

Implementasi Kebijakan Program Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan di Kota Manado

Fahri Juarsa Muhammad¹, Ira Irawati², Mas Halimah³

^{1,2,3} Program Pascasarjana Administrasi Publik, Universitas Padjadjaran

E-mail: fahri14001@mail.unpad.ac.id

Dikirimkan: 23 Januari 2022

Direvisi: 29 Maret 2022

Diterbitkan: 31 Maret 2022

INTISARI

Pengembangan pariwisata berkelanjutan membutuhkan partisipasi *stakeholders* untuk memastikan partisipasi secara luas. Kebijakan sistematis dalam pengembangan pariwisata sangat diperlukan terutama mewujudkan pengembangan pariwisata secara berkelanjutan di Kota Manado. Dengan adanya regulasi Permenpar Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pedoman Destinasi Pariwisata Berkelanjutan yang ditunjang oleh Perda Nomor 2 Tahun 2020 tentang RIPPARDA, tujuan penelitian ini untuk mengeksplorasi sejauh mana implementasi kebijakan yang dilakukan dalam rangka pengembangan pariwisata secara berkelanjutan di Kota Manado. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif melalui pendekatan fenomenologi dengan teknik *qualitative observations*, *qualitative interviews* dan *qualitative documents*. Hasil penelitian yang dilakukan saat ini, pariwisata di Kota Manado terus dikembangkan mulai dari infrastruktur destinasi wisata, lokasi UMKM juga direvitalisasi oleh pihak terkait, pelatihan SDM baik eksternal dan internal, koordinasi terus dibangun bersama *stakeholders* dalam penyelenggaraan event pariwisata, serta adanya partisipasi dari masyarakat dalam memberikan kritik atau masukan terhadap pengembangan pariwisata Kota Manado yang memang masih berada pada tahapan konsultasi saja bersama Dinas Pariwisata Kota Manado, serta adanya penurunan pada PAD Kota Manado yang didominasi oleh bidang pariwisata dikarenakan adanya pandemi *covid-19* yang melanda saat ini.

KATA KUNCI

Implementasi Kebijakan, Pengembangan Pariwisata, Berkelanjutan

Pendahuluan

Korespondensi:

Program Pascasarjana Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran. Jln. Bukit Dago Utara No.25 Bandung, Indonesia (40135)

Email: fahri14001@mail.unpad.ac.id

Pariwisata menjadi sektor yang memiliki pertumbuhan signifikan dan sebagai kekuatan pendorong perekonomian dunia saat ini. Pariwisata bukan hanya sekedar konsep konvensional, melainkan berkaitan dengan pembangunan berkelanjutan (Maftuhah & Wirjodirdjo, 2018). Organisasi Pariwisata Dunia (UNWTO) mengakui bahwa sektor pariwisata merupakan sektor unggulan dalam pembangunan dan peningkatan kesejahteraan yang terkena dampak langsung. Pertumbuhan destinasi pariwisata menjadikan sektor pariwisata sebagai pendorong utama pendapatan ekspor, penciptaan lapangan kerja, dan pengembangan bisnis dan infrastruktur.



Gambar 1. International Tourism Receipts and World GDP (% change)

Sumber : (UNWTO, 2019)

Sektor pariwisata menyumbang 3,6% terhadap GDP global, di mana 1 dari 11 diantaranya dihasilkan pariwisata. Kedua, menyumbang US\$ 1,7 triliun atau setara dengan 4% ekspor dunia. Meskipun beberapa krisis global, jumlah pariwisata internasional terus menunjukkan pertumbuhan positif, dengan hanya 25 juta wisatawan internasional pada tahun 1950 dan tahun 2014 jumlah wisatawan internasional, jumlah 1 milyar orang telah melakukan perjalanan untuk mengunjungi tujuan wisata.

Tabel 1. Target dan Capaian Sektor Pariwisata Nasional

Indikator	2015	2016	2017	2018	2019
Kontribusi pada PDB Nasional	4,23%	4,50%	5%	5,25%	5,50%
Devisa (Triliun Rp)	144	172	200	223	280
Jumlah Tenaga Kerja Orang	11,4	11,8	12,0	12,6	13,0
Indeks Daya Saing (WEF)	#50	n.a	#42	n.a	#30
Wisatawan Mancanegara (Juta Kunjungan)	10,4	12	15	17	20
Wisatawan Nusantara (Juta Perjalanan)	255	260	265	270	275

Sumber : (Kemenpar, 2019)

Pariwisata menjadi penyumbang termudah dan termurah bagi devisa, PDB, dan tenaga kerja di Indonesia. Tahun 2017, sektor pariwisata menambah 5% kontribusi PDB, devisa sebesar Rp. 200 triliun, dan tenaga kerja sektor pariwisata menyerap 12,28 juta. Kunjungan internasional adalah 15 juta kunjungan dan jumlah perjalanan domestic 265 juta. Oleh karena itu, sektor pariwisata meningkat dari tahun ke tahun dengan keunggulan portofolio produk wisata alam, budaya dan buatan di Indonesia, serta tren pariwisata dan perjalanan global yang dari tahun ke tahun cenderung tinggi.

Pembangunan kepariwisataan Indonesia dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, memperhatikan keanekaragaman, keunikan, dan ciri budaya dan alam serta kebutuhan manusia untuk berwisata meliputi industri pariwisata, destinasi pariwisata, pemasaran dan kelembagaan kepariwisataan.

Selanjutnya, Kementerian Pariwisata mengeluarkan Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pedoman Destinasi Pariwisata Berkelanjutan bertujuan memberikan acuan komprehensif mengenai pengelolaan destinasi pariwisata berkelanjutan, sehingga pengelolaan perlindungan, pemanfaatan dan pengembangan kawasan sebagai destinasi pariwisata yang berkelanjutan.

Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2020 tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah atau RIPPARDA Kota Manado dibentuk sesuai Rencana Strategis pembangunan Kota Manado yang menjadi sektor andalan untuk dikembangkan karena mempengaruhi sektor pembangunan lainnya yaitu dimensi lingkungan, ekonomi dan sosial budaya.

Berbagai kebijakan sistematis pembangunan pariwisata daerah diperlukan. Sehingga, peran pemerintah dalam pariwisata menjadi alasan bagi peneliti memilih implementasi kebijakan pengembangan pariwisata berkelanjutan sebagai fokus penelitian. Hal tersebut menjadi penting dalam mewujudkan pengembangan pariwisata secara berkelanjutan di Kota Manado sesuai visi Kota Manado yaitu “Manado Pariwisata Dunia” bahwa sektor pariwisata siap dijadikan sektor unggulan untuk menjadi tujuan wisata dunia dan berkembang menjadi *MICE Tourism*. Keberhasilan pembangunan Kota Manado sebagai pariwisata dunia tahun 2025 didukung komitmen kepemimpinan dan demokratis, adanya kebijakan yang dijalankan setiap pemerintahan berjalan, keberpihakan kepada rakyat dan peran masyarakat serta dunia usaha secara aktif.

Penelitian sebelumnya terkait implementasi kebijakan pariwisata berkelanjutan dilakukan oleh Ismet dan Abuhjeeleh M (2016) yang berjudul *The Analysis of Tourism Policies by Different Governments and their Potential Implementation in North Cyprus Economy*. Teori mengenai implementasi kebijakan dengan adanya *government involvement*, Kementerian Pariwisata maupun instansi terkait dalam mengembangkan pariwisata berkelanjutan melibatkan *stakeholders* berbeda – beda seperti LSM, masyarakat lokal serta sektor swasta.

Selanjutnya, penelitian (Kapera, 2018) *Sustainable Tourism Development Efforts by Local Governments in Polandia* terkait upaya kolaboratif dalam pengembangan sektor pariwisata. Hasilnya, pejabat lokal berkolaborasi ditingkat

nasional maupun internasional dan melibatkan masyarakat. Keragaman *stakeholders* penting dan membela kepentingan mereka dengan satu tujuan.

Selanjutnya, Penelitian dari Filipus Obot dan Dody Setyawan (2017) berjudul *Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Batu dalam Mewujudkan Kota Pariwisata Berkelanjutan yang Berwawasan Lingkungan*. Hasil menunjukkan implementasinya belum berjalan baik. Dari pelaksanaannya maka penyampaian informasi belum terwujud. Kemudian tidak adanya pemberitahuan kepada masyarakat terkait proyek yang dilaksanakan pemerintah. Selanjutnya, belum ada regulasi untuk membatasi pembangunan objek wisata dan memberikan keleluasaan kepada investor untuk berinvestasi di Kota Batu melibatkan partisipasi masyarakat.

Beberapa penelitian diatas, penulis mendapatkan *gap* yang dijadikan acuan dalam penelitian berkaitan dengan implementasi kebijakan pengembangan pariwisata berkelanjutan di Kota Manado. Industri pariwisata di Sulawesi Utara khususnya Kota Manado berkembang baik dan menjanjikan. Namun, beberapa isu strategis perlu dihindari, seperti kesenjangan pihak ketiga yang memicu kecemburuan dan persaingan tidak sehat antara investor, terutama para pelaku bisnis dan masyarakat. Sehingga kebijakan pemerintah daerah perlu dibuat untuk melindungi usaha mikro dan masyarakat kecil sesuai dengan prinsip dasar pembangunan kepariwisataan yang berbasis masyarakat. Kemudian, penelitian ini tetap memiliki perbedaan, meskipun memiliki kesamaan terkait pengembangan pariwisata tetapi fokus konseptual yang ditekankan oleh setiap penelitian berbeda. Peneliti fokus mengenai bagaimana kebijakan memberikan pemahaman serta keterlibatan masyarakat dan *stakeholder* dalam mengembangkan pariwisata berkelanjutan sesuai aspek ekonomi, sosial dan budaya serta lingkungan yang terdampak. Sedangkan penelitian sebelumnya, kebijakan yang dibuat belum sepenuhnya dapat dirasakan oleh masyarakat dan informasi terkait pelaksanaan kebijakan tidak diketahui masyarakat terdampak.

Oleh karena itu, *Novelty* penelitian ini berfokus mengenai pelaksanaan kebijakan dalam memberikan pemahaman serta keterlibatan masyarakat dan *stakeholder* dalam mengembangkan pariwisata berkelanjutan di Kota Manado Ada 2 hal yang dilakukan dalam penelitian berdasarkan *review* penelitian sebelumnya. Pertama, penulis ingin mengetahui peran dan koordinasi dalam menjangkau keterlibatan *stakeholder* serta proses pengambilan keputusan dalam mengimplementasikan kebijakan pariwisata berkelanjutan. Kedua, penulis menggali terkait kolaborasi yang dilakukan bersama dengan *stakeholders* sesuai Peraturan Menteri Nomor 14 Tahun 2016.

Berdasarkan hasil observasi yang dilakukan masih menemukan berbagai kendala dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan sehingga adanya *gap* yaitu : 1.) Koordinasi antar lembaga atau organisasi kepariwisataan yang belum maksimal. 2.) Lemahnya diversifikasi produk pariwisata Kota Manado, 3.) Lemahnya image dan persepsi positif kota di segmen pasar potensial. 4.) Pemanfaatan teknologi dan informasi dalam promosi dan pemasaran pariwisata belum maksimal. 5.) Rendahnya tingkat sertifikasi tenaga kerja di bidang pariwisata.

Berdasarkan latar belakang penelitian ini, peneliti merumuskan masalah diantaranya : “Sejauh mana implementasi kebijakan pengembangan pariwisata

berkelanjutan dilakukan oleh Dinas Pariwisata Kota Manado?” Tujuan dari penelitian untuk memberikan kontribusi terkait sejauh mana kebijakan di implementasikan dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan di Kota Manado. Sehingga dapat dijadikan sebagai referensi dalam pengembangan pariwisata kedepannya di Kota Manado untuk mewujudkan Kota Manado sebagai Kota Pariwisata Dunia.

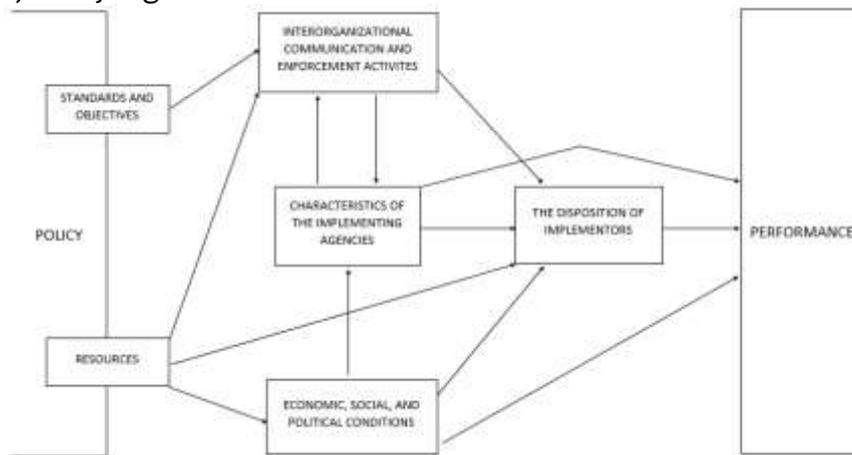
Penelitian berfokus pada implementasi kebijakan pada pengembangan pariwisata berkelanjutan dengan studi kasus di Kota Manado. Secara umum, implementasi kebijakan menurut (Grindle, 1980) sebagai tindakan administratif secara umum diteliti pada tingkat program tertentu. Sehingga, konteks penelitian ini, implementasi yang dimaksud terkait pelaksanaan oleh instansi maupun stakeholder berkaitan dengan bidang pariwisata dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan. Sebagaimana dalam proses implementasi penelitian ini, tujuan dan sasaran telah dirancang berlandaskan regulasi yang ditetapkan.

Pendekatan *top-down* berpusat pada kebijakan dengan perspektif pembuat kebijakan bahwa hirarki kontrol serta kepatuhan atas keputusan otoritas dianggap baik dalam implementasi kebijakan (Hood & Pressman, 1976). Analisis *top-down* mengambil keputusan secara otoritatif yang biasanya mengambil bentuk kebijakan yang diberlakukan secara hukum dengan disampaikan oleh perintah eksekutif. Sehingga, mengukur sejauh mana tindakan pejabat pelaksana serta kelompok sasaran dengan tujuan dan prosedur dalam keputusan kebijakan (Sabatier & Mazmanian, 1980). Sedangkan pendekatan *bottom-up* dimulai dengan mengidentifikasi jaringan pelaku yang terlibat dalam memberikan pelayanan di daerah dan mengidentifikasi aktor lokal, regional serta pusat atau nasional yang terlibat dalam perencanaan, pembiayaan dan pelaksanaan program pemerintah dan Non pemerintah (NGO) (Lester et al., 1987).

Implementasi kebijakan dalam perspektif *bottom-up* terjadi pada dua tingkatan yaitu implementasi makro yang berada pada tingkatan pusat dengan merancang program pemerintah dengan melibatkan tingkatan aktor dan organisasi. Sedangkan implementasi secara mikro, organisasi lokal dapat mengembangkan serta menjalankan program mereka sendiri dengan berlandaskan pada aturan dari tingkatan pusat. Pengaruh kebijakan atas tindakan pada tingkatan lokal harus dievaluasi untuk memprediksi dampak kebijakan yang telah dijalankan (Berman, 1980; Maynard-Moddy et al., 1990).

Oleh karena itu, terdapat variasi yang luas tentang bagaimana suatu kebijakan nasional dapat diterapkan di tingkat lokal. Sehingga tingkat lokal diberikan kewenangan dalam pelaksanaan program jika mereka tidak mau gagal (Matland, 1995). Berdasarkan dua perspektif yang telah dijelaskan diatas, penelitian ini menggunakan perspektif *bottom-up*, dimana pendekatan tersebut dapat dapat mengidentifikasi siapa saja aktor yang terlibat dalam melaksanakan suatu program yang telah dirancang baik dari pemerintah daerah itu sendiri maupun pihak swasta. Perspektif *bottom-up* memberikan keleluasaan terhadap pemerintah daerah dalam melaksanakan program dalam hal ini pengembangan pariwisata berkelanjutan sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah pusat. Peneliti berpendapat bahwa, implementasi secara mikro yang dikaitkan dengan penelitian ini, pemerintah daerah dapat menjalankan program pengembangan pariwisata secara berkelanjutan

yang telah direncanakan tersebut dengan berlandaskan pada aturan dari tingkatan pemerintah pusat. Pada tingkatan ini, dampaknya tentu akan dirasakan oleh masyarakat sekitar yang terdampak. Secara umum, hirarki tertinggi dalam hal ini pemerintah pusat, namun pemerintah pusat tidak bisa meninjau secara langsung atas program yang telah dibuat dan mengontrol implementasi terhadap aturan yang dirancang dalam program tertentu. Pembangunan kepariwisataan yang akan dijalankan oleh pemerintah menuntut adanya tingkat profesionalitas yang didasarkan pada perencanaan dan kebutuhan (*bottom up planning*), kebijakan dan strategi yang bersifat mandiri. Dengan kata lain pemerintah harus mampu melaksanakan fungsi – fungsi pengelolaan di bidang pariwisata yang lebih menyeluruh (*comprehensive*) dan terpadu (*integrated*). Pembangunan pariwisata daerah harus segera ditindaklanjuti sesuai kebijakan yang ada.



Gambar 2. A Model of the Policy Implementation Process

Sumber : (Van Meter & Van Horn, 1975)

Proses implementasi kebijakan disajikan melalui serangkaian tahapan. Oleh karenanya, Van Meter dan Van Horn berpendapat bahwa studi implementasi dilakukan secara longitudinal, dimana hubungan yang diidentifikasi pada satu titik waktu tidak boleh diperpanjang secara kausal ke periode waktu lain. Identifikasi keenam variable tersebut diantaranya *Policy Standards and Objectives*, *Resources*, *Interorganizational Communication and Enforcement Activities*, *The Characteristics of the Implementing Agencies*, *Economic, Social and Political Condition*, dan *The Disposition of Implementors*.

Metode yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan “fenomenologi” dengan mendeskripsikan gejala berdasarkan pengamatan secara tidak langsung dengan menjelaskan bahwa peran peneliti didasarkan pada observasi diri dari responden. Peneliti menggunakan teknik pengumpulan data *qualitative observations*, *qualitative interviews* dilakukan wawancara tatap muka dan via telepon, dan *qualitative documents* mengumpulkan dokumen relevan dengan penelitian (Creswell, 2009). Selanjutnya, Peneliti menggunakan teknik penentuan informan melalui *purposive sampling* sebagai cara dalam menentukan informan yang memahami informasi yang dibutuhkan peneliti.

Terkait teknik analisis data, penulis menggunakan teknik analisis data dari (Miles & Huberman, 1994). Proses analisis data dimulai dari *data collection*, yaitu

dengan mengumpulkan berbagai data penunjang hasil penelitian, selanjutnya *data reduction*, penelitian melalui proses reduksi data kemudian dikelompokkan berdasarkan variabel yang dipilih terkait dengan isu konseptual. Selanjutnya, *data displays* yang direduksi peneliti kemudian disampaikan berupa gambar, tabel, dan penjelasan secara deskriptif. Terakhir *conclusion drawing and verification*, peneliti membuat simpulan sementara terhadap hasil analisis penelitian. Untuk merevisi simpulan yang diperoleh peneliti melihat lagi dari data yang dikumpulkan selama proses penelitian baik catatan lapangan maupun dokumen berkaitan dengan penelitian. Setelah memperoleh data yang dianggap valid, Strategi yang dipilih peneliti dalam penelitian ini dengan triangulasi data yang digunakan untuk memeriksa data dari berbagai sumber sehingga data menjadi akurat (Creswell, 2009).

Pembahasan

a. *Standard and Objectives*

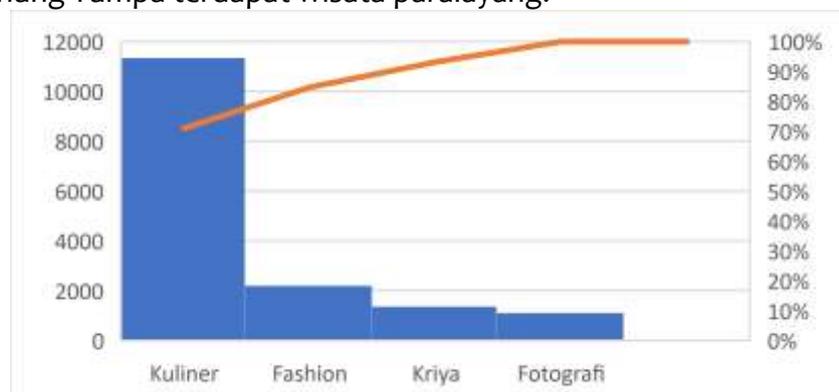
Pariwisata di Kota Manado yang berbasis ekowisata saat ini masih tetap mengandalkan wisata bahari (*marine tourism*). Implementasi pengembangannya wilayah kepariwisataan di Kota Manado berfokus pada pengembangan properti atau infrastruktur penunjang, salah satunya perbaikan akses menuju Pulau Bunaken yaitu sarana dermaga. Bangunan fisik sudah mulai retak dan kondisi fisik bangunan dermaga harus diperbaiki BPPW Provinsi Sulawesi Utara dengan PT. Nindya Karya (Persero) yang memasuki dokumen lingkungannya untuk memastikan agar pembangunannya tidak membahayakan ekosistem di Bunaken.

Selain fasilitas dermaga untuk menunjang konektivitas ke tempat wisata Pulau Bunaken, Dinas Pariwisata Kota Manado bekerjasama dengan BPPW Provinsi Sulawesi Utara merevitalisasi 529 *Homestay* di Pulau Bunaken. Jumlah bantuan sebagai peningkatan kualitas rumah swadaya usaha *homestay* sebesar Rp.36.740.000.000,-. Berdasarkan data yang didapat, bantuan Sarhunta tersebut disalurkan baru mencapai 263 unit terdapat di tiga Desa yaitu Marinsow, Pulisan, Kinunang Pulau Bunaken.

BPPW Provinsi Sulaersi Utara sedang dalam pelaksanaan pengembangan kawasan wisata *waterfront* Pantai Malalayang sebagai ruang aktivitas warga. Selain itu, pengembangan *Kawasan Waterfront City* Pantai Malalayang tidak mengesampingkan para pedagang yang sudah ada di kawasan tersebut dengan membangun 48 kios di 2 unit kios tower dan dermaga serta 36 kios di 2 unit warung apung. Untuk proses pembangunan Kawasan Pantai Malalayang, anggaran diserap sebesar Rp. 94.000.000.000,- telah mencapai tujuh persen hingga akhir Juni 2021 sejak kontrak bersama dengan PT. Nindya Karya tahun 2020.

Peningkatan kualitas dan kuantitas destinasi wisata terkait infrastruktur, penyediaan aksesibilitas yaitu jalan, penyebrangan, sarana dan prasarana melalui lintas sektor terkait. Agar memiliki kualitas pariwisata mumpuni, dikembangkan jaringan internet atau *wifi* diperluas, serta dibangun fasilitas umum pariwisata seperti toilet, *gazebo*, *shelter*, kios pengunjung dan juga revitalisasi *Tourism Information Center* di Taman Kesatuan Bangsa Alex Kawilarang yang seiring adanya keterbatasan anggaran disebabkan Pandemi Covid-19.

Produk wisata yang menjadi prioritas hanyalah *snorkeling* dan *diving*. Secara umum, jika mengunjungi wisata perairan Taman Nasional Bunaken, wisatawan hanya mengetahui produk tersebut dengan menggunakan jasa pusat penyelaman untuk berwisata dan menikmati taman laut yang ada di Bunaken. Oleh karena itu, Dinas Pariwisata Kota Manado mengembangkan produk wisata alam seperti di lokasi wisata Gunung Tumpa terdapat wisata paralayang.



Gambar 1. Jumlah Pelaku Ekonomi Kreatif Kota Manado

Sumber : (Dinas Pariwisata Kota Manado, 2021)

Selanjutnya, banyaknya potensi wisata yang dapat dikunjungi oleh wisatawan membuat sektor UMKM terkena dampaknya. terdapat sebanyak 15.255 pelaku kreatif di Manado. Sektor yang terbanyak diantaranya yaitu kuliner sebanyak 11.341 usaha, UMKM yang bergerak dibidang fashion dengan 2.192 usaha dan kriya (kerajinan) dengan 1.099 usaha dan juga sektor fotografi.

Selanjutnya, Penyampaian kebijakan dari Dinas Pariwisata Kota Manado berkaitan dengan kebijakan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2020 tentang RIPPARDA Kota Manado serta Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Manado Fiesta. Adapun sistem penyampaian kebijakan dilaksanakan dengan konsep sosialisasi dengan sasaran pelaksananya terdiri dari para pelaku industri Pariwisata Kota Manado dan Perangkat Daerah Kota Manado hingga ke level perangkat desa. Konsep penyampaiannya menyesuaikan dengan situasi yang dihadapi saat ini, dimana masih terjadi pandemi Covid-19.

Tujuan pengembangan potensi wisata sebagai wujud meningkatkan citra destinasi wisata yang ada sehingga tidak hanya pemerintah yang bergerak melainkan harus adanya kolaborasi (Brokaj & Murati, 2014). Peneliti berpendapat bahwa kolaborasi yang dibangun oleh Dinas Pariwisata Kota Manado dan instansi vertikal dalam pengembangan pariwisata memberi manfaat untuk menjadikan Kota Manado sebagai Kota Pariwisata Dunia. Permasalahan yang ditemukan dilapangan seperti diversifikasi produk Kota Manado terdapat pada produk wisata seperti *snorkeling* dan *diving*. Namun, dengan hadirnya pelatihan dalam rangka meningkatkan produk wisata seperti pelatihan paralayang untuk tempat wisata di Gunung Tumpa mengindikasikan bahwa Dinas Pariwisata terus menghadirkan inovasi agar nantinya ketika wisatawan berkunjung, mempunyai beberapa pilihan produk wisata. Kemudian, produk wisata ini juga termasuk produk UMKM atau Ekonomi Kreatif sesuai kebijakan permenpar Nomor 14 Tahun 2016 yang diperkuat oleh Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2020, yang berkaitan dengan pemanfaatan ekonomi untuk

masyarakat lokal, sehingga adanya partisipasi dari masyarakat Kota Manado dan Dinas Pariwisata Kota Manado terus memberikan pelatihan bagi para pelaku ekonomi kreatif, memberikan peluang kerja untuk masyarakat lokal serta akses oleh Dinas Pariwisata Kota Manado dengan memasarkan produk UMKM maupun bantuan modal bagi masyarakat.

Peran pemerintah sebagai *regulator* diperlukan dalam pengembangan pariwisata di setiap daerah bertujuan untuk meningkatkan standar hidup masyarakat setempat (Irawan, 2017). Dinas Pariwisata Kota Manado memberikan pengembangan pelatihan kepariwisataan bagi pelaku industri pariwisata dengan berkolaborasi dengan *stakeholders*, menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Manado mendorong masyarakat memiliki usaha diberikan pelatihan sehingga menjual produk terutama produk khas lokal Kota Manado yang memiliki daya tarik.

Pada tingkatan implementasi, organisasi lokal dapat mengembangkan serta menjalankan program mereka dengan berlandaskan pada aturan dari tingkatan pusat (Berman, 1980). Penyampaian kebijakan menurut peneliti, Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2020 tentang RIPPARDA Kota Manado maupun peraturan daerah nomor 4 tentang penyelenggaraan event Manado Fiesta telah dilakukan, namun efeknya belum terlihat dikarenakan pandemi *covid-19* saat ini. Seperti pada konteks penelitian sebelumnya, bahwa dalam promosi pariwisata antara lain menghasilkan pendapatan devisa, menciptakan lapangan kerja, mengembangkan infrastruktur sosial-ekonomi, dan memperluas pendapatan pemerintah (Mohammed, 2018).

Masalah penelitian yang diangkat peneliti salah satunya diversifikasi produk pariwisata Kota Manado dan juga masih lemahnya *image* dan persepsi positif kota di segmen pasar potensial. Dalam konteks penelitian, diversifikasi produk wisata sebagai strategi dalam mencapai pemulihan dengan menawarkan kegiatan dan layanan untuk mendukung dan meningkatkan daya saing produk wisata (Farsari et al., 2007). Menurut peneliti, saat ini Pemerintah Kota Manado dalam hal ini Dinas Pariwisata telah melakukan berbagai hal seperti mempromosikan pariwisata Kota Manado melalui Manado Fiesta secara *virtual* maupun beberapa *platform* seperti *Instaram*, *Facebook*, *Twitter* terkait produk yang ditawarkan seperti *snorkling*, *diving*, terakhir produk atraksi wisata paralayang sedang dikembangkan Dinas Pariwisata Kota Manado.

Kemudian, permasalahan penelitian berkaitan dengan masih rendahnya Kompetensi SDM Pariwisata di Kota Manado. Peneliti berpendapat, Dinas Pariwisata Kota Manado telah menyediakan berbagai fasilitas berbagai pelatihan, namun beberapa masyarakat belum memanfaatkan peluang tersebut dan sebagian masyarakat lainnya telah memiliki kompetensi seperti pelatihan pemandu wisata paralayang yang diuji kompetensinya dengan diadakannya ujian pemandu wisata. Dengan meningkatkan peran dan partisipasi masyarakat menjadi sangat penting. Masyarakat dapat berpartisipasi dengan menggunakan media atau wadah yang telah disediakan Pemerintah Daerah sendiri (Sulistiyadi et al., 2017).

b. Resources

SDM Dinas Pariwisata Kota Manado terdiri dari jabatan structural yaitu Kepala Dinas (eselon IIb), Sekretaris Dinas (eselon IIIa), Kepala Bidang (eselon IIIb), dan Kepala Sub Bagian dan Kepala Seksi (eselon IVa). Perkembangan SDM Dinas Pariwisata Kota Manado tahun 2020 terdapat sebanyak 44 Pegawai Negeri Sipil menunjang pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Dinas Pariwisata Kota Manado. Jenjang pendidikan didominasi pendidikan S-1 sebanyak 27 orang pegawai, kemudian D-III 8 orang pegawai, S-2 5 pegawai dan SMA berjumlah 3 orang Tenaga Harian Lepas. Jabatan struktural sebanyak 21 orang dan jabatan fungsional 22 pegawai. Jika dilihat dari jumlah staf pelaksana Dinas Pariwisata Kota Manado relatif terbatas dengan cakupan kerja luas. Namun, kuantitas dalam melaksanakan kebijakan pengembangan pariwisata berkelanjutan di Kota Manado disiasati dengan kerjasama dengan instansi vertikal lainnya serta memanfaatkan teknologi informasi yang ada.

Selanjutnya, tolak ukur atas informasi kebijakan pengembangan pariwisata berkelanjutan tersebut dapat dipahami para pegawai Dinas Pariwisata Kota Manado yaitu dengan digelarnya sosialisasi dua peraturan daerah tentang kepariwisataan yaitu perda nomor 2 Tahun 2020 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah (RIPPARDA) dan Perda Nomor 4 Tahun 2020 tentang penyelenggaraan Manado Fiesta. Kemudian, selain dua perda tersebut, pegawai Dinas Pariwisata Kota Manado memberikan informasi yang berkaitan dengan panduan CHSE yang dikeluarkan Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif sebagai wujud kesiapan subsektor terkhusus dibidang penginapan seperti hotel untuk mencegah pandemi covid-19 dengan penerapan protokol Kesehatan sesuai anjuran pemerintah.

Implementasi yang berhasil merupakan kapasitas organisasi pelaksana untuk melakukan apa yang diharapkan. Kemampuan mengimplementasikan kebijakan terhalang berbagai faktor seperti staf yang terlalu banyak bekerja dan kurang terlatih, informasi dan sumber keuangan yang tidak mencukupi (Van Meter & Van Horn, 1975). Menurut peneliti, dengan ketersediaan sumber daya manusia yang ada di Dinas Pariwisata Kota Manado mampu menjalankan implementasi kebijakan pengembangan pariwisata dengan didukung instansi untuk menutupi kuantitas yang ada di Dinas Pariwisata Kota Manado. Pendapat tersebut didukung atas penelitian sebelumnya yang mengatakan bahwa, dengan struktur SDM berpendidikan tinggi secara signifikan memahami pembangunan berkelanjutan (Brokaj & Murati, 2014).

Peneliti berpendapat bahwa, pegawai Dinas Pariwisata Kota Manado mampu memberikan informasi tersebut kepada pelaku usaha pariwisata. Tingkat kepatuhan pada tingkatan pegawai terjadi setelah atasan diberi insentif untuk menggunakan informasi yang tersedia bagi mereka (Van Meter & Van Horn, 1975). Setiap pegawai yang ada didalam organisasi publik dituntut untuk mampu memberikan kesadaran kepada masyarakat terkait kebijakan yang telah diputuskan melalui berbagai media (Brokaj & Murati, 2014). Informasi yang diberikan untuk mengedukasi masyarakat didalam industri pariwisata. Namun, pemahaman kebijakan menurut peneliti hanya beberapa pegawai dibidang tertentu. Menurut peneliti, pemerataan informasi kebijakan harus merata diseluruh pegawai. Pendapat tersebut sejalan dengan penelitian sebelumnya bahwa salah satu faktor yang menyebabkan kurangnya kinerja

para implementor kebijakan pariwisata berkelanjutan salah satunya minimnya pemahaman pariwisata (Dela Santa & Saporsantos, 2016).

c. *Interorganizational Communication and Enforcement Activities*

Tingkat akurasi dan konsistensi komunikasi antar organisasi berdasarkan kerangka *pentahelix* (BGCAM) cukup akurat. Tolak ukurnya ketika adanya event prioritas Manado Fiesta membutuhkan pihak instansi vertikal seperti pihak aparat keamanan TNI dan Polda Sulawesi Utara hingga Polres Kota Manado, Dinas Perhubungan Kota Manado, tokoh masyarakat masyarakat, kemudian dari pihak akademisi. Koordinasi perencanaan kegiatannya cukup rutin seperti dilakukannya rapat koordinasi setiap 2 minggu sekali membahas progress event tersebut.

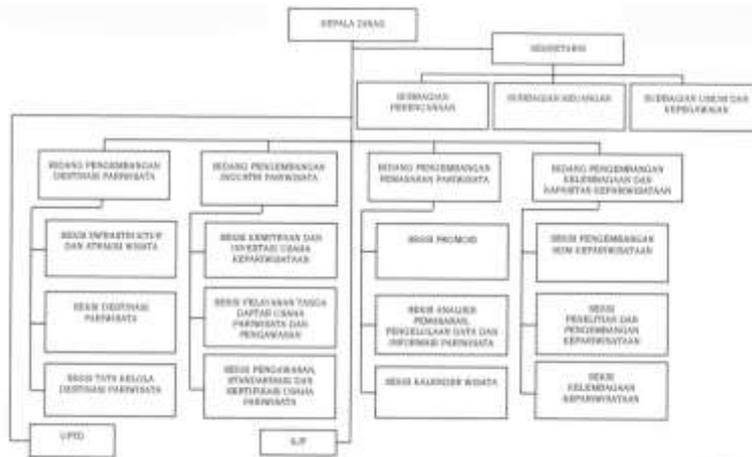
Komunikasi menjadi titik dimana suatu kebijakan itu dapat berjalan. Peneliti menemukan bahwa komunikasi internal pemerintah antara organisasi penanggung jawab yaitu Dinas Pariwisata Kota Manado dan instansi vertikal berjalan efektif. Tolak ukur peneliti terlihat dari pelaksanaan program atau kegiatan yang dilakukan, seperti Dinas Pariwisata Kota Manado terus berkoordinasi dengan DPMPTSP Kota Manado, Satuan Polisi Pamong Praja Kota Manado terus memberikan himbauan terkait perizinan dan jam operasional usaha pariwisata terlebih disaat pandemi *COVID-19*. Kemudian komunikasi oleh Bidang Kelembagaan Kepariwisata Dinas Pariwisata Kota Manado seperti pelatihan bagi pelaku industri pariwisata yang saat ini dijalankan berkaitan dengan pelatihan *tour guide*, pemandu wisata paralayang, pengenalan dasar *freedive* bagi masyarakat pemula. Selanjutnya, memberikan sosialisasi terkait dengan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2020 tentang RIPPARDA dan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Manado Fiesta. Adapun komunikasi yang dibangun dibentuk dari faktor hierarkis struktur birokrasi memudahkan proses transmisi dalam melaksanakan kebijakan.

Implementasi ditingkatkan sesuai standar dan tujuan dengan akurasi dan konsistensi yang dikomunikasikan. (Van Meter & Van Horn, 1975). Variabel komunikasi merupakan hal penting, dimana masalah penelitian penulis juga merujuk pada kurangnya koordinasi antar lembaga atau organisasi kepariwisataan. Peneliti berpendapat bahwa tingkat akurasi dan konsistensi atas implementasi kebijakan perda nomor 4 tahun 2020 cukup baik terlihat dari salah satu penyelenggaraan event Manado Fiesta, namun masih terdapat miskomunikasi pada kegiatan tersebut. Sehingga, masih membutuhkan arahan *top management* dalam suatu kegiatan atau program. Namun, koordinasi juga berjalan dengan baik seperti pelatihan yang melibatkan eksternal bertujuan meningkatkan kompetensi SDM pariwisata, kemudian kerjasama yang dilakukan antar instansi terus dibangun, sehingga perlu secara aktif berkomunikasi dengan para pemangku kepentingan. Perumusan dan implementasi kebijakan pariwisata berkelanjutan harus meminimalisir konflik para pemangku kepentingan (Guo et al., 2019). Saat pesan melewati jaringan komunikasi, distorsi akan terjadi yang menghasilkan arahan kontradiktif, ambiguitas, inkonsistensi, dan persyaratan yang tidak sesuai (Van Meter & Van Horn, 1975). Faktor keterbukaan komunikasi dalam mengimplementasikan kebijakan sudah efektif, namun masih terdapat kendala seperti mispersepsi dalam kegiatan. Oleh karena itu, agar koordinasinya dapat terjaga, Dinas Pariwisata Kota Manado dengan instansi

vertikal lainnya memberikan *feedback* bagi instansi yang bertanggungjawab melaksanakan program ataupun kegiatan. Jaringan pembangunan berkelanjutan diperlukan untuk mengkoordinasikan interaksi pemangku kepentingan dengan tujuan, kepentingan, dan kekuasaan berbeda (Guo et al., 2019)

d. *The Characteristics of Implementing Agencies*

Berdasarkan hasil penelitian, profil SDM Dinas Pariwisata Kota Manado berpendidikan SMA hingga S2. Namun, pegawai memiliki pengalaman bidang pariwisata walaupun pegawai Dinas Pariwisata bukan lulusan pariwisata. Dilihat dari ukuran pelaksana belum mencukupi jika dibebankan hanya Dinas Pariwisata Kota Manado dengan jumlah staf terbatas dengan cakupan luas. Dilihat dari segi pendidikan, walaupun sebagian besar tidak berlatar belakang lulusan sarjana pariwisata, namun para pegawai berada di Dinas Pariwisata Kota Manado minimal 2 tahun atau lebih.



Gambar 2. Struktur Organisasi Dinas Pariwisata Kota Manado

Sumber : (Dinas Pariwisata, 2021)

Segi faktor organisasi, kompetensi pegawai berpengaruh pada tunjangan penghasilan pegawai, dimana tambahan penghasilan dinilai berdasarkan kinerja mereka. Sehingga, aspek pengetahuan, keterampilan dan sikap kerja harus dimiliki ASN. Dengan memberikan pemahaman kebijakan melalui sosialisasi menunjukkan, aspek pengetahuan pegawai Dinas Pariwisata Kota Manado mampu memberikan pemahaman kepada pelaku pariwisata Kota Manado. Sedangkan, keterampilan diukur dari komunikasi yang dibangun dengan para pelaku pariwisata serta pegawai memanfaatkan teknologi informasi sebagai sarana mengembangkan pariwisata di Kota Manado. Kemudian sikap kerja dilihat dengan kedisiplinan pegawai baik dari kehadiran maupun kontribusi yang diberikan dalam menjalankan kebijakan pengembangan pariwisata berkelanjutan di Kota Manado.

Selanjutnya, pengambilan keputusan diinisiasi Dinas Pariwisata Kota Manado dan aktor dalam lembaga publik seperti BPPW Sulawesi Utara terkait pembangunan infrastruktur penunjang objek wisata, Dinas Perdagangan yang berkaitan dengan kegiatan usaha masyarakat, DPMPTSP Kota Manado berkaitan dengan penerbitan surat izin usaha yang nantinya sertifikasi usaha dikeluarkan Dinas Pariwisata Kota

Manado melalui bidang pengembangan industri kepariwisataan atas rekomendasi DPMPTSP Kota Manado.

Selanjutnya, birokrasi berwenang dalam implementasi kebijakan dikarenakan adanya mandat lembaga legislatif. DPRD Kota Manado melalui Komisi 2 yang berkaitan dengan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif terus melakukan pengawasan berkaitan dengan industri pariwisata, salah satunya dengan kegiatan para pelaku usaha sebagai penunjang pariwisata Kota Manado. Komisi II DPRD Kota Manado melakukan Inspeksi Mendadak atau selanjutnya disebut sidak ke berbagai lokasi usaha di Kota Manado.

Selanjutnya, kinerja Dinas Pariwisata Kota Manado kurang baik yang didasarkan pada hasil evaluasi dan analisis akuntabilitas kinerja dilihat dari tingkat kunjungan wisatawan rendah dibandingkan tahun sebelumnya. Indikator jumlah total kunjungan wisatawan selama tahun 2020, kinerja yang dicapai adalah sebesar 28,3 persen (%). Pencapaian ini mengalami penurunan disebabkan karena tahun 2019, pencapaian jumlah kunjungan wisatawan mencapai 171,08 persen (%). Indikator rata-rata menginap mencapai angka 100 persen (%) dari target yaitu selama 3 hari. Selanjutnya, capaian indikator jumlah usaha industri pariwisata pada tahun 2020 sebanyak 112 usaha berdasarkan sumber dari bidang usaha akomodasi dan yang memiliki sertifikat CHSE hanya sebanyak 1 pelaku usaha yaitu Hotel Fourpoints.

Selanjutnya, hubungan yang dibangun Dinas Pariwisata Kota Manado dengan pelaku pariwisata berfokus pada pembukaan objek wisata baru dan merevitalisasi lokasi wisata, namun pada pengembangannya masih dalam proses pelaksanaan. Peran swasta sendiri terbatas pada penyediaan fasilitas saja, belum kepada tahapan pengelolaan. Selanjutnya, hubungan bersama akademisi salah satunya dalam perancangan RIPPARDA sebagai konsultan dan Pengembangan budaya lewat event Manado Fiesta, serta pengembangan kompetensi SDM Pariwisata Kota Manado. Kemudian, peran media lebih banyak melalui media *online* seperti *instagram*, *facebook*, maupun *media youtube*. Namun, media seperti Manado Post terus memberikan berita berkaitan dengan pariwisata Kota Manado. Terakhir adalah hubungan antara masyarakat dengan membentuk POKDARWIS di setiap Kelurahan yang berada pada objek wisata.

Secara konseptual kompetensi menjadi tolak ukur terkait kemampuan melaksanakan pekerjaan didasarkan pada keterampilan, pengetahuan, serta sikap kerja atas pekerjaan tersebut. (Spencer.Jr & Spencer, 1993). Peneliti berpendapat, walaupun latar belakang pendidikan berbeda, para pegawai memiliki kompetensi yang cukup baik, didasarkan pada lama kerjanya para pegawai bekerja di Dinas Pariwisata Kota Manado. Sehingga, pemahaman atas kebijakan yang telah diputuskan dapat ditransmisikan secara baik kepada para pelaku industri pariwisata maupun masyarakat yang terlibat

Keterampilan para pegawai Dinas Pariwisata Kota Manado terus berinovasi sesuai kebutuhan kebijakan pariwisata berkelanjutan. Pendapat peneliti didukung dari hasil penelitian sebelumnya bahwa dukungan kinerja aparatur dari pemerintah memang membutuhkan pelatihan khusus sesuai arah pengembangan pariwisata berkelanjutan (Obot & Setyawan, 2017). Terpenting yaitu tentang komunikasi antar

pegawai Dinas Pariwisata Kota Manado maupun pemahaman pelaku industri pariwisata, sehingga meminimalisir kesalahan dalam menjalankan kebijakan.

Faktor penentu atas keputusan kebijakan diidentifikasi berdasarkan dampaknya sehingga memberikan penjelasan sesuai yang diamati (Van Meter & Van Horn, 1975). Penulis berpendapat bahwa, Dinas Pariwisata Kota Manado sebagai *leading sector* memberikan dampak pada koordinasi yang baik dilakukan oleh beberapa aktor *stakeholders* sesuai tugas pokok dan fungsinya. Penelitian sebelumnya bahwa proses pengambilan keputusan sangat penting untuk mempertimbangkan dampak terhadap pengembangan pariwisata kepada masyarakat lokal (Kapera, 2018)

Implementasi kebijakan sebagai sebuah proses pengambilan keputusan secara berkelanjutan, dimana hasil akhir ditentukan oleh isi suatu program dilaksanakan atas interaksi pembuat keputusan dalam konteks politik (Grindle, 1980; Minogue, 1993). Penulis berpendapat bahwa para anggota legislatif mendukung dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan di Kota Manado. Hal tersebut diukur dari rilisnya Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2020 tentang RIPPARDA Kota Manado dan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan event Manado Fiesta. Artinya, ada motif politik dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan Kota Manado. Pariwisata dipengaruhi oleh keputusan politik sebagai wujud prioritas sehingga adanya visi jangka yang berkelanjutan (Dodds, 2007; Jørgensen et al., 2020). Pengawasan sebagai fungsi dari anggota DPRD Kota Manado menunjukkan, selain objek wisata fasilitas pendukung membutuhkan kelayakan berdampak pada pendapatan daerah dan kualitas fasilitas penunjang.

Peran kebijakan pengembangan pariwisata berkelanjutan memiliki kinerja tinggi serta kinerja aparatur pemerintah dituntut maksimal agar mendukung optimalnya pengembangan pariwisata (Guo et al., 2019; Obot & Setyawan, 2017; Tuan & Rajagopal, 2019). Beberapa target tidak sesuai realisasi disebabkan adanya pandemi *covid-19* dan pemanfaatan teknologi informasi mengandalkan media sosial seperti *Instagram*, *facebook*, dan *youtube*, namun *website* yang dimiliki oleh Dinas Pariwisata Kota Manado tidak dikelola disebabkan karena *trouble* yang dimiliki *website* tersebut

Hubungan antar organisasi baik dari instansi vertikal, pihak swasta, akademisi, media serta komunitas masyarakat terus dikomunikasikan Dinas Pariwisata Kota Manado sesuai dengan kegiatan yang disusun. Langkah responsif pemerintah daerah yang mengacu pada makna kebijakan publik berorientasi pada hubungan antar manusia dengan mengurangi individu atau disfungsi kelompok sosial yang disebabkan oleh factor individu maupun eksternal (Winengan, 2019).

e. *Disposition of Implementors*

Dinas Pariwisata Kota Manado memiliki pengetahuan, pemahaman dan pendalaman terhadap kebijakan. Segi pengetahuan, pejabat pelaksana mampu memberikan pengetahuan kepada *stakeholders* maupun kepada pelaku masyarakat yang memiliki usaha di bidang pariwisata. Para pejabat pelaksana memahami permasalahan ini seperti rendahnya tingkat kompetensi yang dimiliki para pelaku usaha pariwisata. Pemahaman pejabat pelaksana mampu memberikan pemahaman

terkait dengan kebijakan pengembangan pariwisata berkelanjutan di Kota Manado. Pemahaman dilihat ketika memberikan sosialisasi Perda RIPPARDA dan Perda Manado Fiesta sesuai panduan CHSE. Terakhir, pendalaman dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan dengan pelatihan seperti Bimbingan Teknis Pengembangan SDM peningkatan mental dan etika aparatur kepariwisataan bagi pegawai.

Kemudian, arah respon sesuai standar dan tujuan yang ditetapkan dan diterima secara luas. Arah respon dari organisasi merupakan hal krusial dan kecenderungan respon pelaksana dalam melaksanakan kebijakan adalah menerima dan mendukung penuh. Para pejabat pelaksana di Dinas Pariwisata Kota Manado terus memberikan respon dari *stakeholders* berkaitan dengan teknis kegiatan. Sehingga, respon tersebut menciptakan koordinasi didalam pelaksanaan kebijakan pengembangan pariwisata di Kota Manado

Selanjutnya, hasil peran pengawasan dalam efektivitas implementasi kebijakan bahwa pengawasan dilakukan secara rutin. Dinas Pariwisata Kota Manado beserta dengan instansi vertikal seperti Satpol-PP, DPMPTSP Kota Manado menggelar pengawasan surat izin serta kepatuhan jam operasional pelaku usaha pendukung pariwisata seperti Restoran, Tempat Pijat, SPA atau subsektor bergerak di sektor pariwisata.

Aspek kognitif merupakan hal penting untuk mengetahui pemahaman pelaksana dalam melaksanakan kebijakan (Van Meter & Van Horn, 1975). Peneliti berpendapat, pemahaman dan pendalaman telah dimiliki pejabat pelaksana. Mereka mampu mengimplementasikan kebijakan yang ada dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan di Kota Manado kemudian ditransfer kepada para pegawai. Faktor yang menyebabkan implementasi kebijakan kurang baik disebabkan kurangnya pemahaman pariwisata. Sehingga, pengetahuan dan pemahaman berkontribusi pada implementasi kebijakan dan proaktif menuju pembangunan berkelanjutan (Dela Santa & Saporsantos, 2016; Farsari et al., 2007).

Pelaksana bisa gagal menjalankan kebijakan karena tujuan didalamnya tidak sesuai. Sehingga, respon berbagai pihak dibutuhkan apakah kebijakan dapat diterima atau ditolak (Van Meter & Van Horn, 1975). Sejauh yang peneliti lihat bahwa, arah respon berlangsung secara dua arah dengan koordinasi dilakukan rutin. Respon pengembangan pariwisata berkelanjutan dianggap penting berkaitan dengan tindakan melaksanakan pembangunan (Brokaj & Murati, 2014)

Intensitas disposisi mempengaruhi kinerja kebijakan, sehingga peran pengawasan dan penegakkan hukum dibutuhkan dalam efektivitas implementasi (Van Meter & Van Horn, 1975). Peneliti berpendapat bahwa peran pengawasan secara rutin dilaksanakan dan dilakukan hanya kepada fasilitas pendukung. Karena, pengawasan berkaitan dengan perizinan fasilitas pendukung pariwisata. Hal tersebut sedikit bertolak belakang dengan penelitian sebelumnya bahwa adanya pengawasan dan pengujian terhadap pembangunan objek wisata yang desusaikan dengan standar formal yang ditetapkan (Obot & Setyawan, 2017)

f. Economic, Social and Political Condition

Berdasarkan hasil penelitian, tingkat partisipasi masyarakat dalam pengembangan pariwisata di Kota Manado masih berada pada tingkatan konsultasi

dimana pemerintah adanya dialog dua arah antarah Pemerintah Kota Manado dan masyarakat. Namun, tingkat keberhasilan dikatakan rendah karena tidak adanya jaminan bahwa ide masyarakat dapat diperhatikan. Selanjutnya, Dinas Pariwisata Kota Manado membentuk Kelompok Sadar Wisata atau POKDARWIS sebagai wadah masyarakat terlibat langsung menumbuhkan dan mengembangkan perekonomian kepariwisataan.

Selanjutnya, variabel ini menjelaskan terkait organisasi yang terlibat dalam pengembangan pariwisata Kota Manado. Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia atau PHRI memberikan data total keseluruhan 9.000 hotel di Indonesia, 20 persen (%) memilih tutup karena tingkat okupansinya menurun drastis dari 90 – 100 persen (%) sekarang tinggal diangka 5 persen (%) saja. Daerah tujuan wisata merasakan penurunan tersebut salah satunya Kota Manado. Sebanyak 7.169 pekerja di Sulawesi Utara dan 645 pekerja harian di Kota Manado terkena PHK. Jumlah karyawan yang di PHK dan pekerja yang dirumahkan sekitar 1.869 pekerja. PHRI mengambil tindakan dengan berkoordinasi dengan pelaku usaha restoran dan hotel agar mengurangi biaya operasional serta PHRI meminta agar vaksinasi covid-19 kepada masyarakat dipercepat.

Selanjutnya, *Association of the Indonesian Tours and Travel Agent* atau ASITA berkontribusi dengan membuka pusat kuliner “Kunya – Kunya Street Food” bekerjasama dengan Dinas Pariwisata Kota Manado yang berada di kawasan Klenteng Ban Hin Kiong dengan target pasarnya wisatawan China. Selanjutnya, ASITA mengembangkan *tours and travel* di Kota Manado mengikuti *Workshop Davao-Manado Tourism Business Meeting and Tour Package* yang digelar di Park Inn by Radisson, Kota Davao, Filipina. Kegiatan ini mengadakan pertemuan dengan puluhan *agent travel* dari Kota Davao dan pertemuan ini bisa saling menjual paket wisata antara dua negara khususnya Kota Manado.

Organisasi selanjutnya yaitu Gabungan Pengusaha Wisata Bahari Indonesia atau selanjutnya disebut GAHAWISRI. Adapun kegiatan yang dilakukan oleh Gahawisri sendiri yaitu Kolaborasi dalam Pengembangan Pariwisata melalui kegiatan *Collaborative Destination Development* bertujuan agar menunjukkan potensi industri pariwisata, terutama adanya *charter flight* dari China masuk ke Sulawesi Utara khususnya Kota Manado.

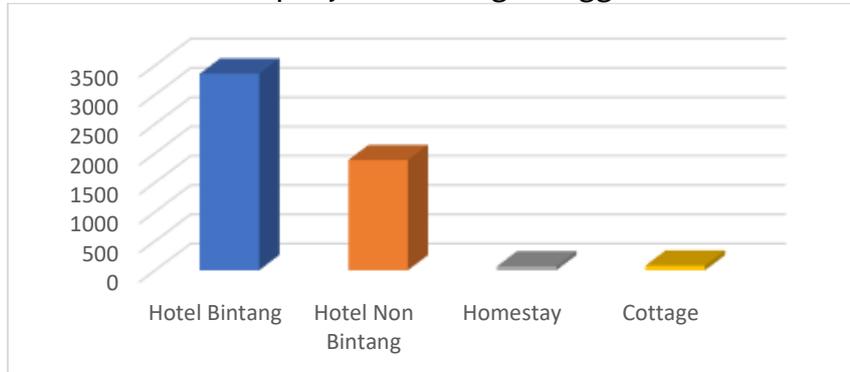
Tabel 2. Pertumbuhan Ekonomi Kota Manado

Tahun	Jumlah Wisatawan (Orang)	Pertumbuhan Ekonomi (%)
2015	38.400	6.12
2016	50.653	6.17
2017	92.729	6.32
2018	124.830	6.01
2019	129.587	6,32
2020	23.031	-3,13

Sumber : (BPS Kota Manado, 2021)

Selanjutnya, pertumbuhan ekonomi dibidang pariwisata hingga tahun 2019 mengalami peningkatan sebesar 6,32 persen (%) disebabkan daya tarik objek wisata maupun event pariwisata Kota Manado membuat wisatawan memiliki minat

tersendiri untuk mengunjungi Kota Manado. Namun, di tahun 2020 mengalami penurunan menjadi -3,13 disebabkan adanya pembatasan antar provinsi dan kabupaten/kota ditengah pandemi covid-19 yang melanda Indonesia. Sehingga, penutupan tempat usaha dilakukan demi mencegah penyebaran covid-19, terlebih Kota Manado termasuk lokasi penyebaran sangat tinggi di Sulawesi Utara.



Gambar 3. Jumlah Ketersediaan Kamar Hotel

Sumber : (BPS Kota Manado, 2021)

Selanjutnya, gambar diagram diatas menunjukkan bahwa jumlah kamar tersedia tahun 2020 mencapai 5.385 kamar yang terdiri dari Hotel Bintang berjumlah 3.357, Hotel Non Bintang 1.882 kamar, *Homestay* sejumlah 66 dan *Cottage* berjumlah 80. Namun, dengan kamar mencapai 5.385 yang tersedia, jumlah kamar terjual tahun 2020 hanya 2.153 kamar atau secara presentase hanya mencapai 40 persen (%). Memang, ada peningkatan ketersediaan kamar yang tersedia, dimana tahun 2019 mencapai 4.620 kamar. Sehingga, peningkatan mencapai 85,7 persen (%). Adapun ketersediaan kamar didasarkan pada peningkatan wisatawan mancanegara. Sehingga, hotel dikembangkan dengan penambahan kamar dan pembangunan hotel – hotel baru yang digunakan dalam beberapa penyelenggaraan event internasional seperti *World Ocean Conference (WOC)*, *Coral Triangle Initiative (CTI) Summit* dan *ASEAN Tourism Forum (ATF)*.

Tabel 3. Pertumbuhan PAD Kota Manado

Tahun	PAD Kota Manado (Rp)	Pertumbuhan (%)
2015	282.525.558.000	13.7
2016	310.813.458.000	10.01
2017	402.365.667.000	29.45
2018	339.077/562.000	-15.73
2019	337.379.618.000	-12.44
2020	261.756.117.000	-28.89

Sumber : (BPS Kota Manado, 2021)

Selanjutnya, tabel 2 menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah Kota Manado tahun 2015 hingga 2017 mengalami peningkatan. Namun, tahun 2018 hingga 2020 terjadi penurunan. Berbagai faktor yang mempengaruhi pendapatan asli daerah ini salah satunya yaitu sektor pariwisata. Adapun PAD pada sektor wisata mencapai Rp.3.946.858.599,- atau kurang lebih sebesar 1,51 persen (%) dari total PAD Kota Manado secara keseluruhan.

Tabel 4. Produk Domestik Bruto Kota Manado.

Tahun	PDRB Kota Manado (Rp)	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum
2015	25.554.774	1.410.624
2016	28.331.188	1.643.401
2017	31.111.634	1.810.590
2018	34.200.436	1.938.623
2019	37.386.750	1.976.632
2020	36.630.751	1.348.780

Sumber : (BPS Kota Manado, 2021)

Produk Domestik Regional Bruto bidang pariwisata menggunakan ukuran Atas Dasar Harga Berlaku (PDRB ADHB) tahun 2015 - 2019 sebesar Rp37.386.750.000.000. Namun Pada tahun 2020 sendiri mengalami defisit sebesar Rp.36.630.751.000.000. Dalam sektor pariwisata, PDRB yang dihitung dengan penyediaan Akomodasi dan Makan Minum. Pada tahun 2020 memang ada penurunan disebabkan karena adanya pandemi covid-19 menyebabkan restoran di Kota Manado ditutup.

Pembangunan pariwisata berkelanjutan membutuhkan partisipasi *stakeholders* dan masyarakat yang relevan dengan bentuk partisipasi aktif (Irawan, 2017; Maftuhah & Wirjodirdjo, 2018). Penulis berpendapat, tingkat partisipasi masyarakat dalam pengembangan pariwisata di Kota Manado cukup tinggi diukur dari pelatihan yang diikuti masyarakat yang memiliki usaha produk lokal bertujuan untuk perekonomian mereka, kemudian membentuk POKDARWIS menunjukkan bahwa masyarakat ingin terlibat dalam pengembangan pariwisata di Kota Manado. Keuntungan partisipasi masyarakat memberikan keuntungan melalui pendekatan komunitas serta adanya media publik masyarakat (Sulistiyadi et al., 2017).

Ketersediaan fiskal dan sumber daya lainnya menciptakan permintaan warga negara serta kelompok kepentingan yang terorganisir untuk berpartisipasi dalam keberhasilan implementasi program (Van Meter & Van Horn, 1975). Berdasarkan konteks tersebut, penulis berpendapat bahwa, organisasi terlibat memberikan dampak relevan seperti kegiatan menarik minat wisatawan untuk berkunjung ke lokasi wisata. Prinsip implementasi berkelanjutan membutuhkan keterlibatan perwakilan kelompok pemangku kepentingan mulai dari sektor public hingga komunitas lokal (Kapera, 2018)

Penutup

Seiring dengan tujuan penelitian yang ingin mengeksplorasi terkait sejauh mana pengembangan pariwisata secara berkelanjutan di Kota Manado terus dikembangkan bersama dengan para *stakeholders* di bidang industri pariwisata Kota Manado untuk mempersiapkan Kota Manado menjadi kota penyanggah destinasi super prioritas yaitu Likupang. Dari segi pengembangan infrastruktur, Dinas Pariwisata Kota Manado bersama dengan BPPW Sulawesi Utara saat ini merevitalisasi kawasan – kawasan baru yang bisa dijadikan destinasi wisata selain di Pulau Bunaken yang nantinya juga ada perbaikan lokasi usaha bagi para pelaku ekonomi kreatif dan UMKM disekitar lokasi wisata. Kemudian, peneliti mengambil kesimpulan bahwa

memang terkait dengan kurangnya koordinasi oleh Lembaga organisasi saat ini terus diperbaiki dengan terus berkomunikasi untuk menjalankan program yang sudah dituangkan sesuai Perda Nomor 2 Tahun 2020. Namun, dari komunikasi tersebut masih adanya *ego sectoral* dari masing – masing instansi membuat pelaksanaan event pariwisata sedikit terganggu. Sehingga, arahan *top management* dibutuhkan untuk mengkomunikasikan secara baik kepada para *stakeholders* terkait. Kemudian, pemanfaatan teknologi informasi terus dikembangkan seiring dengan promosi destinasi wisata di Kota Manado melalui berbagai *platform* dibandingkan dengan penggunaan media konvensional. Selanjutnya, adanya berbagai pelatihan yang dilakukan tidak hanya kepada pihak eksternal saja, tetapi internal Dinas Pariwisata Kota Manado juga terus dibekali kemampuan dalam pelaksanaan kebijakan. Adapun pengembangan SDM kepada eksternal dilakukan agar produk wisata yang ditawarkan kepada wisatawan baik mancanegara maupun domestik memiliki pilihan dan tidak menimbulkan degradasi produk wisata yang ada di Kota Manado.

Kemudian, partisipasi masyarakat dalam mengembangkan pariwisata di Kota Manado belum terlihat secara langsung dikarenakan di pesisir pantai. Sehingga, dengan dibentuknya POKDARWIS dapat menampung aspirasi serta organisasi ini dapat digunakan sebagai wadah dalam memberikan pelatihan bagi masyarakat terutama pesisir pantai dalam mengembangkan produk wisata dan keanekaragaman produk yang terdapat dilokasi tersebut, tentunya dengan diberikan pelatihan oleh Dinas Pariwisata Kota Manado.

Ucapan Terima Kasih

Terimakasih kepada Dinas Pariwisata Kota Manado, BPPW Sulawesi Utara, BTN Bunaken Sulawesi Utara, beberapa POKDARWIS Kota Manado, DPMPTSP Kota Manado, Disperindag Kota Manado dan beberapa instansi lainnya yang telah membantu terkait data selama penelitian lapangan.

Pendanaan

Penulis tidak menerima bantuan pembiayaan untuk penelitian, kepenulisan (*authorship*), dan publikasi dari pihak manapun

Daftar Pustaka

- Berman, P. (1980). "Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations." In *Why Policies Succeed or Fail* (pp. 205–227). SAGA Publications.
- BPS Kota Manado. (2021). *Kota Manado Dalam Angka* (BPS Kota Manado (ed.)). BPS Kota Manado. <https://manadokota.bps.go.id/>
- Bressers, A., Klok, J., & O'Toole, L. J. (2000). Explaining Policy Action: A Deductive but Realistic Theory. *Regulative Policy Strategies for Fragmented Societies*.
- Brokaj, R., & Murati, M. (2014). Sustainable Tourism Development in Albania Through Stakeholders Involvement. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 3(2), 313–319. <https://doi.org/10.5901/ajis.2014.v3n2p313>
- Creswell, J. . (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (3 Edition). SAGE Publications.

- Dela Santa, E., & Saporantos, J. (2016). Philippine Tourism Act of 2009: tourism policy formulation analysis from Multiple Streams. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 8(1), 53–70. <https://doi.org/10.1080/19407963.2015.1047378>
- Dodds, R. (2007). Sustainable tourism and policy implementation: Lessons from the case of Calviá, Spain. *Current Issues in Tourism*, 10(4), 296–322. <https://doi.org/10.2167/cit278.o>
- Farsari, Y., Butler, R., & Prastacos, P. (2007). Sustainable Tourism Policy for Mediterranean Destinations: Issues and Interrelationships. *International Journal of Tourism Policy*, 1(1), 58–78. <https://doi.org/10.1504/IJTP.2007.013898>
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World* (M. S. Grindle (ed.)). Princeton University Press.
- Guo, Y., Jiang, J., & Li, S. (2019). A sustainable tourism policy research review. *Sustainability (Switzerland)*, 11(11), 1–16. <https://doi.org/10.3390/su11113187>
- Hood, C. C., & Pressman, J. L. (1976). The Limits of Administration. *American Political Science Review*, 72(2), 734–735. <https://doi.org/10.2307/1954203>
- Irawan, A. (2017). Implementation of Tourism Sector Development Policy through Demarketing in Improving SME in Banyuwangi. *International Journal of Social and Local Economic Governance*, 1(1), 1–6. <https://doi.org/10.21776/ub.ijleg.2017.003.01.1>
- Jørgensen, M. T., King, B. E., & Law, R. (2020). The impacts of China's policy-making and legislation on outbound tourism—perspectives from long-haul intermediaries. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 12(1), 21–33. <https://doi.org/10.1080/19407963.2018.1505104>
- Kapera, I. (2018). Sustainable tourism development efforts by local governments in Poland. *Sustainable Cities and Society*, 17(5). <https://doi.org/10.1016/j.scs.2018.05.001>
- Kemenpar. (2019). *Rencana Strategis Kementerian Pariwisata 2018-2019*.
- Lester, J. P., Bowman, A. O. M., Goggin, M. L., & O'Toole, L. J. (1987). Public Policy Implementation: Evolution of the Field and Agenda for Future Research. *Review of Policy Research*, 7(1), 200–216. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1987.tb00038.x>
- Maftuhah, D. I., & Wirjodirdjo, B. (2018). Model for developing five key pillars of sustainable tourism: A literature review. *AIP Conference Proceedings*, 4(9). <https://doi.org/10.1063/1.5042979>
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145–174. <http://www.jstor.org/stable/1181674>
- Maynard-Moddy, S., Musheno, M., & Palumbo, D. (1990). Street-Wise Social Policy: Resolving the Dilemma of Street-Level Influence and Successful Implementation. *Political Research Quarterly*, 43(4), 833–848. <https://doi.org/10.1177/106591299004300409>
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook* (R. Holland (ed.); Second Edi). SAGE Publications.
- Minogue, M. (1993). Theory and Practice in Public Policy and Administration. In H.

- Hempsted (Ed.), *The Policy Process : A Reader*. Prentice Hall.
- Mohammed, A. (2018). Tourism Development Policy Versus Practice in Ghana: the Case of Lake Bosomtwe Basin. *European Scientific Journal March*, 10(7), 1857–7881.
- Obot, F., & Setyawan, D. (2017). Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Batu Dalam Mewujudkan Kota Pariwisata Berkelanjutan Yang Berwawasan Lingkungan. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 6(3), 113–120. <https://publikasi.unitri.ac.id/index.php/fisip/article/view/1469>
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY: A FRAMEWORK OF ANALYSIS. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538–560. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>
- Spencer, Jr, L. ., & Spencer, S. M. (1993). *Competence at Work: Models for Superior Performance* (1st Editio). John Wiley & Sons.
- Sulistiyadi, Y., Eddyono, F., & Hasibuan, B. (2017). Model of Sustainable Tourism Development Strategy of the Thousand Islands Tourism Area – Jakarta. *Journal of Economics, Management and Trade*, 19(1), 1–17. <https://doi.org/10.9734/jemt/2017/35989>
- Tuan, V. K., & Rajagopal, P. (2019). Analyzing Factors Affecting Tourism Sustainable. *European Journal of Business and Innovation Research*, 7(1), 30–42.
- UNWTO. (2019). *UNWTO Tourism Highlights*. <https://doi.org/https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284421152?download=true>
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Winengan. (2019). Local community resistance in Lombok against tourism development policy. *Masyarakat, Kebudayaan Dan Politik*, 32(1), 69–79. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.20473/mkp.V32i12019.69-79>

Tentang Penulis

Fahri Juarsa Muhammad adalah mahasiswa pascasarjana Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran. Penulis memiliki area riset terkait tema kebijakan publik, manajemen publik, dan pelayanan publik.

R. Ira Irawati adalah Dosen pada Departemen Admnistrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran.

Mas Halimah adalah Dosen pada Departemen Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran.