksanakan sampai pada evaluasi renja pada akhir tahun anggaran 2017 sehingga banyak juga terdapat sasaran-sasaran yang belum tercapai. Seperti pada program pengembangan pemasaran dari 9 kegiatan yang ditetapkan hanya 5 program kerja yang dijalankan serta program pengembangan destinasi pariwisata dari 11 kegiatan terdapat 3 kegiatan yang telah dilaksanakan secara keseluruhan atau 100%, 3 kegiatan dilaksanakan dengan capaian dibawah 50 % dan terdapat 5 program yang belum dilaksanakan.

Selain berdasarkan ketercapaian tujuan dan sasaran perencanaan pembangunan daerah dapat dikatakan efektif berdasarkan satuan hasilnya juga dapat dilihat berdasarkan peningkatan pendapatan asli daerahnya dan ketercapaian target pendapatan asli daerahnya. Berdasarkan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK) Kabupaten Tapanuli Tengah, pada tahun 2017 total target Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Tapanuli Tengah adalah sebesar Rp 82.981.335.879, sedangkan total target PAD dari sektor pariwisata yang meliputi retribusi tempat rekreasi, pajak hotel, dan pajak restoran adalah sebesar Rp 1.500.000.000 atau sama dengan 1,8% dari target total PAD Kabupaten Tapanuli Tengah, dan pada tahun 2018 total target PAD Kabupaten Tapanuli Tengah adalah sebesar Rp 99.228.881.746, sedangkan total target PAD dari sektor pariwisata sebesar Rp 2.990.236.548 atau sama dengan 3,01% dari target total PAD Kabupaten Tapanuli Tengah. Data ini menggambarkan minimnya harapan Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah terhadap sektor pariwisata sebagai sumber penunjang PAD.

Pada tahun 2017 realisasi PAD sektor pariwisata yang diperoleh Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah adalah sebesar Rp 1.376.296.798 atau sama dengan 1,89% dari total realisasi PAD yang diperoleh, dan pada tahun 2018 realisasi PAD sektor pariwisata yang diperoleh Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah adalah sebesar Rp 1.998.341.385 atau sama dengan 2,6% dari total realisasi PAD yang diperoleh. Data ini menggambarkan minimnya PAD yang dihasilkan dari sektor pariwisata, sedangkan Kabupaten Tapanuli Tengah memiliki banyak destinasi wisata yang dapat menunjang peningkatan PAD dari sektor pariwisata, dimana jumlah keseluruhan destinasi Wisata yang terdapat di Kabupaten Tapanuli Tengah sebanyak 130 destinasi yang terdiri dari Wisata

Pulau, Wisata Pantai, Wisata Alam, dan Wisata Sejarah. Dari semua destinasi wisata yang dimiliki Kabupaten Tapanuli Tengah, wisata yang paling menonjol adalah wisata pulau dan pantai.

Dari hasil penelitian pada Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah yang telah dilaksanakan, jumlah kunjungan wisatawan di Kabupaten Tapanuli Tengah pada tahun 2016 berjumlah 191.418 orang dengan rincian 145 orang wisatawan mancanegara dan 191.273 orang wisatawan nusantara. Untuk tahun 2017, jumlah wisatawan 198.428 orang atau naik sekitar 7.010 orang dari tahun sebelumnya dengan rincian 152 orang wisatawan mancanegara atau naik 7 orang dari tahun sebelumnya dan 198.276 orang wisatawan nusantara atau naik 7.003 orang dari tahun sebelumnya. Pada tahun 2018, wisatawan mancanegara dan wisatawan nusantara berjumlah 208.352 orang, mengalami peningkatan 9.924 orang dari tahun sebelumnya dengan rincian wisatawan mancanegara 162 orang atau naik 10 orang dari tahun sebelumnya dan 208.190 orang untuk wisatawan nusantara atau naik 9.914 orang dari tahun sebelumnya.

Menurut data Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah, jumlah kunjungan wisatawan mancanegara dan nusantara dari tahun 2016 – 2018 ditunjukkan dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 5.2**  
**Daftar Kunjungan Wisatawan Mancanegara dan Nusantara**  
**di Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2016-2017**

<b>Wisatawan</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
M mancanegara	145	152	162
Nusantara	191.273	198.276	208.190

**Sumber: Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah.**

Dari data di atas dapat kita lihat bahwa terjadi peningkatan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara dan nusantara ke Kabupaten Tapanuli Tengah dari tahun 2016 sampai tahun 2018. Namun, kenaikan tersebut bahkan tidak memenuhi peningkatan jumlah kunjungan wisatawan nusantara dan wisatawan mancanegara yang telah ditargetkan dalam rencana strategis (renstra) Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah. Dimana pada tahun 2016 jumlah wisatawan mancanegara yang ditargetkan sebanyak 174 jiwa sedangkan realisasinya hanya sebanyak 145 jiwa dan jumlah wisatawan nusantara yang ditargetkan sebanyak 229.528 jiwa sedangkan realisasinya hanya sebanyak 191.273 jiwa. Pada tahun 2017 jumlah wisatawan mancanegara yang ditargetkan sebanyak 189 jiwa sedangkan realisasinya hanya sebanyak 152 jiwa dan jumlah wisatawan nusantara yang ditargetkan sebanyak 248.655 jiwa sedangkan realisasinya hanya sebanyak 198.276 jiwa. Dan pada tahun 2018 jumlah wisatawan mancanegara yang ditargetkan sebanyak 203 jiwa sedangkan realisasinya hanya sebanyak 162 jiwa dan jumlah wisatawan nusantara yang ditargetkan sebanyak 267.782 jiwa sedangkan realisasinya hanya sebanyak 208.190 jiwa.

**Tabel 5.3**  
**Tujuan dan Sasaran Jangka Menengah Pelayanan Perangkat Daerah Dalam Mengembangkan Potensi Wisata Secara Serius Menuju Peningkatan Ekonomi Rakyat**

NO	TUJUAN	SASARAN	INDIKATOR TUJUAN/SASARAN	TARGET KINERJA TUJUAN/SASARAN PADA TAHUN KE-				
				5	6	7	8	9
1	2	3	4	5	6	7	8	9

8	8.1. Meningkatkan investasi pariwisata	8.1.1. Meningkatnya objek wisata	8.1.1.1. Jumlah objek wisata yang memiliki sarana dan prasarana yang memadai	2	3	4	5	6
		8.1.2. Meningkatnya jumlah kunjungan wisatawan nusantara (wisnu) dan wisatawan mancanegara(wisman)	81.3.1. Jumlah wisatawan mancanegara	174	189	203	218	232
			81.3.2. Jumlah wisatawan nusantara	229.528	248.655	267.782	286.910	306.037

**Sumber: Renstra Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah.**

Dengan kata lain pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah untuk satuan hasil masih dinilai belum efektif, melihat segala pembangunan pariwisata yang telah dilaksanakan sebelumnya untuk meningkatkan kunjungan wisatawan dan PAD yang tidak tercapai. Untuk dapat menilai efektivitas hasil pelaksanaan perencanaan pembangunan pariwisata sebaiknya difokuskan pada evaluasi kerja pada setiap Tahun anggaran karena berdasarkan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, hasil evaluasi selanjutnya menjadi bahan bagi penyusunan rencana pembangunan Nasional/Daerah untuk periode berikutnya. sehingga dapat diketahui: Apakah hasil program tersebut sudah sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan? Dan apakah hasil Program tersebut tepat dalam meningkatkan PAD dan jumlah wisatawan?

Berdasarkan dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa hasil dari pelaksanaan perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah sudah mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, tetapi ketercapaian tujuan dan sasaran ini belum cukup signifikan dan efektif dalam

meningkatkan PAD dan memenuhi target PAD serta belum cukup meningkatkan jumlah kunjungan wisata secara signifikan. Hal ini dikarenakan masih terdapat banyak program pada tahun 2017 yang belum dilaksanakan, kurang spesifik dan detailnya tujuan dan sasaran, sehingga tujuan dan sasaran hanya sekedar tercapai tetapi kurang berpengaruh dan perencanaan program-program yang kurang tepat sasaran.

Kejelasan arah kebijakan pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah sebagai suatu sektor atau industri berpengaruh juga terhadap hasil yang didapatkan. Dalam wawancara dengan Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli (Bapak Rahmad Saleh), menyatakan bahwa:

“Pariwisata kita di Tapanuli Tengah itu yang penting dikembangkan terlebih dahulu, untuk ke depannya disebut sektor pariwisata atau industri pariwisata itu nanti akan muncul sendirinya kira-kira menuju ke arah mana kita lebih tepatnya. Sektor atau industri”. (wawancara pada hari Senin, tanggal 15 Juli 2019).

Berdasarkan dari wawancara di atas, pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah belum dapat menentukan arah kebijakan pariwisatanya ke arah sektor ataukah industri. Arah kebijakan pariwisata ini harusnya dapat ditentukan terlebih dahulu agar hasil yang didapatkan dari program dan kegiatan yang dilaksanakan lebih terarah.

### 3. Kualitas kerja

Salah satu aspek penting dalam perencanaan pembangunan daerah yang efektif adalah kinerja dari sumber daya aparatur. Sumber daya aparatur merupakan pilar penting dalam operasionalisasi perencanaan pembangunan daerah. Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli tengah dipimpin oleh Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah, dengan didukung oleh 1 (satu) Sekretaris, 3 (tiga) Kepala Bidang, 3 (tiga) Kasubbag, 6 (enam) Kepala Seksi.

Pegawai Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah berdasarkan jenjang pendidikan sarjana sebanyak 17 orang dan Stara dua sebanyak 3 orang dari total pegawai sebanyak 30 orang, sedangkan berdasarkan kualifikasi pendidikan terdapat Sarjana Sastra 3 orang, Sarjana Sosial 3 orang, Sarjana Ekonomi 2 Orang, Sarjana Teknik 1 orang, Sarjana Pendidikan 1 orang, Sarjana Perikanan 1, Sarjana muda Hukum 1 Orang sedangkan kualifikasi pendidikan starta dua terdapat Magister Kesehatan 1 orang, Magister Administrasi Publik 1 orang dan Magister Sains 1 Orang. Berdasarkan data diatas masih terdapat kekurangan sumber daya aparatur yang menguasai pariwisata berdasarkan kualifikasi pendidikan pariwisata, teknik dan perencanaan. Sehingga diperlukan penambahan jumlah aparatur yang memiliki keahlian khusus pariwisata dan perencanaan pariwisata atau sebaiknya selalu dilakukan peningkatan kualitas mutu aparatur Dinas Pariwisata terkait perencanaan pariwisata yang baik.

Selain Sumber daya aparatur yang baik, sarana dan prasarana dalam melaksanakan kinerja juga harus mendukung, tidak menjadi jaminan keberhasilan perencanaan pembangunan daerah jika sumber daya apatur tidak memiliki kredibilitas dan kualitas kerja yang baik. Kualitas kerja sumber daya aparatur pada dasarnya dapat diukur melalui hasil kerja dalam perencanaan pembangunan daerah. Hasil kerja ini selanjutnya dapat dilihat pada Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerinta (LAKIP). Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) dapat menggambarkan tingkat capaian atau realisasi kinerja instansi pemerintahan dalam menjalankan tupoksinya. Melalui LAKIP ini dapat dilihat persentase capaian atau realisasi kerja yang disesuaikan dengan visi, misi dan strategi daerah yang telah ditetapkan. Persentase capaian atau realisasi kerja instansi pemerintahan diukur melalui seberapa jauh kegiatan atau

program yang telah ditetapkan dengan tingkat realisasinya di lapangan. Pengukuran persentase kinerja juga dilakukan melalui penyesuaian program dan kegiatan yang dijalankan dengan visi misi daerah. Berdasarkan hasil dari LAKIP Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2018 kualitas kerja dari Dinas Pariwisata dalam proses perencanaan pembangunan daerah sudah baik. Tingkat keberhasilan perencanaan pembangunan daerah disini dijelaskan dalam Misi 8 RPJMD Kabupaten Tapanuli Tengah yaitu Mengembangkan potensi wisata secara serius menuju peningkatan ekonomi rakyat. Di sisi lain, tingkat capaian realisasi kerja Dinas Pariwisata setiap tahunnya juga dapat menjadi indikator dari kualitas kerja. Semakin tercapai dan terlaksanakannya setiap kegiatan semakin baik kualitas kerja suatu dinas. DPA-OPD Dinas Pariwisata Tahun 2017 mendapat alokasi dana sebesar Rp. 5,775,230,000,- dari alokasi anggaran tersebut diatas pada akhir tahun 2017 realisasi anggaran sebesar Rp. 5,645,961,824,68,- atau capaian realisasi fisik (98%), dari hasil realisasi menunjukkan bahwa Dinas Pariwisata menyerap dana sekitar 98%.

#### 4. Kepuasan masyarakat.

Pembangunan yang berhasil juga dapat dicerminkan dari kepuasan masyarakat terhadap hasil pembangunan. Masyarakat merupakan aktor evaluator dan monitoring dalam pembangunan daerah. Selain itu, tujuan umum dari pembangunan adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat secara umum. Hal ini menandakan bahwa masyarakat memiliki peran yang besar dalam proses pembangunan daerah. Selain sebagai obyek pembangunan, masyarakat juga dapat memberikan kontribusinya melalui tanggapan dan evaluasi terhadap pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Peran aktif masyarakat ini sangat membantu pemerintah daerah dalam mengevaluasi kesalahan-

kesalahan dalam pembangunan. Secara normatif, kepuasan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan dapat diukur melalui partisipasi masyarakat dalam menyampaikan aspirasi pada tahap perencanaan, partisipasi masyarakat dalam mengawasi atau mengontrol pembangunan kepariwisataan yang ada.

Tetapi di sisi lain, ketidakpuasan masyarakat terhadap pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah juga tercermin dalam kurangnya partisipasi masyarakat dalam menjaga kebersihan daerah tujuan wisata dan dalam membantu pemasaran pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah serta kurangnya partisipasi masyarakat dalam mengembangkan pariwisata melalui usaha fasilitas penunjang kepariwisataan serta hotel, restoran, travel (biro perjalanan), cinderamata, transportasi wisata yang mana juga memberikan kesempatan lapangan pekerjaan yang berkualitas untuk masyarakat setempat.

Menurut salah satu Kepala Desa di Desa yang paling banyak terdapat daerah tujuan wisata dalam wawancaranya mengatakan, bahwa:

“Masyarakat terkadang mengeluh karna kurangnya perhatian pemerintah terhadap daerah tujuan wisata yang sudah dibangun. Terkadang pembangunan pariwisata yang sudah dilaksanakan kurang dipublikasi dan dipelihara atau dirawat, jadi terkesan banyak pekerjaan yang sudah selesai tetapi terbengkalai atau tidak mendatangkan hasil bagi masyarakat setempat”. (wawancara dilakukan Pada hari Kamis, tanggal 25 Juli 2019).

Hal ini juga sesuai dengan hasil pengamatan peneliti di beberapa daerah tujuan wisata yang sudah dibangun, dimana masih terdapat daerah tujuan wisata yang kurang dirawat, sehingga tidak menarik minat wisatawan untuk kembali lagi.

#### **5.1.2.2. Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Efektivitas Perencanaan Pembangunan Pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah.**

## 1. Faktor Pendukung Efektivitas perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah

Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi serta misi juga perlu mengetahui faktor pendukung atau yang menjadi kekuatan dan faktor penghambat atau yang menjadi kelemahan pelaksanaan perencanaan pembangunan pariwisata dalam mengoptimalkan potensi wisata di Kabupaten Tapanuli Tengah juga harus diketahui. Hal ini juga bertujuan meningkatkan ketercapaian visi dan misi daerah.

Faktor-faktor internal terdiri dari faktor kekuatan dan kelemahan dari strategi penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang pembangunan kepariwisataan Kabupaten Tapanuli Tengah, maka diperoleh faktor-faktor strategis internal yang menjadi kekuatan dan kelemahan, sebagai berikut :

### 1). Objek dan Daya Tarik Wisata (ODTW) yang indah dan unik.

Kabupaten Tapanuli Tengah memiliki cukup banyak objek dan daya tarik wisata yang indah dan unik, namun belum diketahui secara luas. Banyak wisatawan dari berbagai kalangan kagum dengan keindahan dan keunikan objek wisata Tapanuli Tengah setelah melihat secara langsung objek wisata tersebut. Berdasarkan RPJMD Kabupaten Tapanuli Tengah tahun 2017-2022, beberapa objek dan daya tarik wisata, diuraikan sebagai berikut :

#### a) Pulau Mursala dan Air Terjun Pulau Mursala

Pulau Mursala terletak pada 1<sup>0</sup> LU dan 98<sup>0</sup> BT berada pada Samudera Hindia. Pulau Mursala memiliki luas 8.000 Ha dengan keindahan alam pegunungan, pantai pasir putih dan keindahan wisata bahari bawah laut.

Keunikan Pulau Mursala adalah bahwa Pulau Mursala merupakan satu-satunya pulau di dunia, yang memiliki air terjun yang airnya langsung jatuh ke

laut. Keunikan lainnya, air terjun Pulau Mursala tidak pernah kering airnya walaupun pada musim kemarau. Meskipun letaknya di laut, air terjun yang mengalir dari pegunungan Pulau Mursala merupakan air tawar, sehingga dikarenakan adanya perpaduan air tawar dari air terjun Pulau Mursala, air laut dan air payau, maka terdapat terumbu karang dan biota laut yang unik dibawah laut Pulau Mursala,. Di dalam peta dunia serta di kalangan para ahli lingkungan dunia, Pulau Mursala dikenal sebagai *Mansalaar Island*.

Disekitar Pulau Mursala, terdapat pulau-pulau kecil yang memiliki potensi untuk dikembangkan menjadi wisata bahari diantaranya Pulau Putih, Pulau Silabu Gadang, Pulau Silabu Menek, Pulau Kalimantan Menek, Pulau Kalimantan Gadang, Pulau Jame, Pulau Situngkus yang memiliki terumbu karang dan biota laut yang sangat indah.

b) Pulau Putih

Pulau Putih merupakan pulau yang memiliki pantai yang dikenal dengan pasir putihnya, sehingga disebut Pulau Putih. Kegiatan wisata yang dilaksanakan di Pulau Putih adalah scuba-diving, snorkling dan memancing. Pulau ini dapat dicapai  $\pm$  1 jam dari Pandan dan 5 menit dari Pulau Mursala.

c) Pulau Bakkar

Pulau Bakkar merupakan objek wisata yang sangat menarik dikunjungi wisatawan. Pulau ini sangat bersih dan alami, dikelilingi pohon kelapa dengan ari bening dan pasir putih yang sangat bersih, membuat pantai ini lain daripada yang lain.

d) Pantai Kahona

Karakteristik Pantai Kahona relatif sama dengan Pantai Jimbaran Bali yang difokuskan sebagai pusat wisata kuliner. Pantai Kahona terdapat di

ibukota Pandan, dan banyak dikunjungi untuk menikmati keindahan alam, dengan pasir putih yang membentang di sepanjang pantainya. Sebagian besar wisatawan mengunjungi tempat ini untuk menikmati matahari terbenam (*sunset*). Pantai Kahona direncanakan menjadi lokasi wisata hiburan dan arena bermain.

e) Pantai Indah Kalangan

Pantai Indah Kalangan terdapat di ibukota Pandan. Tempat wisata ini banyak dikunjungi oleh masyarakat lokal, daerah tetangga seperti Padang Sidempuan, Tapanuli Selatan, Madina, Tapanuli Utara, demikian juga dari Medan. Pantai ini sangat mudah diakses, hanya  $\pm 2$  Km dari pusat Kota Pandan. Pantai ini memiliki karakteristik yang sama dengan Pantai Tanjung Benoa Nusa Dua Bali, dengan arus pantai yang tenang, sehingga sesuai dengan wisata pantai *water sport*.

f) Pantai Indah Pandan

Pantai Indah Pandan berada di pusat Kota Pandan, dimana sebagian pantainya berada di Kawasan Hotel Bumi Asih Jaya. Banyak wisatawan mengunjungi tempat ini untuk menikmati pemandangan alam terutama *sunset*, mandi air laut serta sebagai arena bermain.

g) Pantai Binasi

Pantai Binasi merupakan pantai dengan hamparan pasir putih sepanjang 30 Km. Pantai banyak dikunjungi oleh masyarakat lokal terutama pada hari liburan. Karakteristik Pantai Binasi sama dengan Pantai Kuta, dengan arus laut yang tenang dan pemandangan alamnya yang indah. Namun dari panjang pantainya, Pantai Binasi merupakan pantai pasir putih yang relatif sangat panjang jika dibanding dengan Pantai Kuta  $\pm 4$  Km.

#### h) Kawasan Hutan Lindung Batang Toru

Kawasan Hutan Batang Toru berada pada Wilayah 3 Kabupaten, yaitu Kabupaten Tapanuli Selatan, Kabupaten Tapanuli Tengah dan Kabupaten Tapanuli Utara. Di Kawasan Hutan Batang Toru terdapat beberapa air terjun, sungai dan daerah aliran sungai. Banyak ditemukan satwa langka seperti harimau Sumatera, tapir, orang utan yang berbeda spesies dengan orang utan Sumatera. Demikian juga tanaman hutan yang langka banyak ditemukan, antara lain anggrek hutan, atturbung (sejenis bunga bangkai), kantong semar, bunga raflesia, dan tanaman lainnya lainnya. Sesuai dengan RTRW Provinsi Sumatera Utara, Kawasan Hutan Batang Toru telah ditetapkan sebagai Kawasan Strategis Perlindungan Hutan Provinsi Sumatera Utara.

#### i) Situs Cagar Budaya/Religi/Sejarah di Barus

Barus adalah tempat pertama kali masuknya agama Islam dan Kristen di Indonesia melalui pelabuhan di Lobu Tua. Barus atau biasa disebut Fansury barangkali satu-satunya kota di Nusantara yang namanya telah disebut sejak awal abad Masehi oleh literatur-literatur dalam berbagai bahasa, seperti hasa Yunani, Siriah, Armenia, Arab, India, Tamil, China, Melayu, dan Jawa.

Berita tentang kejayaan Barus sebagai bandar niaga internasional dikuatkan oleh sebuah peta kuno yang dibuat oleh Claudius Ptolemaus, seorang gubernur dari Kerajaan Yunani yang berpusat di Alexandria, Mesir, pada abad ke-2. Di peta itu disebutkan, di pesisir barat Sumatera terdapat sebuah bandar niaga bernama Barousai (Barus) yang menghasilkan wewangian dari kapur barus. Diceritakan, kapur barus yang diolah dari kayu kamfer dari Barousai itu merupakan salah satu bahan pembalseman mayat

pada zaman kekuasaan Firaun sejak Ramses II, atau sekitar 5.000 tahun sebelum Masehi. Begitu pula dengan kemenyan yang berasal dari Barus.

Catatan sejarah tersebut didukung dengan adanya situs cagar budaya/religi/sejarah seperti situs Makam Mahligia, Makam Papan Tinggi dan Situs Lobu Tua. Situs Makam Tinggi memiliki keunikan, karena letaknya di atas bukit dan harus menempuh 710 anak tangga untuk mencapai ke makam tersebut. Situs-situs tersebut ditetapkan menjadi Kawasan Strategis Cagar Budaya dalam RTRW Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2006 – 2030.

**Tabel 5.4**  
**Karakteristik Tujuan Wisata Kabupaten Tapanuli Tengah**

<b>Karakteristik</b>	<b>Nama dan Tempat Tujuan Wisata</b>		
<b>Wisata Bahari</b>	<b><u>A. Pantai</u></b>		
	1. Pantai Indah Kalangan (Pandan)	18. Pantai Pulau karang (T.Nauli)	
	2. Pantai Indah Pandan (Pandan)	19. Pantai Kade Gadang (Barus)	
	3. Pantai Hajoran (Pandan)	20. Pantai Kinali (Andam Dewi)	
	4. Pantai Sitiri-tiris (Andam Dewi)	21. Pantai Kade Tigo (A. Dewi)	
	5. Pantai Pasir Putih (Tapian Nauli)	22. Pantai Batu Grigis Barus)	
	6. Pantai Binasi (Sorkam Barat)	23. Pantai Kutai (Tapian Nauli)	
	7. Pantai Pulau Unge (Tapian Nauli)	24. Pantai Sipaubat (A.Dewi)	
	8. Pantai Bottot (Sosorgadong)	25. Pantai Simanuk-manuk (Manduamas)	
	9. Pantai Monyet (Badiri)	26. Pantai Muara Kolang (Kolang)	
	10. Pantai Sihapas (Badiri)	27. Pantai Pulabu Bandang (Kolang)	
	11. Pantai Maloko (Badiri)	28. Pantai Pulau Silabu-labu (Sirandorung)	
	12. Pantai Sijago-jago (Badiri)	29. Pantai Muara Tapus (Sirandorung)	
	13. Pantai Pondok Udang (Sibabangun)	30. Pantai Kahona (Pandan)	
	14. Pantai Labuan Nasonang (Sarudik)		
	15. Pantai Labuan Mandailing (Sarudik)		
	16. Pantai Ujung Batu Pari (Badiri)		
	17. Pantai Pulau Pane (Sosorgadong)		
		<b><u>B. Pulau-pulau Kecil</u></b>	

	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pulau Mursala (Tapien Nauli)</li> <li>2. Pualu Ungge (Tapien Nauli)</li> <li>3. Pulau Bakkar (Kolang)</li> <li>4. Pulau Situngkus (Sirandorung)</li> <li>5. Pulau Batu Layar (Sorkam)</li> <li>6. Pulau Putih (Poriaha)</li> <li>7. Pulau Raja Jangge (Tapien Nauli)</li> <li>8. Pulau Putri Rundu (Sirandorung)</li> <li>9. Pulau Talam (Sitahuis)</li> <li>10. Pulau Sorkam (Tukka)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. Pulau Karang (Tapien Nauli)</li> <li>12. Pulau Sitimban Barat (Tapien Nauli)</li> <li>13. Pulau Silabu Menek (Sarudik)</li> <li>14. Pulau Silabu Gadang (Sarudik)</li> <li>15. Pulau Kalimantan Menek (Sarudik)</li> <li>16. Pulau Kalimantan Gadang (Tapien Nauli)</li> <li>17. Pulau Jambe (Pinangsori)</li> </ol>
<b>Wisata Alam Pegunungan</b>	<b><u>A. Air Terjun dan Danau</u></b>	
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Air Terjun Pulau Mursala (Tapien Nauli)</li> <li>2. Air Terjun Aloban Bair (Tapien Nauli)</li> <li>3. Air Terjun Bonandolok (Sitahuis)</li> <li>4. Air Terjun Golkar (Tapien Nauli)</li> <li>5. Air Terjun Gunung Serasi (Sibabangun)</li> <li>6. Air Terjun Hiran Garai (Sibabangun)</li> <li>7. Air Terjun Labuan Nasonang (Sarudik)</li> <li>8. Air Terjun Meranti (Sitahuis)</li> <li>9. Air Terjun Aek Nabobar (Pinangsori)</li> <li>10. Air Terjun Pane (Kolang)</li> <li>11. Air Terjun Pardamean (Sorkam)</li> <li>12. Air Terjun Parhonongan Gajah (Tapien Nauli)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>13. Air Terjun Siabal-abal (T.Nauli)</li> <li>14. Air Terjun Sibio-bio (Sibabangun)</li> <li>15. Air Terjun Sibunga-bunga (Sitahuis)</li> <li>16. Air Terjun Sibuni-buni (Sarudik)</li> <li>17. Air Terjun Silak-lak (Kolang)</li> <li>18. Air Terjun Sp. Tiga (Sirandorung)</li> <li>19. Air Terjun Sitiris-tiris (Barus)</li> <li>20. Air Terjun Tanjung Aman (Sibabangun)</li> <li>21. Air Terjun Tor Siraja (T.Nauli)</li> <li>22. Air Terjun Tujuh Tingkat (Tukka)</li> <li>23. Air Terjun Simarpalakka (T. Nauli)</li> <li>24. Air Terjun Hopong (T. Nauli)</li> <li>25. Danau Pandan (Pinangsori)</li> </ol>
<b>Karakteristik</b>	<b>Nama dan Tempat Objek Wisata</b>	
	<b><u>B. Sungai</u></b>	
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sungai Sibuluan (Pandan)</li> <li>2. Sungai Lubuk Sihopik (Tapien Nauli)</li> <li>3. Sungai Sibadar (Tapien Nauli)</li> <li>4. Sungai Parhonongan Gajah (Tapien Nauli)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Sungai Aek Raisan (Sitahuis)</li> <li>9. Sungai Pondok Bambu (Tukka)</li> <li>10. Sungai Ramayana/Lubuk Larangan (Lumut)</li> <li>11. Sungai Aek Sibudong (Kolang)</li> </ol>

	5. Sungai Sarudik (Sarudik)	12. Sungai Aek Sibundong (Sorkam)
	6. Sungai Lubuk Sihopik (Sarudik)	13. Sungai Aek Husor (Andam Dewi)
	7. Sungai Aek Meranti (Sitahuis)	14. Sungai Saragih (Manduamas)
	<b>C. Pegunungan</b>	
	1. Kawasan Hutan Lindung Batang Toru (Sitahuis, Tapan Nauli, Tukka, Badiri, Lumut, Pinangsori, Sibabangun)	
	2. Bukit Anugrah (Tapan Nauli)	
	3. Puncak Bonan Dolok (Tapan Nauli)	
	4. Bukit Pondok Batu (Sarudik)	
<b>Wisata Cagar Budaya/Religi/ Sejarah</b>	1. Makam Mahligai (Barus)	11. Makam Tuan Ambas (Barus)
	2. Makam Papan Tinggi (Barus)	12. Tugu Peringatan Gerilya (Sitahuis)
	3. Lobu Tua (Andam Dewi)	13. Makam Raja Panggabean (Sitahuis)
	4. Makam Tuan Hidayat (Sorkam)	14. Batu Ping (Barus)
	5. Gunung Batara Sipan (Pandan)	15. Benteng Portugis (Barus)
	6. Liang Pagar Gunung (Tukka)	16. Batu Lobang (Sitahuis)
	7. Makam Pahlawan Nasional Dr. Ferdinand Lumbantobing (Tukka)	17. Makam Raja Uti (Andam Dewi)
	8. Makam Tuan Manchdun (Barus)	18. Makam Ratu Panjang (Manduamas)
	9. Makam Ibrahim Syeh (Barus)	19. Makm Syeck (Badiri)
	10. Makam Raja Sasi Hutagalung (Sitahuis)	20. Pemandian Putri Andam Dewi (Andam Dewi)
<b>Wisata Kuliner</b>	Makanan khas Tapanuli Tengah yang banyak ditemukan di penjaja makanan di sepanjang pesisir pantai, di rumah makan dan restoran.	

Sumber: RPJMD Kabupaten Tapanuli Tengah tahun 2017-2022.

2). Bandara Dr.F.L.Tobing Pinangsori

Bandara Dr.F.L.Tobing sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Utara difungsikan sebagai bandara yang memiliki fungsi sekunder di Pantai Barat Provinsi Sumatera Utara, dengan rute penerbangan Pinangsori - Medan dan Medan-Pinangsori dengan pesawat Garuda Indonesia dan Wings Air, dengan jarak tempuh sekitar 45 menit. Bandara Dr. F.L. Tobing merupakan pintu gerbang masuknya wisatawan untuk wilayah Pantai Barat Sumatera Utara. Berdasarkan data statistik penerbangan tahun 2011, frekuensi kedatangan dan keberangkatan pesawat meningkat 40 persen dari tahun lalu, meskipun jumlah penumpang yang datang ke Kabupaten Tapanuli Tengah menurun 1,19 atau 8.327 orang dibandingkan tahun 2010 sebanyak 8.427 orang.

3). Kebijakan pembangunan kepariwisataan yang didukung dengan pendanaan.

4). Stabilitas Daerah yang Kondusif.

Ikatan kekeluargaan yang harmonis antara berbagai suku, agama dan ras, serta dengan motto daerah *Sahata Saoloan* atau *Seia Sekata*, sangat mendukung stabilitas daerah yang kondusif di Kabupaten Tapanuli Tengah.

5). Komitmen Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah untuk mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik.

Guna mendukung terwujudnya pengembangan potensi wisata di Kabupaten Tapanuli Tengah, maka melalui misi pembangunan Kabupaten Tapanuli Tengah 2017-2022 ke 8 (delapan) ditetapkan sebagai upaya mewujudkan dan menopang pencapaian visi , yaitu : Mengembangkan potensi wisata secara serius menuju peningkatan ekonomi rakyat;

2. Faktor Penghambat efektivitas perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah

Dalam proses pembangunan yang dilaksanakan tidak akan dapat berjalan secara mulus dalam keberhasilannya, tentu ada faktor yang mempengaruhi baik itu secara positif dan negatif. Dalam rangka mengoptimalkan potensi wisata di Kabupaten Tapanuli Tengah, selain terdapat faktor pendukung pembangunan pariwisata juga terdapat hal-hal yang menjadi penghambatnya. Hal ini juga disampaikan oleh Kabid Pengembangan Objek Wisata (Bapak Diego Maradonna) dalam wawancaranya menjelaskan, bahwa:

“Ada terdapat Wisata Bahari/Pantai yang ada di Kabupaten Tapanuli Tengah yang kurang berkembang sebagai contoh Obyek Wisata Pulau Mursala, Pantai Binasi di Kecamatan Sorkam Barat, Pantai Kutai di Desa Mela Kecamatan Tapan Nauli karena belum ada pembangunan Sarana dan prasarana pendukung kegiatan wisata Bahari di lokasi objek wisata di Kab.Tap. Tengah dan kurangnya kesadaran masyarakat mengenal pentingnya pelestarian terhadap Obyek Wisata dan Peninggalan Purbakala yang ada di Kabupaten Tapanuli Tengah salah satunya pada Makam Mahligai di Kecamatan Barus, juga diakui karena kurangnya sosialisasi kepada masyarakat akan pentingnya pelestarian objek wisata”. (wawancara dilakukan Pada hari selasa, tanggal 16 Juli 2019).

Mengetahui dan mempertimbangan faktor penghambat yang akan dihadapi dalam menyusun perencanaan agar dapat menentukan langkah penanganan yang tepat serta untuk meminimalisir resiko dalam pelaksanaan rencana nantinya. Kemudian dalam wawancara kepada Penyuluh Wisata (Ibu Rosalina Elysabeth) juga dijelaskan, bahwa:

“Kurangnya kesadaran masyarakat terhadap kebersihan pantai juga rendahnya kepedulian masyarakat terhadap pengelolaan sampah dan kebersihan lingkungan sekitarnya yang membelakangi pantai/laut serta pola bangunan serta untuk sebagian besar daerah wisata akses atau transportasi masyarakat ke daerah pantai tertentu terbatas/tidak ada”. (wawancara dilakukan Pada hari selasa, tanggal 16 Juli 2019).

Kemudian dalam wawancara kepada Penyuluh Wisata (Ibu Rosalina Elysabeth) juga menambahkan, bahwa:

“Sumber Daya Manusia di Kabupaten Tapanuli Tengah yang profesional dan menguasai tentang Pariwisata perlu terus ditingkatkan. Sehingga kebijakan pengembangan pariwisata juga lebih berinovasi. Pelestarian terhadap beberapa Obyek Wisata di Kabupaten Tapanuli Tengah juga dirasa kurang, sebagai contoh terhadap peninggalan Purbakala yang ada di Kabupaten Tapanuli Tengah diantaranya Makam Mahligai, Papan Tinggi di Kecamatan Barus dan Sumur Nomensen yang mungkin dapat lebih dimaksimalkan pengembangannya.” (wawancara dilakukan Pada hari selasa, tanggal 16 Juli 2019).

Sumber daya manusia yang dimaksud adalah yang ada di lingkup Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah. Dalam hal ini dapat dilihat kompetensi dalam membuat perencanaan kepariwisataan masih dirasa kurang, terbukti dalam program kegiatan pariwisata yang ada dalam rencana tahunan sebagian besar program dan kegiatan yang dimasukkan tidak jauh berbeda dengan program tahun yang sebelumnya atau dengan kata lain tidak ada inovasi di dalam merencanakan program kegiatan kepariwisataan. Sebagai contoh dalam publikasi dan promosi pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah seharusnya dapat dibuat publikasi melalui media elektronik seperti televisi, radio, atau bahkan melalui media internet seperti media sosial *instagram*, *facebook*, dan sebagainya. Inovasi dalam program kegiatan kepariwisataan dapat berfungsi sebagai penunjang dalam mencapai target yang telah ditentukan. Sumber daya manusia yang ada sebaiknya juga diberikan pelatihan dalam hal merumuskan perencanaan program kegiatan kepariwisataan.

Berdasarkan hasil wawancara dan hasil dokumentasi yang peneliti lakukan pada Renstra Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah tahun 2017-2022 didapatkan beberapa faktor yang dianggap sebagai kelemahan atau penghambat dalam upaya pembangunan kepariwisataan, antara lain:

- 1) Prasarana dan sarana pendukung pariwisata.

Sebagian besar prasarana dan sarana pendukung pariwisata di lokasi objek wisata tidak terawat dengan baik. Demikian juga pada umumnya prasaran jalan menuju lokasi objek wisata sudah mengalami kerusakan.

- 2) Jarak Kota Pandan, (ibukota Kabupaten Tapanuli Tengah) dengan Kota Medan relatif jauh.

Jarak Pandan dengan Medan  $\pm$  359 Km, dengan waktu tempuh  $\pm$  8 – 10 jam dengan transportasi darat.

- 3) Kurangnya minat pengusaha lokal atau badan usaha untuk investasi dalam pengembangan objek wisata, disebabkan pengembalian modal yang membutuhkan waktu yang lama.
- 4) Kurangnya pemahaman masyarakat akan manfaat dan keuntungan dari pembangunan kepariwisataan
- 5) Kurangnya kesadaran masyarakat untuk menjaga kebersihan di kawasan wisata.
- 6) Belum adanya lembaga kemasyarakatan di bidang kepariwisataan sebagai mitra Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah.
- 7) Kurangnya promosi dan pemasaran potensi wisata

## 5.2 Pembahasan

### 5.2.1 Proses Perencanaan Pembangunan Pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah

Proses penyusunan perencanaan Pembangunan Pariwisata Di Kabupaten Tapanuli Tengah diawali dengan penyusunan Rencana Strategis (Renstra) dan ditinjaklanjuti dalam bentuk Rencana kerja (Renja) yang didapat melalui musrenbang dari tingkat Desa ke tingkat Kecamatan. Proses penyusunan

perencanaan Pembangunan Pariwisata Di Kabupaten Tapanuli Tengah menggunakan kombinasi atau gabungan pendekatan *Top Down Planning* dengan *Bottom Up Planning*, yang tetapi dalam pelaksanaannya lebih dominan *Top Down Planning*. Dalam penyusunan perencanaan Pembangunan Pariwisata, Dinas Pariwisata belum dapat memenuhi semua harapan dan usulan masyarakat terkait pariwisata melalui forum musrenbang karena setiap usulan program dari masyarakat harus disesuaikan dengan visi misi daerah, skala prioritas, dan ketersediaan anggaran.

Menurut Kuncoro (2004:54) bahwa perencanaan pembangunan di era otonomi daerah terdiri dari proses *Top Down* dan *Bottom Up Planning*. Proses *Top Down* merupakan perencanaan pembangunan tahunan dimulai ketika setiap tingkat pemerintah memberikan acuan dan keputusan anggaran tahunan kepada tingkat pemerintahan di bawahnya, sedangkan proses *Bottom Up* merupakan proses konsultasi dimana setiap tingkat pemerintahan menyusun draft rancangan proposal pembangunan tahunan berdasarkan proposal yang diajukan oleh tingkat dibawahnya.

Terkait dengan kondisi penyusunan perencanaan Pembangunan Pariwisata Di Kabupaten Tapanuli Tengah yang menggabungkan *Top Down Planning* dengan *Bottom Up Planning*, yang didominasi *Top Down Planning*, peneliti juga merasa ini merupakan pendekatan yang cukup tepat mengingat keterbatasan sumber daya manusia yang ada pada tingkat Desa maupun tingkat Kecamatan, baik dari masyarakat itu sendiri ataupun dari sebagian besar perangkat desa dan kecamatan. Masyarakat sendiri seringkali cukup pasif dan cuek menyangkut pengembangan Desanya, masyarakat seringkali merasa pembangunan Desa adalah tugas utama pemerintah atau bahkan masyarakat

merasa percuma untuk memerhatikan pembangunan karena kurangnya respon positif dari pemerintah.

Perangkat Desa dan Kecamatan juga cenderung kesulitan dalam merumuskan rencana-rencana pembangunan yang sesuai dengan visi dan misi pembangunan daerah dan alokasi dana. Sehingga salinan rencana program yang diberikan oleh OPD dirasa sangat membantu bagi perangkat Desa dan pemerintah Kecamatan dalam menyusun perencanaan program yang sesuai dengan visi dan misi pembangunan daerah dan alokasi dana yang tersedia. Hanya saja apabila ada program yang dirasakan kurang tepat sasaran dapat di rumuskan dan dimusyawarahkan kembali dalam musrenbang pada tingkat Desa dan tingkat Kecamatan sehingga potensi sumber daya daerah dapat dikembangkan dan dikelola dengan baik.

Peran pemerintah dalam pembangunan nasional dikemukakan oleh Siagian (2000: 142-150) yaitu pemerintah memainkan peranan yang dominan dalam proses pembangunan. Peran yang disoroti adalah sebagai stabilisator, innovator, modernisator, pelopor dan pelaksana sendiri kegiatan pembangunan tertentu. Secara lebih rinci peran tersebut diuraikan sebagai berikut:

1. Stabilisator, peran pemerintah adalah mewujudkan perubahan tidak berubah menjadi suatu gejolak sosial, apalagi yang dapat menjadi ancaman bagi keutuhan nasional serta kesatuan dan persatuan bangsa. Peran tersebut dapat terwujud dengan menggunakan berbagai cara antara lain: kemampuan selektif yang tinggi, proses sosialisasi yang elegan tetapi efektif, melalui pendidikan, pendekatan yang persuasive dan pendekatan yang bertahap tetapi berkesinambungan.

2. Inovator, dalam memainkan peran selaku inovator pemerintah sebagai keseluruhan harus menjadi sumber dari hal-hal baru. Jadi prakondisi yang harus terpenuhi agar efektif memainkan peranannya pemerintah perlu memiliki tingkat keabsahan (*legitimacy*) yang tinggi. Suatu pemerintahan yang tingkat keabsahannya rendah, misalnya karena “menang” dalam perebutan kekuasaan atau karena melalui pemilihan umum yang tidak jujur dan tidak adil, akan sulit menyodorkan inovasinya kepada masyarakat. Tiga hal yang mutlak mendapatkan perhatian serius adalah, penerapan inovasi dilakukan dilingkungan birokrasi terlebih dahulu, inovasi yang sifatnya konseptual, inovasi sistem, prosedur dan metode kerja.
3. Modernisator, melalui pembangunan, setiap negara ingin menjadi negara yang kuat, mandiri, diperlakukan sederajat oleh negara-negara lain. Untuk mewujudkan hal tersebut.
4. Pelopor, selaku pelopor pemerintah harus menjadi panutan (*role model*) bagi seluruh masyarakat. Pelopor dalam bentuk hal-hal, positif seperti kepeloporan dalam bekerja seproduktif mungkin, kepeloporan dalam menegakkan keadilan dan kedisiplinan, kepeloporan dalam kepedulian terhadap lingkungan, budaya dan sosial, dan kepeloporan dalam berkorban demi kepentingan negara.
5. Pelaksana sendiri, meskipun benar bahwa pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan merupakan tanggung jawab nasional dan bukan menjadi beban pemerintah semata, karena berbagai pertimbangan seperti keselamatan negara, modal terbatas, kemampuan yang belum memadai, karena tidak diminati oleh masyarakat dan karena secara konstitusional merupakan tugas pemerintah, sangat mungkin terdapat berbagai kegiatan

yang tidak bisa diserahkan kepada pihak swasta melainkan harus dilaksanakan sendiri oleh pemerintah.

Dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah, forum musrenbang diharapkan dapat menjadi stabilisator guna menjaga agar tidak terjadi gejolak sosial atas setiap pembangunan yang direncanakan.

Melalui penggabungan pendekatan *Top Down Planning* dengan *Bottom Up Planning*, yang didominasi *Top Down Planning*, juga diharapkan pemerintah daerah dapat memainkan peranan sebagai innovator dan modernisator kegiatan pembangunan. Mengingat keterbatasan sumber daya manusia yang ada pada tingkat Desa/Kelurahan dan Kecamatan, pendekatan ini dapat menjadi salah satu cara pengembangan potensi sumber daya daerah yang sangat baik, karena OPD yang memiliki sumber daya manusia yang lebih baik dapat memberikan inovasi-inovasi program yang lebih baik dan bersumber dari hal-hal baru, penguasaan ilmu pengetahuan, kemampuan dan kemahiran manajerial, kemampuan mengolah kekayaan alam yang dimiliki juga dirasa lebih baik daripada perangkat di desa/kelurahan.

Tetapi, ada baiknya pendekatan ini juga disertai dengan pembimbingan, pengajaran dan sosialisasi sehingga pemerintah Desa/Kelurahan dan Kecamatan juga dapat menjadi sumber daya manusia yang produktif, dapat memiliki visi yang jelas tentang masa depan yang diinginkan bagi pembangunan Desanya sendiri dan tidak lagi bergantung dengan salinan rencana program dari OPD dimana hal ini juga merupakan peran pemerintah daerah sebagai pelopor atau contoh yang baik bagi pemerintah dibawahnya.

Pembimbingan, pengajaran dan sosialisasi ini dianggap penting juga agar perumusan program-program pembangunan yang didapat dan ditetapkan itu lebih tepat sasaran karena yg mengetahui dan mengenal potensi wisata di daerah dan sumber daya alam daerah itu ya masyarakat dan pemerintahan setempat. Selanjutnya melalui forum musrenbang OPD dapat membantu mengarahkan program-program tersebut agar lebih baik dan terarah sesuai dengan potensi wisata yang dimiliki, visi dan misi daerah serta anggaran yang tersedia.

Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah juga harus aktif dalam melakukan menerima aspirasi dari masyarakat sebagai bentuk pendekatan pemerintah kepada masyarakat dan terpenuhinya aspirasi dan minat masyarakat juga meningkatkan perhatian dan kepedulian masyarakat terhadap setiap pembangunan itu sendiri. Penyuluhan terhadap manfaat dari adanya pembangunan pariwisata di daerah masyarakat setempat juga turut meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan yang ada.

Menurut Oka A. Yoeti (2001 : 48), organisasi yang telah diberikan wewenang dalam pengembangan pariwisata di wilayahnya harus dapat menjalankan kebijakan yang paling menguntungkan bagi daerah dan wilayahnya karena fungsi dan tugas dari organisasi pariwisata pada umumnya adalah :

1. Berusaha memberikan kepuasan kepada wisatawan dengan segala fasilitas dan potensi yang dimilikinya.
2. Melakukan koordinasi diantara bermacam-macam usaha, lembaga, instansi dan jawatan yang ada dan bertujuan untuk mengembangkan industri pariwisata.

3. Mengusahakan memasyarakatkan pengertian pariwisata pada orang banyak, sehingga mereka mengetahui untung dan ruginya bila pariwisata dikembangkan sebagai suatu industri.
4. Mengadakan program riset yang bertujuan untuk memperbaiki prosuk wisata dan pengembangan produk-produk baru guna dapat menguasai pasaran di waktu-waktu yang akan datang.
5. Menyediakan semua perlengkapan dan fasilitas untuk kegiatan pariwisata.
6. Merumuskan kebijakan tentang pengembangan kepariwisataan berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan secara teratur dan berencana.

Menurut Tjokroamidjojo (1995), dalam proses perencanaan terbagi ke dalam beberapa tahapan, yaitu tahap penyusunan program rencana dalam proses perencanaan yang merupakan tahap perumusan yang lebih terperinci mengenai tujuan-tujuan atau sasaran, suatu perincian jadwal kegiatan, jumlah dan jadwal pembiayaan serta penentuan lembaga mana yang akan melakukan program-program pembangunan tersebut. Dalam penyusunan program pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah, sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah masih bersifat umum. Sasaran dan tujuan dalam setiap programnya tidak menentukan secara spesifik target yang diharapkan dalam pelaksanaan program tersebut, sebagai contoh: Indikator kinerja program (outcome) dan kegiatan (output) pada program pada bidang pengembangan dan pemasaran pariwisata adalah meningkatnya pengembangan destinasi pariwisata dengan target pencapaian pertahunnya dinilai dari seberapa besar penyerapan anggaran. Seharusnya indikator kinerja program (outcome) dan kegiatan (output) pada program pada bidang pengembangan dan pemasaran pariwisata adalah

peningkatan jumlah kunjungan wisata dan diikuti dengan perumusan target kenaikan jumlah kunjungan wisata pertahun anggarannya. Sehingga target sasaran dari program tersebut lebih spesifik dan memiliki nilai ukur yang jelas.

Adapun hal ini peneliti bandingkan dengan indikator kinerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata yang berkaitan terhadap pembangunan sektor pariwisata dan mengacu pada tujuan dan sasaran RPJMD di beberapa Kabupaten yaitu Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kabupaten Gianyar Bali, dimana dalam perumusan tujuan dan sasarannya menentukan secara jelas indikator kinerja berupa peningkatan jumlah wisatawan dengan target yang sudah ditentukan secara jelas pada setiap tahun anggarannya.

Selain perumusan sasaran dan tujuan serta target yang spesifik dan jelas, dalam perencanaan program pengembangan destinasi pariwisata yang dilakukan Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah saat ini masih menyebar pada berbagai daerah tujuan wisata, sehingga belum terdapat satu pun daerah tujuan wisata yang dikembangkan secara optimal dan unggul. Pembangunan sarana dan prasarana pendukung pariwisata sebaiknya dilakukan secara terfokus pada 1 atau 2 daerah tujuan wisata terlebih dahulu agar hasil pembangunannya lebih efektif sehingga terdapat 1 atau 2 daerah tujuan wisata yang selesai di kerjakan dan layak untuk dipromosikan. Setelah menyelesaikan 1 atau 2 daerah tujuan wisata yang diunggulkan, Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah hanya perlu melakukan program pemeliharaan untuk daerah tujuan wisata tersebut dan kemudian beralih untuk mengembangkan daerah tujuan wisata berikutnya. Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah diharapkan dapat menetapkan ikon destinasi wisata unggulan untuk mempermudah upaya promosi sehingga lebih dikenal wisatawan.

Serta guna membuktikan keseriusan Kabupaten Tapanuli Tengah dalam merencanakan pembangunan pariwisata yang baik dibutuhkannya acuan berupa Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) sesuai dengan Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia nomor 10 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi Dan Kabupaten/Kota. Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) yang mengikuti Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional (RIPPARNAS) sekaligus menginventarisir problem di masing-masing daerah sekaligus mencari solusi agar tercipta iklim pariwisata yang kondusif karena kunci pengembangan pariwisata ada di Pemerintah Daerah. Pariwisata dapat memberi kontribusi yang signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan mempunyai efek pengganda yang besar terhadap perkembangan ekonomi daerah.

Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional (RIPPARNAS) merupakan turunan Undang-Undang nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata yang mengamanatkan disusun RIPPARNAS di tingkat nasional, provinsi, kabupaten, kota yang selanjutnya disebut Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA). Pada prinsipnya RIPPARNAS mengatur tentang visi dan misi, tujuan dan sasaran, dan arah kebijakan strategi dan indikasi program pariwisata sampai dengan 2025.

Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) akan terdiri dari empat pilar utama bagaimana membangun industri pariwisata, membangun destinasi, membangun dan mengembangkan pemasaran pariwisata, membangun dan mengembangkan kelembagaan pariwisata.

Dalam pembangunan pariwisata yang baik, selain dibutuhkan perencanaan yang baik juga dibutuhkan monitoring dan evaluasi yang baik pula. Adapun tujuan dari pengawasan ini adalah:

1. Agar pelaksanaan berjalan sesuai dengan rencananya.
2. Jika terdapat penyimpangan maka perlu untuk diketahui berapa jauh penyimpangan tersebut dan dicari penyebabnya.
3. Dilakukan tindakan korektif untuk penyimpangan tersebut.

Untuk itu diperlukan suatu sistem monitoring dengan pelaporan dan *feedback* daripada pelaksanaan rencana dalam bentuk evaluasi. Tahap ini dilakukan secara terus menerus selama proses pelaksanaan. Selain itu, tahap ini dilakukan sebagai pendukung tahap penyusunan rencana, yaitu evaluasi tentang situasi sebelum rencana dimulai dan evaluasi tentang pelaksanaan rencana sebelumnya. Sehingga dengan evaluasi dapat dilakukan perbaikan terhadap perencanaan selanjutnya dan penyesuaian terhadap perencanaan itu sendiri.

Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah sudah melakukan monitoring setiap triwulan pada tiap program yang dilaksanakan dan evaluasi pada tiap semester dan akhir tahun. Tetapi pelaksanaan evaluasi belum dijadikan panduan perbaikan terhadap perencanaan selanjutnya dan penyesuaian terhadap perencanaan itu sendiri padahal berdasarkan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, hasil evaluasi selanjutnya menjadi bahan bagi penyusunan rencana pembangunan Nasional/Daerah untuk periode berikutnya. Hal ini juga sesuai dengan perencanaan yang dianggap baik menurut Sjafrizal (2014:44), yang terdiri dari delapan aspek yang salah satunya adalah memasukkan evaluasi perekonomian masa lalu.

Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah khususnya Dinas Pariwisata sebaiknya menyediakan akses kepada publik atas pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Tapanuli Tengah melalui sistem aplikasi monitoring dan evaluasi (monev) dalam upaya meningkatkan partisipasi publik pada pelaksanaan pembangunan pariwisata. Melalui sistem aplikasi monev dapat diperoleh data dan informasi pembangunan di Kabupaten Tapanuli Tengah dengan cepat dan terjangkau karena dapat diakses sepanjang terkoneksi dengan jaringan internet. Keputusan untuk membuka akses publik atas proses pelaksanaan kegiatan di Kabupaten Tapanuli Tengah berangkat dari perspektif transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan dasar pemikiran bahwa pembangunan yang dibiayai dengan dana publik harus dipertanggungjawabkan dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

#### **5.2.2 Efektifitas Perencanaan Pembangunan Pariwisata dalam Mengoptimalkan Potensi Wisata di Kabupaten Tapanuli Tengah.**

Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah merupakan bentuk upaya untuk mendekatkan pelayanan publik yang dilaksanakan pemerintah pusat melalui peran pemerintah daerah yang dapat memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakatnya sesuai berbagai indikator kinerja maupun standar pelayanan minimal yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Pada dasarnya penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan pada keseluruhan bidang atau sektor yang ada di daerah sesuai dengan urusan kewenangan yang telah diserahkan kepada daerah. Akan tetapi mengingat potensi daerah dan anggaran yang terbatas, dimiliki daerah sehingga perlu ditetapkan satu atau beberapa sektor yang dinilai cukup potensial untuk dikembangkan serta memiliki daya ungkit yang kuat untuk menstimulasi

pergerakan sektor-sektor lainnya, agar secara kolektif dapat menggerakkan pertumbuhan perekonomian daerah.

Diantara sektor atau bidang pembangunan yang ada, sektor pariwisata merupakan sektor yang sangat potensial untuk dikembangkan, karena memiliki keterkaitan dengan sektor-sektor lainnya, misalnya terkait erat dengan sektor perdagangan, hotel dan restoran.

Berdasarkan data Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif RI, jumlah kunjungan wisatawan mancanegara tahun 2011 sebanyak 7.649.731 orang atau meningkat 9,24 persen dari tahun sebelumnya, dengan nilai kontribusi USD 8.554,39 juta atau meningkat 12,51 persen dari tahun sebelumnya. Dilihat dari angka wisatawan tersebut, Indonesia masih jauh tertinggal dari negara tetangga terdekat yakni Malaysia. Jumlah wisatawan yang berkunjung ke Malaysia lebih dari tiga kali lipat dibandingkan dengan wisatawan yang datang ke Indonesia atau jumlahnya sebanyak 24.714.324 orang, sementara itu kunjungan wisatawan mancanegara ke Thailand sebanyak 18,8 juta orang, dan ke Singapura sebanyak 13,2 juta orang.

Sementara itu jumlah wisatawan mancanegara yang berkunjung ke Provinsi Sumatera Utara Tahun 2011 mencapai 25.127 orang atau meningkat sebesar 30,34 persen dari tahun 2010. Dari data tersebut, kunjungan wisatawan mancanegara ke Provinsi Sumatera Utara hanya 0,32 persen dari total kunjungan wisatawan mancanegara. Jumlah ini relatif sangat kecil jika dibandingkan dengan potensi wisata (salah satu faktor kekuatan/*strengths*) yang ada di kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara, antara lain Danau Toba di Kabupaten Simalungun, objek wisata berastagi di Kabupaten Tanah Karo, objek

wisata di Kota Medan, serta objek-objek wisata di Kabupaten Tapanuli Tengah, Kota Sibolga, Pulau Nias, Kabupaten Langkat serta daerah-daerah lainnya.

Salah satu ukuran dari efektivitas perencanaan pembangunan adalah apakah perencanaan yang dilakukan oleh pemerintah itu diselesaikan sesuai waktu yang telah ditentukan pada awalnya. Siagian (2011:151) berpendapat bahwa efektivitas terkait penyelesaian pekerjaan tepat pada waktu yang telah ditetapkan sebelumnya atau dapat dikatakan apakah pelaksanaan sesuatu tercapai sesuai dengan yang direncanakan sebelumnya. Pelaksanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah secara umum sudah terlaksana tepat waktu walaupun masih terdapat beberapa kegiatan yang pada akhir tahun anggaran tidak terlaksana, dikarenakan adanya perubahan kegiatan dan perubahan anggaran.

Dalam ukuran efektivitas untuk satuan waktu, Kabupaten Tapanuli Tengah dalam melaksanakan pembangunan pariwisata dapat dikatakan efektif dalam menyelesaikan pekerjaannya. Hampir seluruh program kegiatan yang telah menjadi rencana kerja Dinas Pariwisata dilaksanakan tanpa melewati batas waktu yang telah ditentukan sebelumnya, walaupun ada beberapa kondisi yang menyebabkan pekerjaan tidak terlaksana karena perubahan kegiatan dan anggaran, namun pada hakikatnya pekerjaan yang telah dimulai akan diselesaikan dengan tepat waktu.

Selain satuan waktu, salah satu ukuran dari efektivitas perencanaan pembangunan adalah apakah perencanaan yang dilakukan oleh pemerintah itu berhasil sesuai tujuan awalnya. Adapun menurut Ringkasan Eksekutif Kajian Efektivitas Perencanaan Pembangunan oleh Badan Penelitian dan

Pembangunan (2010) menjelaskan bahwa indikator efektivitas dalam perencanaan pembangunan daerah, salah satunya adalah satuan hasil.

Indikator efektivitas merupakan suatu tolak ukur dalam menentukan tingkat pencapaian suatu tujuan. Efektif merupakan gambaran bahwa tujuan yang tercapai telah diukur berdasarkan hasil gunanya. Efektif juga sangat erat dengan penyelesaian sebuah permasalahan. Oleh karena itu, efektivitas terkadang tidak diukur oleh seberapa banyak biaya yang dibutuhkan, namun lebih berfokus pada optimalisasi permasalahan yang dapat terselesaikan.

Soekartawi (1999) dalam Fauziah (2007:33) mengemukakan bahwa dalam menilai keefektifan suatu program atau proyek maka harus melihat pencapaian hasil kegiatan program atau proyek yang sesuai dengan tujuan yang ditetapkan. Evaluasi adalah suatu proses kontiniu didalam memperoleh dan menginterpretasikan informasi untuk menentukan kualitas dan kuantitas kemajuan peserta didik mencapai tujuan pendidikan yaitu perubahan perilaku. Klausmeier dan Goodwin dalam Pangkaurian (2008:23), menjelaskan bahwa evaluasi juga diartikan sebagai pengukuran dari konsekuensi yang dikehendaki dan tidak dikehendaki dari suatu tindakan yang telah dilakukan dalam rangka mencapai beberapa tujuan yang akan dinilai. Nilai (value) dapat diartikan sebagai setiap aspek situasi, peristiwa/kejadian, atau objek yang dikategorikan oleh suatu preferensi minat ke dalam kriteria: "baik" "buruk", "dikehendaki" dan "tidak dikehendaki".

Pembangunan nasional dilakukan guna memajukan kesejahteraan bagi masyarakat sebagaimana dimuat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selain itu juga kegiatan pembangunan diharapkan dapat menunjang perekonomian negara. Guna mendukung dan

mewujudkan pencapaian pembangunan nasional, Kabupaten Tapanuli Tengah juga menuangkan dalam misi Kabupaten Tapanuli Tengah yaitu mengembangkan potensi wisata secara serius menuju peningkatan ekonomi rakyat. Misi ini sesuai dengan keunggulan Kabupaten Tapanuli Tengah yaitu pariwisata, diharapkan dengan peningkatan status pariwisata dapat menggerakkan roda perekonomian masyarakat, meningkatkan pendapatan asli daerah, meningkatkan investasi, dan membuka kesempatan kerja bagi masyarakat. Pengelolaan pariwisata yang menarik diharapkan mampu mendukung sektor perekonomian daerah, dengan banyaknya jumlah wisatawan yang berkunjung dan meningkatnya investor yang membantu mengembangkan Kabupaten Tapanuli Tengah.

Pengelolaan pariwisata yang baik dan bijaksana juga dapat mengatasi kerusakan lingkungan, karena keunggulan (wisata) alam akan mendorong upaya pemeliharaan secara optimal. Untuk mewujudkan Kabupaten Tapanuli Tengah sebagai Sentra Pariwisata, pada level kebijakan perlu dirumuskan perencanaan pembangunan kepariwisataan daerah yang lebih berfokus dan serius. Hal ini untuk mewujudkan arah dan keterpaduan dalam program-program kepariwisataan dan sektor-sektor lain yang terkait.

Menurut Cohen 1984, Pariwisata diharapkan dapat memberi hasil positif terhadap kondisi sosial ekonomi masyarakat lokal yaitu:

1. Penerimaan devisa;
2. Pendapatan masyarakat;
3. Kesempatan kerja;
4. Harga;
5. Distribusi manfaat;

6. Kepemilikan dan kontrol;
7. Pembangunan umum dan
8. Pendapatan pemerintah.

Menurut Kusudianto (1996) bahwa suatu tempat wisata yang direncanakan dengan baik, memberikan keuntungan ekonomi yang memperbaiki taraf, kualitas dan pola hidup komunitas setempat, tetapi juga peningkatan dan pemeliharaan lingkungan yang lebih baik.

Perencanaan pembangunan di Kabupaten Tapanuli Tengah saat ini masih belum difokuskan ke arah pariwisata. Pariwisata belum menjadi unggulan utama pemerintah untuk meningkatkan PAD. Program kegiatan pengembangan pariwisata yang ditetapkan Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah belum terlalu tertuju pada peningkatan jumlah wisatawan dan peningkatan PAD. Hal ini ditunjukkan oleh kurang fokusnya arah pembangunan pariwisata. Sebagai contoh:

1. Kegiatan pembuatan media pendukung

Kegiatan ini bertujuan untuk mempromosikan dan memasarkan potensi serta destinasi wisata yang ada di Kabupaten Tapanuli Tengah antara lain : dengan pembuatan *booklet*, *leaflet* dan *souvenir* (berupa *mug* dan gantungan kunci). Pemasangan booklet dan leaflet ada baiknya bukan hanya di Kabupaten Tapanuli Tengah saja, bahkan harus berani memulai untuk skala nasional di Kota Medan bahkan di kota-kota lainnya.

2. Promosi pariwisata melalui media cetak dan elektronik

Kegiatan ini bertujuan untuk mempromosikan kepariwisataan yang ada di kabupaten Tapanuli Tengah kepada publik secara luas. Selain itu promosi melalui media massa akan menguatkan atau menambah kepercayaan publik kepada Dinas Pariwisata dalam hal pengelolaan sektor-sektor wisata.

Kegiatan Promosi yang dilaksanakan dalam bentuk penyebaran informasi pariwisata yang ada di Kabupaten Tapanuli Tengah melalui media massa antara lain dengan New Tapanuli (cv. Siantar Media Pers), Rakyat Tapanuli. Kedaipena.com (Citra Media Indonesia), Smartnewstapanuli.com dan Suara Kita Online. Pada era sekarang ini keberadaan media massa bukan lagi satu-satunya media promosi. Media elektronik dan sosial media adalah media pemasaran terbaik pada era ini. Pemasaran melalui sosial media bahkan tidak memerlukan anggaran yang besar, hanya saja perlu konsistensi pemasaran dan mempelajari cara pemasaran yang baik melalui media sosial.

Menurut *World Tourism Organization (WTO)* indikator untuk pembangunan pariwisata berkelanjutan yang merupakan bukti komitmennya untuk mendukung *Agenda 21*, sebagai kelanjutan dari disusunnya *Agenda 21*. Indikator yang dapat dipakai untuk mengukur tingkat keberlanjutan suatu destinasi wisata adalah: Kesejahteraan (*well being*) masyarakat tuan rumah; Terlindunginya asset-aset budaya; Partisipasi masyarakat; Jaminan kesehatan dan keselamatan; Manfaat ekonomi; Perlindungan terhadap aset alami; Pengelolaan sumber daya alam yang langka; Pembatasan dampak dan Perencanaan dan pengendalian pembangunan.

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, obyek dan daya tarik wisata adalah segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya, dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan. Untuk menciptakan pariwisata yang indah dan bernilai dibutuhkan pemerintah untuk menjalankan tugas dan tanggung jawabnya tersebut. Kualitas kerja dan

peran pemerintah dalam hal ini sangat diharapkan untuk mewujudkan kondisi itu, baik melalui pengaturan, kebijakan tertentu termasuk juga pemberian pelayanan kepada masyarakat yang merupakan kewajiban utama bagi pemerintah.

Arah kebijakan pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah juga harus ditentukan, apakah sebagai sektor ataukah industri. Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah dapat dikatakan sebuah sektor merujuk pada pengertian sektor pariwisata yaitu segala sesuatu yang berhubungan dengan wisata yaitu kegiatan perjalanan yang dilakukan untuk menikmati obyek dan daya tarik wisata, termasuk pengusaha obyek serta usaha-usaha yang terkait di bidang pariwisata. Penentuan awal arah kebijakan ini berimbas juga terhadap hasil yang didapatkan dari program dan kegiatan yang dilaksanakan, sebab dalam perencanaan awal dapat langsung ditentukan program dan kegiatan yang mendukung sektor atau industri pariwisata. Seperti dari hasil penelitian yang didapatkan bahwa ada minimnya peningkatan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara dan nusantara ke Kabupaten Tapanuli Tengah dari tahun 2016 sampai tahun 2018. Peningkatan tersebut bahkan tidak memenuhi peningkatan jumlah kunjungan wisatawan nusantara dan wisatawan mancanegara yang telah ditargetkan dalam rencana strategis (renstra) Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah.

Sistem pengelolaan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah, sampai saat ini belum berfokus pada pembangunan pariwisata. Pemerintah masih berfokus pada pembangunan industri dan perkebunan. Memang masih sedikit PAD yang dihasilkan pada sektor pariwisata, tetapi Pariwisata haruslah sudah mulai dapat difokuskan untuk menjadi salah satu fokus pembangunan pemerintah daerah khususnya Kabupaten Tapanuli Tengah dengan melihat segala potensi yang ada

dan kenaikan jumlah kunjungan wisatawan serta PAD walaupun masih belum signifikan, karena potensi yang dimiliki Kabupaten Tapanuli Tengah terbesar adalah potensi alamnya. Program dan kegiatan pembangunan pariwisata yang sudah ada juga belum dilakukan secara fokus dan baik pada satu demi satu daerah tujuan wisata melainkan pembangunan menyebar ke beberapa obyek wisata, sehingga tidak ada daerah tujuan wisata yang dikembangkan secara serius atau terfokus. Hal ini harus menjadi salah satu fokus kinerja pemerintah daerah.

Penempatan sumber daya aparatur yang sesuai dengan kemampuan dan keahliannya juga sangat membantu program-program pemerintah. Seperti halnya di Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah sebaiknya ditempatkan sumber daya aparatur yang memiliki keahlian kepariwisataan dan lingkungan. Sehingga perencanaan program di Dinas Pariwisata juga dapat diikuti dengan teori keilmuan yang ada.

Soekartawi (1990:3) menjelaskan bahwa konsep umum tentang perencanaan pembangunan adalah bahwa perencanaan pembangunan sebenarnya merupakan suatu proses yang berkesinambungan dari waktu ke waktu dengan melibatkan kebijakan (*policy*) dari pembuat keputusan berdasarkan sumber daya yang tersedia dan disusun secara sistematis. Pelaksanaan perencanaan pembangunan di Kabupaten Tapanuli Tengah haruslah dilakukan dari tahun ke tahun dengan skala prioritas pembangunan pada setiap tahunnya dengan pengertian, pemeliharaan dan pengelolaan fasilitas di daerah tujuan wisata harus tetap diperhatikan dan adanya pemasaran yang konsisten yang harus dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah. Serta guna membuktikan keseriusan Kabupaten Tapanuli Tengah

dalam merencanakan pembangunan pariwisata yang baik dibutuhkan acuan berupa Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) dalam pengembangan pariwisata pertanian di Kabupaten Tapanuli Tengah.

Menurut Oka A. Yoeti (2001: 187) ada tiga hal yang mendasar yang dianggap penting dapat mempengaruhi, mengapa diperlukan suatu organisasi pariwisata yang efektif pada suatu daerah, yaitu :

1. Adanya penyebaran arus lalu lintas pariwisata ke arah luar dari pusat-pusat pariwisata yang menyebabkan ketidaksiapan daerah untuk memberikan fasilitas dan kenyamanan yang memuaskan bagi wisatawan.
2. Meningkatnya kebutuhan daerah, sehingga industri pariwisata diharapkan bisa menjadi katalisator pembangunan dan dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, sehingga memerlukan suatu organisasi yang dapat diandalkan mengelola pariwisata sebagai suatu industri.
3. Kebutuhan wisata yang dimiliki setiap orang menyebabkan pariwisata semakin berkembang pesat, sehingga diperlukan organisasi pariwisata yang dapat meningkatkan pelayanan kepada wisatawan yang datang berkunjung pada suatu daerah.

Ketiga hal tersebut mempunyai implikasi penting bagi pembangunan fisik. Selain fisik, maka koordinasi dan manajemen organisasi pariwisata sangat diperlukan demi terwujudnya pariwisata yang profesional dan bisa memberikan kepuasan terhadap wisatawan. Terkadang ada destinasi pariwisata di suatu daerah yang sangat potensial, tetapi organisasi pariwisata tidak mampu mengelola dengan baik sehingga destinasi pariwisata tersebut akan kurang diminati oleh wisatawan. Disinilah Organisasi Pariwisata Daerah dalam hal ini Dinas Pariwisata haruslah dapat memainkan peran penting, terutama melakukan

koordinasi terhadap semua potensi dan sumber-sumber daya yang terdapat di daerah itu, sehingga harapan terhadap pariwisata sebagai katalisator bagi pembangunan daerah dapat menjadi kenyataan dan dapat meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah itu.

Solihin (2005:77) mendefinisikan secara praktis perencanaan pembangunan yaitu merupakan suatu usaha yang sistematis dari berbagai pelaku (*actor*), baik (*public*) atau pemerintah, swasta maupun kelompok masyarakat umum lainnya pada tingkatan yang berbeda untuk menghadapi saling ketergantungan dan keterkaitan aspek fisik, sosial ekonomi dan aspek lingkungan. Pembangunan pariwisata di Indonesia berprinsip pada Pariwisata Berbasis Masyarakat, yaitu dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pariwisata berwawasan budaya, dimana mencakup seluruh hasil cipta, rasa dan karya masyarakat, yang merupakan salah satu kekayaan utama Indonesia dan membawa pada keuntungan kompetitif. Masyarakat diharapkan mendukung program-program pemerintah dalam mengembangkan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah. Untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat, pemerintah juga harus dapat mendengar aspirasi masyarakat. Pemaduselarasan keinginan masyarakat dengan program pemerintah adalah salah satu bentuk kerjasama yang baik antara pemerintah dan masyarakat. Kerja sama yang baik antara pemerintah dan masyarakat dalam pembangunan pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah akan menghasilkan sinergi positif. Hal ini akan menciptakan rasa memiliki dari masyarakat terhadap setiap obyek wisata, sehingga masyarakat turut serta menjaga dan merawat obyek wisata tersebut dengan sukarela.

Partisipasi masyarakat dalam menjaga dan merawat obyek wisata di Kabupaten Tapanuli Tengah sendiri masih tergolong rendah. Hal ini didapati pada banyaknya obyek wisata yang terbengkalai dan tidak terawat. Masyarakat masih beranggapan bahwa pemeliharaan dan perawatan obyek wisata adalah kewajiban penuh pemerintah. Kurang aktifnya pemerintah dalam mensosialisasikan gerakan sadar wisata kepada masyarakat setempat obyek wisata merupakan salah satu alasan penyebab masyarakat cenderung cuek dan tidak mencintai obyek wisatanya.

Pembangunan pariwisata yang mengikut sertakan masyarakat, juga dapat memberi peningkatan penghasilan bagi masyarakat setempat. Pemerintah sebaiknya memberi kesempatan bagi masyarakat setempat untuk mengelola dan berusaha di daerah tujuan wisata tersebut. Pada kenyataannya masih terdapat warung atau kios milik pemerintah yang disewakan kepada orang luar daerah tersebut, yang menyebabkan adanya kekecewaan bagi masyarakat setempat.

Selain menilai keefektifan pembangunan pariwisata dari satuan waktu, satuan hasil, kualitas kerja dan kepuasan Masyarakat, ada empat aspek (4A) yang harus diperhatikan dalam penawaran pariwisata. Aspek-aspek tersebut adalah sebagai berikut :

1. Attraction (daya tarik)

Untuk menarik wisatawan suatu daerah tujuan wisata pasti memiliki daya tarik, baik daya tarik berupa alam maupun masyarakat dan budayanya. Ismayanti (2009: 147) memaparkan bahwa daya tarik wisata merupakan fokus utama penggerak pariwisata di sebuah destinasi. Dalam arti, daya tarik wisata sebagai penggerak utama yang memotivasi wisatawan untuk mengunjungi suatu tempat. Potensi daya tarik wisata memiliki beberapa tujuan diantaranya; (a) memperoleh

keuntungan baik dari segi ekonomi berupa devisa negara dan pertumbuhan ekonomi serta dari segi sosial berupa peningkatan kesejahteraan rakyat dan menghapuskan kemiskinan, b) menghapuskan kemiskinan dengan pembukaan lapangan pekerjaan dan mengatasi pengangguran, (c) memenuhi kebutuhan rekreasi masyarakat, sekaligus mengangkat citra bangsa dan memperkuat jati diri bangsa, memupuk rasa cinta tanah air melalui pengusaha daya tarik dalam negeri, (d) melestarikan alam, lingkungan dan sumberdaya, sekaligus memajukan kebudayaan melalui pemasaran pariwisata, (e) mempererat persahabatan antar bangsa dengan memahami nilai agama, adat istiadat dan kehidupan masyarakat.

Kabupaten Tapanuli Tengah dengan posisinya yang sangat strategis berada di Pantai Barat Provinsi Sumatera Utara dengan garis pantai  $\pm$  200 Km, yang berhadapan dengan Samudera Hindia dengan pulau-pulau kecil yang eksotis khususnya gugus Pulau Mursala dan pulau-pulau sekitarnya serta hamparan pantai pasir putih yang indah di sepanjang pesisir Kabupaten Tapanuli Tengah menjadi daya tarik dan keunikan utama yang menjadikan Kabupaten Tapanuli Tengah merupakan Daerah Tujuan Wisata yang Potensial dan Kompetitif. Potensi yang dimiliki Kabupaten Tapanuli Tengah umumnya tidak dimiliki daerah-daerah lain yang ada di Provinsi Sumatera Utara.

Daya tarik yang dimiliki Kabupaten Tapanuli Tengah merupakan potensi alam bahari yang sudah ada dan tersedia secara alami salah satunya adalah Pulau Mursala yang merupakan satu satunya air terjun air tawar yang berada ditengah laut. Pemerintah Kabupaten tapanuli Tengah hanya perlu mengembangkan potensi alam yang dimiliki agar lebih menarik. Seperti mengembangkan wisata olahraga air, wisata terumbu karang, dan adanya visitor

attractions yang mencerminkan kebutuhan dan keinginan, persepsi wisatawan dan pengalaman tentang kegiatan atraksi tersebut. Nyberg (1994: 27) mendefinisikan atraksi wisatawan adalah sebagai suatu susunan sistematis dari tiga elemen: individu dengan kebutuhan berwisata, suatu inti (beberapa keistimewaan atau karakteristik dari suatu tempat harus dikunjungi), informasi tentang suatu destinasi.

Daya tarik sebuah objek wisata harus dikemas dan dibangun semaksimal mungkin agar dapat menarik minat wisatawan untuk berkunjung. Membangun suatu objek wisata harus memiliki kriteria dan dirancang sedemikian rupa. Pada umumnya daya tarik suatu objek wisata mempunyai 6 (enam) kriteria, Suwanto (1997 : 18) mengatakan :

1. Adanya sumber daya yang dapat menimbulkan rasa senang, indah, nyaman, dan bersih.
2. Adanya aksesibilitas yang tinggi untuk mengunjunginya.
3. Adanya ciri khusus atau spesifikasi yang bersifat langka.
4. Adanya sarana atau prasarana penunjang untuk melayani wisatawan yang sedang melakukan perjalanan.
5. Objek wisata alam mempunyai daya tarik karena keindahan alam, pegunungan, sungai, pantai, pasir, hutan,, dan sebagainya.
6. Objek wisata budaya mempunyai daya tarik tinggi karena mempunyai nilai khusus dalam bentuk atraksi kesenian, upacara-upacara adat, nilai luhur yang terkandung dalam buah karya manusia masa lampau.

Daya tarik wisata yang dimaksud dalam penelitian ini adalah segala sesuatu objek, baik ciptaan Tuhan Yang Maha Esa maupun hasil karya manusia yang memiliki daya tarik untuk membuat orang mau berkunjung.

## 2. Accesability (aksesibilitas)

Accesability dimaksudkan agar wisatawan domestik dan mancanegara dapat dengan mudah dalam pencapaian tujuan ke tempat wisata. Akses pariwisata menuju Kabupaten Tapanuli Tengah sudah lumayan baik, hal ini ditandai dengan tersedianya jalur transportasi yang beragam menuju Kabupaten Tapanuli Tengah. Kabupaten Tapanuli Tengah didukung oleh transportasi darat laut dan udara. Ketersediaan bandara di Kabupaten Tapanuli Tengah sudah dapat menjadi kemudahan dan keunggulan bagi Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah. Namun masih ada yang kurang baik dan belum menunjang akses pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah yaitu akses jalan menuju beberapa daerah tujuan wisata itu sendiri. Akses yang baik menunjang akomodasi, karena akomodasi yang mudah didapatkan oleh wisatawan sudah bisa memenuhi apa yang diinginkan wisatawan, walaupun terkadang masih belum mampu menunjang semua kebutuhan wisatawan. Walaupun Kabupaten Tapanuli tengah memiliki transportasi yang lumayan lengkap dan mendukung, Kabupaten Tapanuli tengah memiliki kelemahan pada jarak tempuh dan rentang waktu yang dibutuhkan untuk menuju ke Kabupaten Tapanuli tengah melalui jalur darat, dikarenakan jarak Kabupaten Tapanuli tengah yang cukup jauh dari ibukota Provinsi.

Selain akses transportasi, akses telekomunikasi juga merupakan strategi pemasaran pariwisata yang efektif seperti publikasi destinasi pariwisata melalui internet untuk mempromosikan pariwisata Indonesia yang berhubungan dengan objek wisata, hotel, akomodasi, rumah makan, agent travel dan biro perjalanan. Akses telekomunikasi di Kabupaten Tapanuli Tengah sudah cukup baik, hampir

disetiap pelosok di Kabupaten Tapanuli Tengah sudah terdapat jaringan seluler dan internet walau hanya satu provider.

### 3. Amenities (fasilitas)

Amenities memang menjadi salah satu syarat daerah tujuan wisata agar wisatawan dapat dengan kerasan tinggal lebih lama di salah satu objek wisata. Biasanya akomodasi yang diinginkan wisatawan berkunjung adalah hotel dan restoran yang mudah dijangkau, serta bisa memenuhi apa yang wisatawan inginkan selama berada di objek wisata yang dikunjunginya. Pelayanan pendukung dan fasilitas seperti akomodasi, tempat makan dan minum, tempat belanja, fasilitas olahraga, hiburan dan sebagainya.

Kabupaten Tapanuli Tengah masih harus terus meningkatkan fasilitas-fasilitas penunjang pariwisatanya, karena fasilitas hotel yang tersedia di Kabupaten Tapanuli Tengah masih kurang. Kabupaten Tapanuli Tengah hanya memiliki 1 Hotel berbintang tiga, selebihnya hanya terdapat motel-motel. Sedangkan restoran yang tersedia hampir keseluruhan hanyalah restoran yang menjual masakan asli daerah, belum terdapat restoran untuk skala nasional apalagi internasional.

### 4. Ancillary (kelembagaan)

Adanya lembaga pariwisata, wisatawan akan semakin sering mengunjungi dan mencari Daerah Tujuan Wisatawan apabila di daerah tersebut wisatawan dapat merasakan keamanan, (*protection of tourism*) dan terlindungi. Selain itu diperlukan kelembagaan pariwisata yang menyediakan layanan pemandu wisata dan pelayanan kurir, agen periklanan, konsultan, pendididkan dan penyedia pelatihan dan koordinasi kegiatan oleh dewan kepariwisataan lokal.

Dengan demikian pembangunan kepariwisataan bukan hanya membangun memelihara dan merawat prasarana dan sarana pariwisata tetapi juga memperhatikan faktor atraksi, ameniti dan aksesibilitasnya agar tercipta kegiatan dan perjalanan wisata yang dapat memenuhi kebutuhan rekreasi dan perjalanan wisatawan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan pemahaman tersebut, maka untuk maksud pembangunan destinasi/kawasan pariwisata selanjutnya, perlu ditelaah secara cermat jumlah wisatawan yang datang dengan keadaan atraksi, ameniti dan akses yang telah dilaksanakan, dengan kondisi pengelolaan (elemen atraksi, ameniti, akses dan promosi) yang tersedia secara seksama. Kemudian mempelajari elemen-elemen mana yang berdampak signifikan dan yang kurang sehingga dapat dievaluasi dalam perencanaan pariwisata setiap tahunnya.

Dalam pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah terdapat berbagai faktor pendukung dan faktor penghambat yang mempengaruhi penyusunan perencanaan pembangunan ataupun mempengaruhi pelaksanaan perencanaan itu sendiri. Untuk itu perlu diketahui upaya yang harus dilakukan dalam mencari solusi penghambat pembangunan kepariwisataan di Kabupaten Tapanuli Tengah:

- 1). Kurangnya prasarana dan sarana pendukung pariwisata.

Dalam perencanaan program pengembangan destinasi pariwisata di Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah pembangunan sarana dan prasarana pendukung pariwisata sebaiknya dilakukan secara terfokus pada 1 atau 2 daerah tujuan wisata terlebih dahulu agar hasil pembangunannya lebih efektif sehingga terdapat 1 atau 2 daerah tujuan wisata yang selesai di kerjakan dan layak untuk dipromosikan. Pembangunan sarana dan

prasarana pendukung pariwisata juga harus diikuti dengan program pemeliharannya juga, sehingga kerusakan yang terjadi dapat segera diperbaiki sebelum kerusakannya semakin besar.

- 2). Jarak Kota Pandan, (ibukota Kabupaten Tapanuli Tengah) dengan Kota Medan yang relatif jauh.

Jarak Pandan dengan Medan  $\pm$  359 Km, dengan waktu tempuh lebih kurang 8 – 10 jam dengan transportasi darat, tetapi dengan adanya dukungan Kementerian PUPR dengan pembangunan jalan tol Trans Sumatera dari Medan - Kualanamu - Tebing Tinggi yang akan dilanjutkan hingga Parapat akan sangat membantu memangkas jarak tempuh Kota Pandan dengan Kota Medan menjadi lebih kurang 6 - 8 jam. Selain sudah adanya tol trans Sumatera ini, adanya Bandara Dr.F.L.Tobing Pinangsori juga merupakan salah satu keunggulan dalam memangkas jarak tempuh Kota Pandan dengan Kota Medan.

- 3). Kurangnya minat pengusaha lokal atau badan usaha untuk investasi dalam pengembangan objek wisata.

Dengan melihat potensi wisata yang dimiliki Kabupaten Tapanuli Tengah dan keterbatasan anggaran pemerintah untuk pembangunan infrastruktur maka penyelenggaraan Kawasan Pariwisata melalui skema Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) bisa menjadi salah satu upaya dalam rangka meningkatkan kualitas dan kuantitas destinasi wisata melalui penyediaan elemen atraksi, ameniti, dan aksesibilitas pariwisata yang memadai dan berkelanjutan. Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) adalah kerjasama antara pemerintah dengan badan usaha dalam menyediakan infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu

kepada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh menteri / kepala lembaga / kepala daerah / badan usaha milik negara / badan usaha milik daerah yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak.

- 4). Kurangnya pemahaman masyarakat akan manfaat dan keuntungan dari pembangunan kepariwisataan dan kurangnya kesadaran masyarakat untuk menjaga kebersihan di kawasan wisata.

Untuk mengatasi faktor penghambat ini, Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah harus lebih serius dan fokus dalam menggalakkan program sadar wisata kepada masyarakat. Dalam hal ini dibentuk Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis) atau kelompok penggerak pariwisata sebagai bentuk kelembagaan informal yang dibentuk anggota masyarakat (khususnya yang memiliki kepedulian dalam mengembangkan kepariwisataan di Kabupaten Tapanuli Tengah) yang merupakan salah satu unsur pemangku kepentingan dalam masyarakat yang memiliki keterkaitan dan peran penting dalam mengembangkan dan mewujudkan Sadar Wisata dan Sapta Pesona di Kabupaten Tapanuli Tengah. Sadar wisata dalam hal ini digambarkan sebagai bentuk kesadaran masyarakat untuk berperan aktif dalam 2 (dua) hal berikut, yaitu: Masyarakat menyadari peran dan tanggung jawabnya sebagai tuan rumah (host) yang baik bagi tamu atau wisatawan yang berkunjung untuk mewujudkan lingkungan dan suasana yang kondusif sebagaimana tertuang dalam slogan Sapta Pesona dan masyarakat menyadari hak dan kebutuhannya untuk menjadi pelaku wisata atau wisatawan untuk melakukan perjalanan ke suatu daerah tujuan wisata,

sebagai wujud kebutuhan dasar untuk berekreasi maupun khususnya dalam mengenal dan mencintai tanah air.

- 5). Belum adanya lembaga kemasyarakatan di bidang kepariwisataan sebagai mitra Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah.

Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah diharapkan membuka peluang yang sebesar-besarnya untuk melakukan kerjasama dengan Biro Perjalanan Wisata; agen perjalanan wisata; Jasa pramuwisata; Jasa konvensi, perjalanan insentif dan pameran; Jasa impresariat; Jasa konsultan pariwisata; dan Jasa informasi pariwisata.

- 6). Kurangnya promosi dan pemasaran potensi wisata

Terbukanya peluang menjadi Daerah Tujuan Wisata (DTW) nasional atau Destinasi Pariwisata Nasional (DPN) seharusnya menjadi keuntungan bagi Kabupaten Tapanuli Tengah untuk dapat dengan mudah mempromosikan dan memasarkan potensi wisata yang dimilikinya. Dalam mempromosikan dan memasarkan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah, pemerintah haruslah lebih berani dalam melakukan promosi dalam skala nasional bahkan internasional baik melalui pameran, media massa, media elektronik, media sosial, yang dilakukan secara konsisten dan berkelanjutan sampai potensi wisata Kabupaten Tapanuli Tengah dapat dikenal secara nasional bahkan internasional.

## BAB VI

**PENUTUP****6.1. Kesimpulan**

Kesimpulan merupakan hasil rangkuman dari hasil penelitian yang dilaksanakan. Kesimpulan dari penelitian ini adalah:

1. Tahap Penyusunan yang dilaksanakan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam perencanaan pembangunan pariwisata.

Diawali dengan penyusunan rencana strategis yang harus mengikuti arah kebijakan RPJMD, dilanjutkan dengan penyusunan rancangan rencana kerja awal untuk digunakan sebagai panduan dalam pelaksanaan Musrenbang Desa dan Kecamatan. Hasil Musrenbang tingkat Desa dan Kecamatan dibahas dan dipaduselaraskan dengan Rencana Kerja (Renja) Dinas Pariwisata pada forum Satuan Organisasi Perangkat Daerah (SOPD) yang dibentuk oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Kemudian ditindaklanjuti ke dalam Musrenbang tingkat Kabupaten yang pada akhirnya menghasilkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Renja SOPD) untuk satu tahun anggaran.

2. Pengawasan dan evaluasi pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah.

Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah sudah melakukan monitoring per triwulan pada setiap program yang dilaksanakan dan evaluasi pada tiap semester dan akhir tahun. Tetapi pelaksanaan

evaluasi belum dijadikan panduan perbaikan terhadap perencanaan selanjutnya dan penyesuaian terhadap perencanaan itu sendiri.

3. Efektivitas pelaksanaan program Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah dalam mengoptimalkan potensi wisata dapat dinilai efektif berdasarkan satuan waktu tetapi dinilai tidak efektif apabila dilihat dari satuan hasil, kualitas kerja dan kepuasan masyarakat. Hal ini ditunjukkan dalam minimnya PAD yang dihasilkan dari sektor pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah tidak sebanding dengan banyaknya destinasi wisata yang dapat menunjang peningkatan PAD dari sektor pariwisata dan kurangnya sumber daya asn yang menguasai dan ahli dalam bidang pariwisata, kurang pelatihan dan sosialisasi perencanaan pariwisata untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia pariwisata, tidak adanya kerjasama dengan konsultan pariwisata dan kurang puasnya masyarakat terhadap pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli yang tercermin dalam kurangnya partisipasi masyarakat dalam menjaga kebersihan daerah tujuan wisata dan dalam membantu pemasaran pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah serta kurangnya partisipasi masyarakat dalam mengembangkan pariwisata melalui usaha fasilitas penunjang kepariwisataan serta hotel, restoran, travel (biro perjalanan), cinderamata, transportasi wisata yang mana juga memberikan kesempatan lapangan pekerjaan yang berkualitas untuk masyarakat setempat.
4. Faktor pendukung dan Faktor Penghambat Efektivitas perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah.

Secara umum terdapat beberapa faktor pendukung Efektivitas perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah antara lain: Potensi wisata alam yang indah dan tersedianya Bandara sebagai moda transportasi udara. Dan Faktor penghambat antara lain: Prasarana dan sarana pendukung pariwisata ada yang belum tersedia dan ada yang sudah mengalami kerusakan, jarak dengan ibukota provinsi yang relatif jauh, dan kurangnya promosi dan pemasaran wisata.

## 6.2. Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini telah diusahakan dan dilaksanakan sesuai dengan prosedur ilmiah, namun demikian masih memiliki keterbatasan yaitu:

1. Indikator-indikator yang mempengaruhi efektifitas perencanaan pembangunan pariwisata dalam penelitian ini hanya terdiri dari tiga indikator, yaitu satuan waktu, satuan hasil, kepuasan masyarakat dan kualitas kerja.
2. Adanya keterbatasan penelitian dengan melakukan wawancara yaitu terkadang jawaban yang diberikan oleh narasumber tidak menunjukkan keadaan sesungguhnya, hanya sebatas peraturan yang umum.
3. Populasi penelitian ini merupakan aparatur sipil negara dan masyarakat dalam lingkup kecil.
4. Penelitian ini hanya mengambil data pada Renstra dan Renja Dinas Pariwisata dan RPJMD pemerintah kabupaten tapanuli tengah dan belum melakukan penelitian pada bidang usaha atau sektor swasta.

## 6.3. Saran

Saran merupakan masukan yang diberikan berdasarkan dari kesimpulan yang telah ada dan dikombinasikan dengan teori, sehingga dapat menghasilkan

solusi yang dapat dilaksanakan. Saran yang dapat diberikan sesuai dengan kesimpulan sebelumnya sebagai berikut:

1. Dinas Pariwisata diharapkan dapat melakukan pembimbingan dan pengajaran kepada pemerintah Desa dan Kecamatan untuk dapat secara mandiri merumuskan program-program pembangunan pariwisata daerahnya sendiri. Agar program yang didapat lebih tepat sasaran sesuai dengan potensi wisata di daerah tersebut.
2. Perumusan renstra dinas pariwisata haruslah menunjukkan sasaran dan target pencapaian yang lebih spesifik berupa persentase target capaian yang diharapkan.
3. Pemerintah kabupaten Tapanuli Tengah sebaiknya menyediakan akses kepada publik atas pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Tapanuli Tengah melalui sistem aplikasi monitoring dan evaluasi (monev) *online* dalam upaya meningkatkan partisipasi publik pada pengawasan pelaksanaan pembangunan pariwisata.
4. Pemerintah juga lebih berusaha menarik investor untuk berinvestasi di Kabupaten Tapanuli Tengah sehingga tidak terlalu membebani sektor anggaran melalui pengadaan infrastruktur kepariwisataan menggunakan model Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU).
5. Perencanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah sebaiknya direncanakan lebih khusus dan lebih terfokus dengan menyusun Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) Kabupaten Tapanuli Tengah.

6. Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah juga harus menentukan arah kebijakan pariwisata sebagai suatu sektor pariwisata atau sebagai industri pariwisata.
7. Dinas Pariwisata juga dapat bekerjasama dengan konsultan perencanaan pembangunan pariwisata guna merumuskan strategi kebijakan dan program yang lebih terarah.



## DAFTAR PUSTAKA

- A.J, Muljadi. 2012. *Kepariwisata dan Perjalanan*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Anom, I Putu. 2013. *Potensi Kepariwisata Provinsi Nusa Tenggara Timur (Studi Kasus di Kawasan Pariwisata Komodo)*. Universitas Udayana. Bali
- Antariksa, B. *Akselerasi Aktivitas Kepariwisata di DKI Jakarta Melalui Peran Aktif Pemuda*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Kepariwisata Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.
- Arsyad, Lincoln. 2010. *Ekonomi Pembangunan*. Unit Penerbit dan Percetakan STIM YKPN, Yogyakarta
- Anom, I Putu. 2013. *Potensi Kepariwisata Provinsi Nusa Tenggara Timur (Studi Kasus di Kawasan Pariwisata Komodo)*. Universitas Udayana. Bali
- Bahri, B, Tamrin. 1995. *Pariwisata (Gagasan dan Pandangan)*. Koleksi Media Tour, Jakarta.
- Bratakusumah, Riyadi Deddy Supriady. 2004. *Perencanaan Pembangunan Daerah (Strategi Menggali Potensi Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah)*. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Darsoprajitno, S. 2002. *Ekologi Pariwisata dan Wisata Ekologi*. Jurnal pariwisata STIEPAR YAPARI AKTRIPA, Bandung.
- Effendy, Onong Uchjana. 1989. *Kamus Komunikasi*. PT. Mandar Maju, Bandung.
- Fandeli, Chafid. 1995. *Dasar-dasar Manajemen Kepariwisata Alam*. Liberty, Yogyakarta.
- Fandeli, Chafid. 2002. *Perencanaan Kepariwisata Alam*. Fakultas Kehutanan Gajah Mada. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

- Gelgel, I Putu. 2006. *Industri Pariwisata Indonesia Dalam Globalisasi Perdagangan Jasa Implikasi Hukum dan Antisipasinya*. PT. Refika Aditama, Bandung.
- Hadinoto, Kusudianto. 1996. *Perencanaan Pengembangan Destinasi Pariwisata*. Penerbit Universitas Indonesia. Jakarta
- Hadiwijoyo, Suryo Sakti. 2012. *Perencanaan Pariwisata Perdesaan Berbasis Masyarakat*. Graha Ilmu. Yogyakarta
- Ismayanti. 2006. *Pengantar Pariwisata*. Grasindo, Jakarta
- Jhingan, M.L. 2000. *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Kodhyat. 2009. *Sejarah Pariwisata dan Perkembangan di Indonesia*. Rasindo, Jakarta
- Kunarjo. 2002. *Perencanaan dan pengendalian program pembangunan*. Universitas Indonesia Press. Jakarta
- Kuncoro, Mudrajat. 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah*. Erlangga, Jakarta
- Maleong, L.J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya. Bandung.
- Marpaung, Happy et al. 2002. *Pengantar Pariwisata*. Alfabet, Bandung.
- Miles dan Huberman, A. M. 1992. *Analisis Data Kualitatif*, Terjemahan oleh Tjetjep Rohendi. UI Press. Jakarta.
- Mirsatya, Agus. 2005. *Perencanaan Pembangunan Daerah (suatu Kajian tentang perencanaan pembangunan Pariwisata di Kabupaten Kulon Progo)*. Universitas Brawijaya. Malang.
- Pendit, Nyoman S. 1986. *Ilmu Pariwisata Sebuah Pengantar Perdana*. PT Pradnya Paramita, Jakarta.

- Pitana, I Gede dan Diarta, Surya I Ketut. 2009. *Pengantar Ilmu Pariwisata*. CV Andi Offset. Yogyakarta
- Pitana, I Gede dan Gayatri G.P. 2005. *Sosiologi Pariwisata*. CV Andi Offset. Yogyakarta
- Sabarguna, Boy. S. 2008. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. UI Press. Jakarta.
- Sedarmayanti. 1995. *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*. Ilham Jaya, Bandung.
- Siagian P, Sondang. 2000. *Fungsi-fungsi Manajeria*. Bumi Aksara, Jakarta
- Singarimbun, Masri. 1995. *Metode Penelitian Survei*. LP3S, Jakarta
- Sjafrizal. 2009. *Teknik Praktis Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah*. Baduose Media, Padang.
- Sjafrizal. 2014. *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*. Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Spillane, James J. 1997. *Pariwisata Indonesia*. Kanisiua, Yogyakarta
- Sugiyono, Prof. 2007. *Metode Penelitian Kuantitatif, dan kualitatif. R&D*. Alfabeta, Bandung.
- Sumarmi, 2012. *Pengembangan Wilayah Berkelanjutan*. Aditya Media Publishing. Malang
- Suryono, Agus. 2010. *Dimensi-Dimensi Prima Teori Pembangunan*. UM Press, Malang.
- Suwantono, Gamal. 2004. *Dasar-Dasar Pariwisata*. Penerbit Andi, Yogyakarta
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1990. *Perencanaan Pembangunan*. Haji Masagung, Jakarta
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1995. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. LP3S, Jakarta

Unga, Kartini La Ode. 2011. *Strategi Pengembangan Kawasan Wisata Kepulauan Banda*. Universitas Hasanuddin. Makassar.

Wahab, Salah. 1996. *Manajemen Kepariwisata*. PT. Pradnya Paramita. Jakarta

Wardiyanta. 2006. *Metode Penelitian Pariwisata*. Penerbit Andi, Yogyakarta

Yoeti, Oka A. 1996. *Pemasaran Pariwisata*. Cetakan Revisi Angkasa, Bandung

Yoeti, Oka A. 1997. *Perencanaan dan Pengembangan Pariwisata*. PT Pradnya Paramita, Jakarta

