

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PARIWISATA HALAL MENUJU EKOSISTEM WISATA RAMAH MUSLIM

**Muh. Sahli dan Retnowadi WD. Tuti**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Jakarta

**Abstract:** Regional Regulation of West Nusa Tenggara Province number 2 of 2016 concerning halal tourism is issued to realize a Muslim-friendly tourism ecosystem. Besides regulating halal tourism, regional regulation also regulates conventional tourism by determining the basic criteria that must be met. The finding of deficiencies and discrepancies, especially in the fulfillment of facilities, encouraged to conduct a study to find out the successful implementation of the policy. Analysis of the inhibiting factors and supporting factors for implementing a policy is based on the theory of George C. Edward III. The use of descriptive methods with a qualitative approach aims to describe the state of the research object as a natural setting with data and facts obtained through observation, in-depth interviews and documentation. The results of this research indicate that the Implementation of Regional Regulation number 2 of 2016 concerning Halal Tourism in Conventional Tourism in Gili Trawangan has not been fully implemented due to the still hindering factors.

**Keywords:** halal tourism; implementation; regional regulation

**Abstrak:** Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat nomor 2 tahun 2016 tentang pariwisata halal diterbitkan untuk mewujudkan ekosistem pariwisata yang ramah muslim. Disamping mengatur pariwisata halal peraturan daerah tersebut juga mengatur pariwisata konvensional dengan menentukan kriteria pokok yang harus dipenuhi. Masih ditemukannya kekurangan dan ketidaksesuaian terutama dalam pemenuhan fasilitas, mendorong untuk melakukan sebuah kajian untuk mengetahui keberhasilan implementasi kebijakan tersebut. Analisis terhadap faktor penghambat dan faktor pendukung implementasi sebuah kebijakan dilakukan berdasarkan pada teori George C. Edward III. Penggunaan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif bertujuan untuk menggambarkan keadaan objek penelitian sebagaimana natural setting dengan data dan fakta yang diperoleh melalui observasi, in-depth interview dan dokumentasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Implementasi Peraturan Daerah nomor 2 tahun 2016 tentang Pariwisata Halal pada Pariwisata Konvensional di Gili Trawangan belum sepenuhnya terlaksana disebabkan oleh masih terdapat faktor yang menghambat.

**Kata Kunci:** implementasi; pariwisata halal, peraturan daerah

## PENDAHULUAN

Wisata halal merupakan trend baru dalam industri pariwisata yang tumbuh cepat tidak hanya pada negara dengan mayoritas penduduk muslim namun secara global. Pasar wisatawan muslim menurut data GMTI 2017 pada tahun 2016 terlacak 121 juta wisatawan dengan pengeluaran US\$ 156 Milliar dan diproyeksikan tumbuh sampai 156 juta wisatawan pada tahun 2020 dengan total pengeluaran US\$ 220 Milliar dan US\$ 300 Milliar pada tahun 2060.

Dalam siaran pers tanggal 21 September 2016, Menteri Pariwisata Arief Yahya bersama tim percepatan dan pengembangan pariwisata halal (TP3H) kembali menegaskan tekad menjadikan Indonesia sebagai destinasi pariwisata halal nomor satu dunia pada 2019. Arief Yahya menyatakan halal tourism menjadi fokus

kementerian pariwisata karena sudah memenuhi syarat 3S (Size, Sustainable, dan Spread). Size pasar wisata halal cukup signifikan karena 1.8 miliar penduduk dunia adalah muslim. Sustainable atau Growth wisata halal tinggi mencapai 6.3% atau lebih tinggi dari rata-rata pertumbuhan pariwisata dunia sebesar 4,4% ataupun pariwisata ASEAN sebesar 5,5%. Spread atau benefit juga besar, tahun 2014 pengeluaran wisatawan muslim dunia sebesar US\$ 142 Milliar.

Pulau Lombok yang pada tahun 2015 mendapat dua penghargaan pada World Halal Travel Awards di Uni Emirat Arab memang sudah dikenal luas sebagai destinasi favorit wisata halal maupun konvensional. Menyadari akan hal tersebut Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat terus melakukan perbaikan dan revitalisasi kawasan pariwisata dengan meningkatkan kua-

litas sarana dan prasana, meningkat tingkat aksesibilitas dengan melakukan perbaikan prasarana dan sarana transportasi hingga menerbitkan regulasi untuk menunjang pariwisata halal (Subekti, 2015).

Terdapatnya permasalahan berupa fasilitas yang kurang memadai untuk bersuci dan ibadah bagi wisatawan muslim. Kurangnya pemberdayaan masyarakat di area destinasi pariwisata, dan minimnya informasi yang diperoleh oleh pelaku usaha pariwisata di Gili Trawangan mengindikasikan kurang optimalnya implementasi Perda Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal. Hal yang juga menjadi sorotan adalah pada peraturan ini tidak hanya mengatur secara eksklusif terhadap industri pariwisata halal yang memang fokus pada penyediaan wisata halal, namun juga mengatur pariwisata konvensional.

Konsep pariwisata halal dalam penelitian ini lebih condong pada pendapat President Islamic Nutrition Council of America, Muhammad Munir Caudry, menyampaikan bahwa, “Wisata halal merupakan konsep baru pariwisata. Ini bukanlah wisata religi seperti umrah dan menunaikan ibadah haji. Wisata halal adalah pariwisata yang melayani liburan, dengan menyesuaikan gaya liburan sesuai dengan kebutuhan dan permintaan traveler muslim”. Dalam hal ini hotel yang mengungus prinsip syariah tidak melayani minuman beralkohol dan memiliki kolam renang dan fasilitas SPA terpisah untuk pria dan wanita (Wuryasti, 2013).

Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif. Salah satunya ialah *implementation problems approach* yang diperkenalkan oleh George C. Edwards III (1978). Edwards III mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni: (i) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? dan (ii) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan?. Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut

menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

Keempat faktor tersebut mempunyai indikator-indikator yang menjadi tolak ukur lebih spesifik. Aspek Komunikasi memiliki indikator Transmisi, Kejelasan, dan konsistensi. Sumber daya memiliki indikator staff, informasi, wewenang, dan fasilitas. Disposisi yang dapat disebut juga dengan sikap memiliki indikator pengangkatan/sikap birokrat, dan insentif, dan struktur birokrasi memiliki indikator standard operational procedure, dan fragmentasi.

Dalam mengukur tingkat keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin (1986) didasarkan pada tiga aspek, yaitu: (1) tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam undang-undang, (2) adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta (3) pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah. Sedangkan menurut Goggin *et al* (1990), proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel: (1) dorongan dan paksaan pada tingkat federal, (2) kapasitas pusat/negara, dan (3) dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah.

Berdasarkan hal tersebut, fokus utama dalam penelitian ini adalah pada implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2016 tentang Pariwisata Halal pada Pariwisata Konvensional di Gili Trawangan Provinsi Nusa Tenggara Barat. Penelitian ini akan melihat secara teoritis berdasarkan teori George C. Edward III. Dengan kesesuaian dan terpenuhinya semua aspek dengan indikator-indikator di dalamnya diasumsikan akan telaksananya implementasi Perda Nomor 2 tahun 2016 yang akan memberikan dampak positif untuk pengembangan pariwisata halal dan *moeslem friendly tourism*. Penelitian ini dianggap layak dilakukan disebabkan belum adanya penelitian sebelumnya berdasarkan telaah literatur yang ada, baik nasional maupun *international* sehingga merupakan sebuah kebaruan ilmiah.

## METODE

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fenomena sosial tertentu, yang bermaksud mendeskripsikan secara terperinci tentang fakta-fakta dan data yang ada. Pendekatan kualitatif bersifat atau memiliki karakteristik bahwa datanya dinyatakan dalam keadaan sewajarnya atau sebagaimana adanya (*natural setting*), dengan tidak dirubah dalam bentuk simbol-simbol atau bilangan. Teknik pengumpulan data menggunakan observasi, wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan dokumentasi.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Gili Trawangan merupakan salah satu dari tiga gugus pulau yang tergabung ke dalam daerah administratif Desa Gili Indah yang terletak pada bagian ujung barat laut Kecamatan Pemenang Kabupaten Lombok Utara. Desa ini terdiri dari 3 buah pulau berdekatan yakni pulau Gili Air, Gili Meno dan Gili Trawangan. Gili Trawangan memiliki luas wilayah 3,40 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk 1.755 Jiwa yang terdiri dari 593 kepala keluarga. Fasilitas destinasi pariwisata Gili Trawangan merupakan yang terlengkap dan terbanyak. Gili trawangan memiliki pantai yang bersih, air laut yang jernih, penduduk sekitar yang ramah, penginapan yang bervariasi, konservasi penyu, dunia bawah laut, pantai dengan *sunset and sunrise view, beach movie, live music, Presean (traditional stick fighting using rotan)*. Aktrasi dan aktivitas menarik lainnya juga terdapat menyelam (*Diving*), Memancing (*Fishing*), Snorkling, Bersepeda, Berjalan-jalan, Menunggang Kuda (*Horse Riding*), dan Berkuliner.

Guna menciptakan suasana *moeslem friendly torism*, Perda Nomor 2 Tahun 2016 mengatur secara keseluruhan kegiatan industri kepariwisataan di Provinsi Nusa Tenggara Barat. Hal ini sebagai-mana yang tercantum dalam point pertimbangan dalam perda tersebut yang menyatakan: “bahwa Nusa Tenggara Barat sebagai salah satu destinasi wisata di Indonesia, maka setiap pemangku kepentingan industri pariwisata

harus menyiapkan fasilitas dan sarana pariwisata yang memenuhi Pariwisata Halal”.

Sementara itu yang menjadi fokus pada penelitian ini yaitu industri pariwisata konvensional, perda tersebut mendefinisikan industri pariwisata konvensional sebagai usaha-usaha wisata yang menjual jasa dan produk kepariwisataan yang tidak berpatokan pada prinsip-prinsip syari’ah. Industri pariwisata konvensional sebagaimana disebut di atas dalam mendukung iklim wisata halal mewajibkan menyediakan beberapa point sebagaimana dinyatakan dalam pasal 11 ayat 2 yaitu:

- a. Arah kiblat di kamar hotel
- b. Informasi masjid terdekat
- c. Tempat ibadah bagi wisatawan dan karyawan muslim
- d. Keterangan tentang produk halal/tidak halal
- e. Tempat berwudhu yang terpisah antara laki-laki dan perempuan;
- f. Sarana pendukung untuk melaksanakan sholat; dan
- g. Tempat urinoir yang terpisah antara laki-laki dan perempuan dan memudahkan untuk bersuci.

Perda tentang pariwisata halal ini juga mengatur insentif daan sanksi administratif dalam memberikan penekanan dalam pelaksanaannya. insentif yang diberikan dalam perda pariwisata halal adalah:

- a. meningkatkan pemberian keringanan pajak secara gradual untuk investasi penanaman modal asing di sektor pariwisata halal; dan
- b. meningkatkan perbaikan jasa pelayanan pajak untuk investasi penanaman modal asing di sektor pariwisata halal.

Adapun sanksi yang diberikan berupa sanksi administratif diatur pada pasal 26 bagi yang tidak patuh pada perda pariwisata halal dari pariwisata konvensional, SPA, Sauna, Griya Pijat berlogo halal, dan Biro perjalanan Pariwisata Halal. Sanksi administrasi yang diberikan yaitu teguran lisan, teguran tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian tetap kegiatan, pencabutan sementara izin, pencabutan tetap izin, dan/atau denda administratif.

Pengkomunikasian kebijakan melalui transmisi informasi diperlukan agar implementor

mengetahui informasi tentang kebijakan yang akan dilaksanakan. Penyampaian informasi ini dilakukan dengan berbagai macam cara seperti sosialisasi, FGD, seminar, pertemuan-pertemuan akademik dan lainnya. Berdasarkan wawancara mendalam yang dilakukan pada intansi terkait yang berwenang dalam pengembangan usaha dan destinasi pariwisata di Kabupaten Lombok Utara dan para pihak yang terkait dari pelaku usaha pariwisata konvensional, aparat desa hingga dusun dan masyarakat sekitar gili trawangan. tansmisi berupa soasialisasi dan linnya masih terbatas pada birokrat Dinas Pariwisata dan pihak-pihak tertentu yang memang fokus dalam pariwisata halal, adapun pelaku usaha pariwisata konvensional belum dapat tersentuh dengan maksimal. Kejelasan komunikasi terukur dari delivery informasi dan menghasilkan kepatuhan dari pelaksana kebijakan. Konsistensi dalam informasi yang diberikan belum dapat dilaksanakan sepenuhnya sebagaimana yang diatur dalam perda pariwisata halal.

Hasil observasi mengkonfirmasi bahwa masyarakat sekitar masih belum tersentuh sosialisasi tentang perda pariwisata halal. Informasi yang diperoleh hanya sebatas “kabar angin” dari simpang siur media sosial. Begitu juga dengan pelaku usaha pariwisata konvesioal seperti pengusaha hotel konvensional masih belum mendapatkan informasi yang memadai.

Berdasarkan penelusuran dokumentasi didapatkan delivery informasi kebijakan perda pariwisata halal ini secara umum melalui Website resmi Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat. Namun belum ada media khusus yang digunakan dalam komunikasi kebijakan perda pariwisata halal. Dapat disimpulkan aspek komunikasi dilihat dari indikator transmisi masih terbatas pada birokrat dinas pariwisata dan belum menyentuh pelaku usaha pariwisata konvensional di Gili Trawangansehingga informasi kebijakan perda pariwisata halal belum diketahui oleh masyarakat Gili Trawangan maupun pelaku usaha pariwisata konvensional.

Aspek sumber daya merupakan “energi” yang menggerakkan implementasi sebuah kebijakan. Menurut Goggin *et al* (1990: 20-

21,31-40) bahwa semakin besar sumber daya yang dialokasikan, semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan. Sebagaimana yang dikemukakan Edwards III, Sumber daya meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.

Berdasarkan wawancara, sumber daya pelaksanaan perda pariwisata halal secara keseluruhan pada pariwisata konvensional di Gili Trawangan masih terdapat kekurangan dalam indikator staf. Hal tersebut disebabkan belum adanya sosialisasi dan pemberdayaan pada pelaku usaha pariwisata konvensional, perangkat Desa Gili Indah lebih khusus perangkat Dusun Gili Trawangan dan masyarakat sekitar. Begitu juga dengan indikator informasi, hal tersebut disebabkan karena belum adanya sistem informasi yang proporsional dan mudah diakses oleh masyarakat. Kekurangan yang signifikan terletak pada aspek fasilitas yang masih banyak terdapat ketidaksesuaian dengan aturan yang ditetapkan dalam perda pariwisata halal terhadap pariwisata konvensional di Gili Trawangan.

Fasilitas pada pariwisata konvensional di Gili Trawangan masih sangat kurang, hal tersebut terlihat dari belum terdapat petunjuk ke Musholla atau Masjid terdekat pada hotel, bungalow, penginapan konvensional lainnya maupun restoran disekitar Gili Trawangan. Begitu juga dengan petunjuk arah kiblat di kamar di setiap hotel dan penginapan konvensional masih belum terpenuhi. Fasilitas untuk untuk berwudu masih belum memadai untuk memberikan kemudahan dalam berwudu, fasilitas kamar mandi hanya terdapat shower mandi dan wastefel, hal tersebut tentu kurang memadai dalam melakukan wudhu maupun bersuci.

Penelusuran dokumentasi diperoleh situs website Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat. Dalam situs tersebut memuat semua produk hukum dan dokumentasi pemerintah provinsi secara umum. Masih belum terdapat situs resmi yang spesifik terhadap perda

pariwisata halal yang interaktif. Terkonfirmasi juga melalui foto digital terhadap fasilitas penginapan hotel OYO Mentari yang belum sesuai dengan yang disyaratkan dalam perda pariwisata halal.

Menurut Goggin *et al* (1990) bahwa semakin besar sumber daya yang dialokasikan, semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan. Berdasarkan hal tersebut aspek sumber daya pada pariwisata konvensional masih belum maksimal menopang dalam keberhasilan implementasi kebijakan peraturan daerah tentang pariwisata halal, hal tersebut disebabkan oleh indikator staff dan fasilitas yang belum memadai. Menurut Keban (2007) disposisi atau sikap merupakan salah satu faktor eksternal yang mempengaruhi implementasi sebuah kebijakan. Terdapat dua indikator untuk mengukur disposisi terhadap perda pariwisata halal pada pariwisata konvensional di Gili Trawangan yaitu aspek Pengangkatan Birokrasi dan aspek Insentif. Dari hasil wawancara, Pengangkatan birokrat/sikap birokrat di tingkat dinas sudah dapat dikatakan baik dan sangat mendukung pelaksanaan peraturan daerah tentang pariwisata halal pada umumnya namun masih terdapat kekurangan pada pelaksana tingkat desa hingga dusun di sektor pariwisata konvensional gili trawangan. Indikator insentif belum dapat dilaksanakan sebagaimana diatur dalam perda pariwisata halal dan begitu juga dengan sanksi administratif.

Insentif maupun sanksi yang ditentukan dalam perda pariwisata halal belum dapat diterapkan pada pariwisata konvensional Gili Trawangan. Hal tersebut dilihat pada sikap abai pelaku industri pariwisata konvensional terhadap ketentuan perda pariwisata halal. Dokumentasi menguatkan pengangkatan birokrat yang memadai, Terlihat dari susunan personalia dalam dinas pariwisata dan kebudayaan memiliki SDM yang berkompeten dan sesuai dengan pernyataan kepala bidang pengembangan usaha dan destinasi pariwisata Kabupaten Lombok Utara bahwa "The Right Man on the Right Place".

Menurut Ripley dan Franklin (1986) bahwa untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan perlu didasarkan pada tiga aspek, yaitu: 1) tingkat kepatuhan birokrasi

terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi, sebagaimana diatur dalam undang-undang, 2) adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta 3) pelaksanaan dan dampak manfaat) yang dikehendaki dari semua program terarah. Aspek disposisi dalam implementasi peraturan daerah pariwisata halal pada pariwisata konvensional di gili trawangan dari indikator sikap/pengangkatan birokrat pada tingkat atas trsinkronisasi dengan baik, namun pada tingkat aparat desa hingga dusun belum tersinkron dengan baik. Dari segi insentif yang sama sekali belum diberlakukan begitu juga dengan sanksi administrasi.

Dalam aspek struktur birokrasi menurut teori edward III terdapat dua indikator yang menjadi tolak ukur dalam impelentasi kebijakan perda pariwisata halal yaitu Standard Operational Procedure (SOP) atau lebih dikenal dengan prosedur kerja dan fragmentasi atau penyebaran tanggung jawab terhadap sebuah kebijakan. Pelaksanaan Perda pariwisata halal yang ada saat ini disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi masing-masing kabupaten dalam menunjang pelaksanaan perda pariwisata halal pada pariwisata konvensional, masih belum ada ketentuan SOP yang baku dan tetap serta mengikat. Dari jawaban tersebut, fragmentasi yang ada hanya berkaitan dengan proses sertifikasi halal yang menjadi ranah DSN-MUI bagi pelaku industri pariwisata yang memang fokus dalam pariwisata halal. Fragmentasi tersebut tidak bersinggungan langsung terhadap industri pariwisata konvensional.

Pada pariwisata konvensional tidak ada SOP yang mengikat. Bahkan cenderung seperti tidak adanya SOP yang berlaku. Begitu juga hasil penulisan dokumentasi, dalam SK SOP DSN-MUI tidak ditemukan adanya ketentuan yang bersinggungan dengan pariwisata konvensional dalam memenuhi ketentuan yang ditetapkan dalam perda pariwisata halal yang dikhususkan bagi pariwisata konvensional. Salah satu pendukung keberhasilan impelemntasi adalah karakteristik dan kemampuan agen pelaksana yaitu yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mem-

pengaruhi implementasi suatu program. Hasil analisis dua indikator aspek struktur birokrasi cukup baik dalam menunjang implementasi perda pariwisata halal pada pariwisata konvensional di Gili Trawangan. Hal tersebut dikarenakan SOP yang fleksibel dan fragmentasi yang ada tidak bersinggungan langsung dengan pariwisata konvensional.

## SIMPULAN

Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 tahun 2016 tentang Pariwisata Halal pada Pariwisata Konvensional di Gili Trawangan belum sepenuhnya terlaksana sebagaimana ketentuan dalam peraturan daerah tersebut. Hal tersebut diindikasikan dari ditemukannya beberapa faktor yang menjadi penghambat berdasarkan indikator dari teori yang digunakan. Kajian dalam penelitian ini mewakili salah satu lokus implementasi peraturan daerah, maka diperlukan kajian yang lebih luas lagi sehingga bisa didapatkan informasi yang lebih menyeluruh mengenai implementasi kebijakan tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2014. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Edward III, George C., Sharkansky, Ira. 1978. *The Policy Predicament, Making and Implementing Public Policy*. San Francisco: W. H. Freeman and Company.
- Moleong, Lexy J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, Riant. 2013. *Metode Penelitian Kebijakan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Parson, Wayne. 2006. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana.
- Tangkilisan, Hessel Nogi. S. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Lukman Offset..
- Wahab, Solichin Abdul, 2008. *Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Universitas Muhamadiyah.