

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki kekayaan alam serta keragaman budaya, adat, dan agama yang besar dan berpotensi untuk dikembangkan dalam sektor pariwisata. Pariwisata telah diakui sebagai salah satu industri strategis karena kontribusinya terhadap pendapatan, penyerapan tenaga kerja, serta peningkatan devisa negara. Dalam konteks pembangunan nasional, sektor pariwisata diharapkan mampu mendorong kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat melalui peningkatan kunjungan wisatawan, baik domestik maupun mancanegara, yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi serta interaksi sosial dan budaya masyarakat sekitar. Oleh karena itu, pengembangan pariwisata perlu didukung oleh sistem pengelolaan yang baik, penyediaan fasilitas umum yang memadai, serta peningkatan daya tarik wisata agar mampu berkelanjutan dan memberikan manfaat optimal bagi masyarakat dan pemerintah (Ulfayani, 2018)

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang sangat penting dalam proses kebijakan dikarenakan pada proses implementasi, pelaksanaan dari suatu kebijakan akan dilakukan Dunn dalam Dewi dkk., (2021-56). Secara umum Implementasi merupakan proses pelaksanaan kebijakan yang telah dirumuskan oleh pemerintah, organisasi atau lembaga lainnya yang melibatkan tahapan, yaitu perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan juga pengawasan untuk memastikan agar tujuan kebijakan efektif dan bermanfaat bagi organisasi atau masyarakat. Implementasi kebijakan dalam pengelolaan pariwisata merupakan tahapan penting dalam pelaksanaan kebijakan publik, karena pada tahap inilah kebijakan yang telah

ditetapkan diwujudkan dalam bentuk kegiatan nyata di lapangan. Pelaksanaannya meliputi peran pemerintah dalam mengelola destinasi wisata melalui perencanaan program, penyediaan sarana dan prasarana, peningkatan kualitas sumber daya manusia, kegiatan promosi, serta kerja sama dengan pelaku usaha dan masyarakat sekitar. Keberhasilan implementasi kebijakan pariwisata tidak hanya ditentukan oleh isi kebijakan, tetapi juga dipengaruhi oleh ketersediaan sumber daya, komitmen pelaksana, koordinasi antarinstansi, serta kondisi sosial dan ekonomi masyarakat. Oleh karena itu, implementasi kebijakan pariwisata sangat berpengaruh terhadap peningkatan daya tarik destinasi, jumlah kunjungan wisatawan, dan kesejahteraan masyarakat di sekitar objek wisata.

Dalam konteks lokal, khususnya di destinasi-destinasi wisata yang berada di wilayah pesisir dan daerah terpencil, digitalisasi menjadi solusi penting untuk meningkatkan viabilitas, efisiensi manajemen, kualitas layanan, serta daya saing destinasi. Penelitian terhadap objek wisata Goa Jepang di Kota Lhokseumawe, memberikan gambaran yang mendalam mengenai kondisi aktual penerapan teknologi digital dalam pengelolaan pariwisata. Hasil penelitian ini tidak hanya mengungkap keterbatasan yang ada, tetapi juga membuka peluang strategis bagi pengembangan pariwisata digital yang inklusif, efisien, dan berkelanjutan.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, khususnya pada Pasal 12 ayat (1), menyatakan bahwa penerapan kawasan strategis pariwisata didasarkan pada perencanaan induk pembangunan kepariwisataan. Pengembangan sektor ini harus dilaksanakan dengan prinsip-prinsip yang mempertimbangkan keragaman, keunikan, dan ciri khas budaya serta alam, sekaligus memenuhi kebutuhan masyarakat akan aktivitas wisata. Selain sebagai

kawasan pariwisata, Goa Jepang memiliki nilai sejarah yang tinggi sebagai warisan masa lalu. Oleh karena itu, pengelolaannya juga harus tunduk pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Undang-Undang ini mengamanatkan bahwa setiap cagar budaya harus dilindungi, dikembangkan, dan dimanfaatkan secara bijaksana. Dalam konteks pariwisata, aktivitas pengelolaan destinasi tidak boleh merusak keaslian struktur peninggalan sejarah, melainkan harus mendukung upaya pelestarian budaya yang dapat memajukan pendidikan dan kesadaran sejarah bagi masyarakat luas.

Penguatan pengelolaan objek wisata dan kualitas sumber daya manusia kepariwisataan kini juga diatur melalui Peraturan Pemerintahan Nomor 24 Tahun 2023 tentang Sertifikat Kompetensi Kerja di Bidang Kepariwisata. Peraturan ini menjadi pijakan hukum yang komprehensif untuk memastikan bahwa tenaga kerja pariwisata memiliki kompetensi yang diakui secara formal, melalui mekanisme sertifikat, pembinaan, serta pengawasan berkelanjutan. Tujuannya adalah meningkatkan standar layanan dan profesionalisme penyelenggaraan usaha wisata diseluruh Indonesia, termasuk pengelolaan objek dan daya Tarik wisata.

Adapun kontribusi dari Dinas Pariwisata sesuai dengan Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2013 (pasal 30) yaitu menetapkan destinasi pariwisata, mengatur penyelenggaraan dan pengelolaan kepariwisataan, memfasilitasi dan melakukan promosi destinasi wisata, menyelenggarakan pelatihan dan penelitian kepariwisataan dalam lingkup kabupaten/kota dan mengalokasikan anggaran kepariwisataan. Menurut Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2013, melakukan pengembangan pariwisata bertujuan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi daerah dan dapat meningkatkan perekonomian masyarakat

yang tinggal di sekitar obyek.

Selain regulasi kepariwisataan, pengelolaan objek wisata Goa Jepang juga harus selaras dengan kebijakan tata ruang kota guna menjamin ketertiban pemanfaatan lahan. Hal ini diatur dalam Peraturan Walikota (Perwal) Nomor 45 Tahun 2024 tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota Lhokseumawe. Kebijakan ini menjadi acuan dalam penataan infrastruktur, zona lindung cagar budaya, serta penyediaan ruang bagi pelaku usaha di kawasan wisata agar tidak terjadi tumpang tindih fungsi lahan yang dapat merusak situs sejarah.

Berdasarkan observasi awal peneliti melalui media massa, baik lokal maupun nasional. Terlihat bahwa dalam pengelolaan goa jepang kota lhokseumawe pengelolaan objek wisata Goa Jepang di Kota Lhokseumawe masih menunjukkan sejumlah kendala. Beberapa media melaporkan bahwa kondisi Goa Jepang kurang terawat, ketersediaan fasilitas pendukung bagi wisatawan masih terbatas, serta kegiatan promosi yang dilakukan belum berjalan secara optimal. Selain itu, media massa juga menginformasikan adanya penurunan jumlah kunjungan wisatawan yang disebabkan oleh minimnya perhatian terhadap pemeliharaan dan pengembangan kawasan wisata tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan Goa Jepang belum terlaksana secara maksimal dan masih memerlukan perbaikan agar potensi wisata sejarah yang dimiliki dapat dimanfaatkan dengan lebih baik. (Antara Aceh, 30 November 2023)

Hasil observasi awal di Goa Jepang, Gampong Blang Panyang, yaitu dengan Ibu Dewi Handayani mengatakan bahwa infrastruktur pendukung wisatawan saat ini dalam kondisi terbengkalai dan kurang memadai. Meski sarana fisik seperti kamar mandi telah dibangun, fasilitas tersebut tidak lagi berfungsi dan dibiarkan

rusak tanpa perbaikan, serta diperburuk dengan ketiadaan tempat ibadah dan minimnya pemandu wisata profesional di lokasi. Kondisi ini semakin memprihatinkan dengan banyaknya sampah yang berserakan di area situs, rusaknya fasilitas tempat duduk bagi pengunjung, hingga tidak terawatnya sarana bermain yang tersedia. (Wawancara awal, 9 Desember 2025)



Sumber: Dokumentasi Pribadi, 2025

Implementasi kebijakan ini masih menghadapi berbagai kendala di lapangan, seperti keterbatasan anggaran, kurangnya fasilitas pendukung di sejumlah objek wisata, serta lemahnya promosi pariwisata berbasis digital. Selain itu, koordinasi antara Dinas Pariwisata dengan pelaku usaha, pengelola destinasi, dan masyarakat lokal masih belum maksimal sehingga beberapa program pengembangan wisata belum memberikan hasil yang signifikan.

Berikut adalah tabel kunjungan wisatawan Nusantara dan mancanegara di Kota Lhokseumawe

Tabel 1.1 Jumlah kunjungan Wisatawan Mancanegara dan Domestik di Kota Lhokseumawe

No	Jenis Wisatawan	Tahun			
		2020	2021	2022	2023
1.	Wisatawan Mancanegara Kota Lhokseumawe	10.402	—	2.624	29.848
2.	Wisatawan Domestik Kota Lhokseumawe	313.728	366.827	468.076	534.175

Sumber: Dinas Pariwisata Tahun 2020-2023 di Kota Lhokseumawe

Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik Kota Lhokseumawe pada tahun 2020 sangat bagus, kemudian mengalami penurunan pada kunjungan wisatawan mancanegara menurun ini mencerminkan adanya tren negatif terhadap minat wisatawan untuk berkunjung ke Goa Jepang di Kota Lhokseumawe. Berdasarkan hasil observasi dilapangan, ditemukan bahwa minimnya pembenahan, keterbatasan anggaran, kurangnya koordinasi antarinstansi terkait, serta rendahnya keterlibatan masyarakat lokal dalam pengelolaan situs. Selain itu, belum optimalnya pengawasan dan evaluasi kebijakan menyebabkan upaya pelestarian dan pemanfaatan Goa Jepang berjalan secara parsial dan belum berkelanjutan.

Berdasarkan hasil observasi pada beberapa tahun sebelumnya, objek wisata Goa Jepang di Kota Lhokseumawe pernah menunjukkan tingkat kunjungan wisatawan yang cukup tinggi. Pada hari-hari biasa, jumlah pengunjung diperkirakan mencapai sekitar 200 orang per hari. Jumlah tersebut meningkat secara signifikan pada akhir pekan, yakni hingga dua kali lipat dibandingkan hari biasa. Bahkan, pada momentum hari besar keagamaan seperti Idulfitri, jumlah wisatawan

yang berkunjung dapat mencapai sekitar 1.000 orang dalam satu hari. Kondisi ini mengindikasikan bahwa Goa Jepang sempat menjadi salah satu destinasi wisata sejarah yang diminati oleh masyarakat, baik sebagai sarana rekreasi maupun aktivitas berfoto sambil menikmati keindahan alam serta nilai sejarah yang terkandung di dalamnya.

Peningkatan jumlah kunjungan wisatawan domestik dan mancanegara secara akumulatif di Kota Lhokseumawe menunjukkan tren pemulihan sektor pariwisata yang sangat positif pasca-pandemi. Tingginya angka kunjungan secara makro pada tahun 2022 dan 2023 membuktikan bahwa minat masyarakat untuk

melakukan aktivitas pariwisata di Lhokseumawe sebenarnya sangat besar. Namun, sebuah anomali justru ditemukan pada salah satu destinasi wisata sejarah unggulan daerah, yaitu Bukit Wisata Goa Jepang. Ironisnya, tren positif pariwisata di tingkat kota tersebut tidak berbanding lurus dengan realitas kunjungan yang terjadi di Goa Jepang. Berdasarkan hasil observasi lapangan dan penelusuran data spesifik di lokasi, tingkat kunjungan ke kawasan cagar budaya ini justru mengalami penurunan yang sangat drastis dari tahun ke tahun. Kondisi ini mengindikasikan bahwa peningkatan pariwisata kota secara umum tidak dirasakan oleh Goa Jepang, yang diduga kuat memiliki korelasi erat dengan kondisi fasilitas fisik yang semakin terbengkalai serta belum optimalnya implementasi kebijakan pengelolaan dan pemeliharaan oleh instansi terkait. Untuk melihat rincian penurunan tingkat kunjungan yang berbanding terbalik dengan data makro kota tersebut, berikut disajikan tabel estimasi data jumlah kunjungan wisatawan yang secara khusus datang ke objek wisata Goa Jepang.

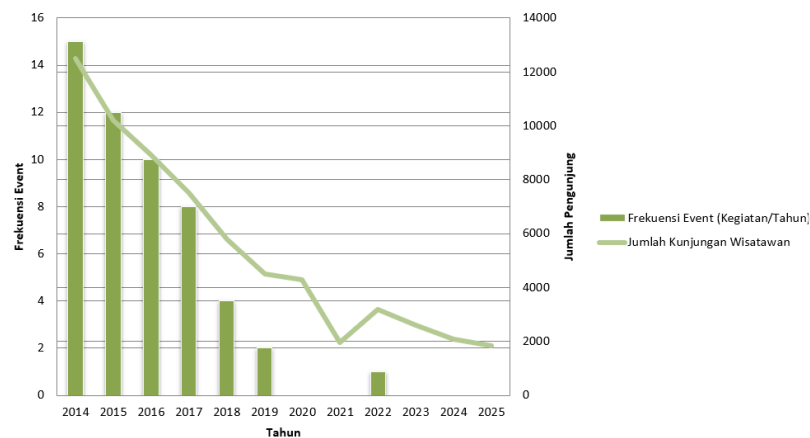
Tabel 1.2 Jumlah kunjungan Wisatawan di Objek Wisata Goa Jepang

No	Jenis Wisatawan	Tahun			
		2020	2021	2022	2023
1.	Pengunjung Wisatawan Goa Jepang	4.303	1.952	3.196	2.592

Sumber : Dinas Pemuda Olahraga dan Pariwisata Kota Lhokseumawe (2025)

Kondisi ini mengindikasikan bahwa peningkatan pariwisata kota secara umum tidak dirasakan oleh Goa Jepang, yang diduga kuat memiliki korelasi erat dengan kondisi fasilitas fisik yang semakin terbengkalai serta belum optimalnya implementasi kebijakan pengelolaan dan pemeliharaan oleh instansi terkait. Fenomena ini tidak terlepas dari minimnya penyelenggaraan event atau atraksi

wisata buatan yang seharusnya mampu menjadi magnet bagi wisatawan. Berdasarkan observasi lapangan dan hasil wawancara awal dengan tokoh masyarakat setempat, ditemukan sebuah korelasi negatif antara menurunnya penyelenggaraan atraksi budaya (seperti festival atau lomba layang-layang yang pernah marak sekitar 10 tahun lalu) dengan anjloknya tingkat kunjungan ke Goa Jepang. Untuk memperjelas korelasi historis tersebut, berikut disajikan grafik tren penyelenggaraan event berbanding jumlah kunjungan wisatawan berdasarkan pengamatan masyarakat lokal



Gambar 1.2 Tren Penurunan Penyelenggaraan Event dan Kunjungan Wisatawan Goa Jepang

Berdasarkan Gambar Grafik 1.2, dapat dilihat dengan jelas bahwa terdapat pergeseran kondisi yang memprihatinkan. Pada masa lampau, tingginya intensitas penyelenggaraan kegiatan pariwisata (atraksi tambahan) terbukti mampu mempertahankan tingkat kunjungan yang stabil. Namun, seiring berjalannya waktu, hilangnya inisiatif dari instansi pengelola untuk merancang event telah membuat kawasan ini kehilangan daya tariknya secara drastis, sehingga grafik kunjungan terus merosot dari tahun ke tahun. Akan tetapi, kondisi tersebut tidak lagi mencerminkan keadaan Goa Jepang saat ini. Hasil pengamatan terbaru

menunjukkan adanya penurunan jumlah kunjungan wisatawan yang cukup signifikan.

Akan tetapi, kondisi tersebut tidak lagi mencerminkan keadaan Goa Jepang saat ini. Hasil pengamatan terbaru menunjukkan adanya penurunan jumlah kunjungan wisatawan yang cukup signifikan, terutama pada hari-hari biasa, sehingga kawasan wisata tampak lebih sepi. Penurunan minat kunjungan ini diduga dipengaruhi oleh kurangnya pemeliharaan fasilitas, terbatasnya pengembangan sarana pendukung wisata, serta belum optimalnya upaya promosi yang dilakukan oleh pihak pengelola. Selain itu, ketiadaan inovasi dalam pengemasan wisata sejarah serta minimnya penyediaan informasi edukatif di lokasi turut berkontribusi terhadap menurunnya daya tarik wisata Goa Jepang. Oleh karena itu, diperlukan upaya pembaharuan atraksi wisata dan aktivitas kreatif agar destinasi sejarah ini kembali relevan dan menarik bagi pengunjung (Erdanti & Wicaksono., 2023).

Meskipun banyak potensi, pengembangan pariwisata di Kota Lhokseumawe tidak tanpa tantangan. Infrastruktur yang belum memadai, kurangnya pendanaan, dan kebutuhan untuk menjaga kelestarian lingkungan menjadi beberapa isu yang perlu diatasi. Dinas pariwisata Kota Lhokseumawe menyadari bahwa kerjasama dengan pemerintah pusat, swasta, dan komunitas lokal sangat penting untuk mengatasi masalah ini.

Berdasarkan data dan fenomena yang telah dijelaskan sebelumnya, khususnya terkait dengan perubahan kondisi kunjungan wisatawan serta permasalahan pengelolaan objek wisata Goa Jepang di Kota Lhokseumawe, peneliti tertarik untuk menganalisis bagaimana implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata dalam pengelolaan objek wisata Goa Jepang.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana kebijakan tersebut diimplementasikan serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung dan menghambat pengelolaan objek wisata Goa Jepang di Kota Lhokseumawe. Oleh karena itu, penelitian ini diberi judul “Implementasi Kebijakan Dinas Pariwisata dalam Pengelolaan Objek Wisata Goa Jepang di Kota Lhokseumawe”.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang tersebut, maka dapat diidentifikasi permasalahan diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan Dinas Pariwisata dalam pengelolaan objek wisata Goa Jepang di Kota Lhokseumawe?
2. Bagaimana kendala yang dihadapi dalam pengelolaan objek wisata Goa Jepang di Kota Lhokseumawe?

1.3 Fokus Penelitian

Adapun fokus utama dalam penelitian ini adalah

1. Implementasi kebijakan Dinas Pariwisata dalam pengelolaan objek wisata Goa Jepang di Kota Lhokseumawe.
2. Kendala yang dihadapi dalam pengelolaan objek wisata sejarah Goa Jepang di Kota Lhokseumawe.

1.4 Tujuan Penelitian

Sesuai dari rumusan masalah tersebut maka yang menjadi tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan Dinas Pariwisata dalam pengelolaan objek wisata Goa Jepang di Kota Lhokseumawe.
2. Untuk mengidentifikasi kendala-kendala yang dihadapi dalam pengelolaan objek wisata sejarah Goa Jepang di Kota Lhokseumawe.

1.5 Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak terutama sebagai berikut:

1. **Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang kebijakan publik dan pariwisata daerah. Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya serta memperkaya kajian mengenai implementasi kebijakan pengelolaan objek wisata sejarah di tingkat daerah.

2. **Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Dinas Pariwisata Kota Lhokseumawe dalam meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan pengelolaan objek wisata Goa Jepang. Selain itu, hasil penelitian ini mengatasi kendala pengelolaan dan mendorong keterlibatan pihak terkait dalam pengembangan dan pelestarian objek wisata

