

**Kebijakan Perlindungan Cagar Budaya Dalam Melindungi Batu Granit
Raksasa (Studi Kasus di Kecamatan Bunguran Timur
Kabupaten Natuna Tahun 2011-2012)**

**Fitri Juliasari
Pembimbing Wan Asrida
Fitri.juliasari@yahoo.com**

**Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Riau
Kampus Bina Widya Km 12,5 Simpang Baru, Pekanbaru 28293**

ABSTRACT

One giant granite natural resources capable of providing income and the potential for preservation as an iconic tourist destination. Of some rocks that have a large size, may have significance for the history of an area. Therefore there needs to be a safeguard. Safeguards related to what should be done by the Natuna regency administration, such as the Department of Tourism, Environment and Culture Department of Education, because the protection is closely related to the development of the sector and the tourism potential of the region. But so far, the new Natuna District Government issued a Decree on Registration of Objects of Cultural and Attractions About Determination District Natuna yet issued regulations related to tourism potential or even capture, management and utilization of the huge granite rock. The lack of such a reference causes the Department of Tourism, Department of Education and Culture and the Environment Agency can not make a policy in order to protect, preserve existing potential granite.

This study aims to identify and analyze policies for the protection of cultural heritage in protecting the giant granite rock in the District of East Natuna regency Bunguran and obstacles encountered. This research was conducted in the District Bunguran East Natuna regency of Riau Islands province, which is the key informants in this study was the first Member of Parliament Commission Natuna Regency, Head of Education and Culture Natuna Regency, Head of Tourism, Head of the Environment Agency, Head East Bunguran, Sepempang Village Head (Stone Russia), headman Ranai City (Batu Tok Footprint Nyong), Environmental Observer, Community Leaders Bunguran East, Granite and Stone-breaking. The data analysis technique used is descriptive analysis kualitatif, with a deductive inference.

The research proves that there is no concrete protection efforts undertaken by the Department of Tourism, Department of Education and Culture, Department of Mines and Energy, Promotion Agency. In other words, in carrying out the implementation of the Act has not been done well, however there are some protective measures undertaken departments of Education and Culture, including: rescue by registering stone path that has historical value. While the obstacles faced in the protection of giant granite rocks, consisting of: the absence of clear

rules, unavailability of expert rock, no allocation / budget special protection granite, and lack of public awareness.

Keywords: Granite Stone, Protection, Heritage

A. Latar Belakang Masalah

Batu granit merupakan salah satu jenis batu alam yang dihasilkan melalui proses sedimentasi maupun yang dihasilkan dari letusan gunung yang dimuntahkan dari perut bumi dalam bentuk lava. Batu granit yang keluar akan mengalami pembekuan dan mengeras yang diakibatkan oleh faktor alam seperti dipengaruhi oleh air, angin, air, maupun gravitasi.¹

Di Indonesia sebaran batu granit yang terbanyak ada di provinsi Bangka Belitung atau dikenal juga dengan “pusat batu granit dunia”² dan ini sudah dikelola menjadi objek geowisata dan beberapa tahun terakhir telah menjadi objek wisata yang mampu mencuri perhatian dunia. Sedangkan di Kabupaten Natuna Kepulauan Riau tidak terdapat data pendukung mengenai sebaran batu granit, namun secara keseluruhan potensi batu granit di Kabupaten Natuna tidak kalah jauh dengan yang terdapat di Kepulauan Bangka Belitung. Permasalahan mendasar adalah belum adanya upaya pemerintah daerah untuk menjadikan batu granit ini sebagai salah satu objek wisata yang bernilai ekonomis.

Undang-Undang Dasar 1945 bab XIV pasal 33 ayat 3

¹ <http://www.bimbingan.org/proses-pembentukan-batu-granit.htm>, diakses tanggal 28 November 2013

² <http://dyahpamelablog.wordpress.com/tag/batu-granit/>, diakses tanggal 29 November 2013

menyebutkan: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.³

Sejalan dengan pernyataan diatas, salah satu bentuk pengelolaan dan pengolahan sumber daya alam untuk keperluan mata pencaharian ialah memecah batu granit, yang dilakukan oleh masyarakat di Kecamatan Bunguran Timur Kabupaten Natuna Provinsi Kepulauan Riau. Masyarakat Natuna banyak yang mengandalkan batu granit sebagai sumber nafkah keluarga karena melimpahnya hasil alam itu di daerah mereka. Sehari-hari banyak dijumpai ibu rumah tangga dan kaum laki-laki yang memecah batu granit baik di pekarangan rumah maupun di lahan areal perkebunan masyarakat atau bahkan di pinggir pantai.

*“Pekerjaan memecah batu bagi masyarakat memang sudah lama dilakukan, hal ini terjadi karena tingginya harga jual dari batuan granit tersebut dalam satu rade batu dihargai dengan harga Rp.500.000, inilah yang menjadi penyebab banyaknya batu granit yang hancur dan rusak ”.*⁴

³ Undang-undang dasar 1945 bab XIV pasal 33 Tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, ayat 3.

⁴ Wawancara Pra Observasi dengan Bapak Drs. H. Syamsul Hillal,

Potensi dan pengelolaan batu granit yang besar dan dalam jumlah yang banyak di seluruh wilayah Kabupaten Natuna, menyebabkan ada beberapa anggota masyarakat dan perusahaan berupaya untuk melakukan eksploitasi besar-besaran untuk kepentingan ekspor, karena diyakini kualitas batu granit yang ada di Natuna jauh lebih baik dengan batu granit yang berasal dari China (yang beredar di pasaran internasional sekarang ini)⁵.

Mengingat besarnya kemungkinan kerusakan sumber daya alam (khususnya di pesisir pantai) akibat eksploitasi batu granit, serta mengurangi keindahan alam sebagai potensi pariwisata di Kecamatan Bunguran Timur, maka Dinas Pariwisata telah mengeluarkan larangan memecah dan mengambil batu granit, namun larangan tersebut masih berupa pengumuman yang ditempatkan pada beberapa tempat saja (dilokasi batu granit). Namun upaya demikian tidak serta merta membuat masyarakat berhenti memecah batu granit, meskipun dengan cara sembunyi-sembunyi. Selain itu, ketidakjelasan kebijakan dari instansi terkait dalam upaya melindungi batu granit besar yang ada di Kecamatan Bunguran Timur sebagai aset cagar budaya tidak memberikan sanksi yang jelas bagi masyarakat. Banyak spekulasi yang beredar bahwa potensi batu granit yang melimpah akan dikelola dengan

jalan mendatangkan investor, baik lokal maupun internasional (kualitas batu yang lebih baik dari batu granit Cina). Namun demikian salah satu yang bisa diapresiasi dengan baik adalah terbitnya dua (2) Keputusan Bupati Natuna Tentang Penetapan Objek Wisata Daerah, diantaranya: Pulau Senoa, Pulau Senginap, Teluk Selahang, Pantai Teluk Depeh, Pantai Teluk Buton, Pantai Sisi, Pantai Batu Kasah & Cemanga, Pulau Kembang, Batu Senduyung dan Batu Catur, sebagai Kawasan Objek Wisata Daerah untuk tahap pertama.⁶ Tindaklanjut dari keputusan tersebut baru direalisasikan dalam bentuk rencana pengembangan pada tahun 2012. “Salah satu tujuan dari rencana tersebut adalah memberikan arahan agar pengembangan kepariwisataan dapat menjadi sektor andalan bagi Kabupaten Natuna, sehingga seluruh lapisan masyarakat memperoleh manfaat baik ekonomi maupun sosial budaya”.⁷ Dan surat Keputusan Bupati Kabupaten Natuna Tentang Pendaftaran Benda Cagar Budaya, diantaranya: Rumah Dinas Camat, Gedung Sri Serindit, Batu Rusia, Batu Tapak Kaki Tok Nyong, Rumah Datuk Kaya Muhammad Benteng, Tarian Mendu, dan Keramat Binjai, sebagai Benda

Kepala Dinas Pariwisata Kecamatan Bunguran Timur, Kabupaten Natuna. Senin 4 juni 2014.

⁵<http://www.podiuminteraktif.com/berita-299-natuna-atlantis-yang-hilang.html>, diakses tanggal 25 Mei 2013

⁶ Surat Keputusan Bupati Natuna Nomor 158 Tahun 2010 Tentang Penetapan Objek Wisata Daerah Kabupaten Natuna. 4 Mei 2010.

⁷ Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah Kabupaten Natuna.

Cagar Budaya Daerah untuk tahap pertama⁸

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, Pasal 1 butir 23 hakekat perlindungan adalah upaya mencegah dan menanggulangi kerusakan, kehancuran, atau kemusnahan dengan cara Penyelamatan, Pengamanan, Zonasi, Pemeliharaan, dan Pemugaran Cagar Budaya⁹. Dalam undang-undang cagar budaya, dinyatakan terdapat 9 (sembilan) bentuk / upaya perlindungan cagar budaya, diantaranya: penyelamatan, pengamanan, pemeliharaan, pemugaran, pengembangan, penelitian, revitalisasi, adaptasi, dan pemanfaatan. Perlindungan pada prinsipnya mengandung dua aspek, yakni perlindungan hukum dan perlindungan fisik. Berkenaan dengan hal-hal tersebut di atas, perlindungan adalah upaya pencegahan dan penanggulangan yang dapat menimbulkan kerusakan, kerugian, dan kepunahan kebudayaan berupa gagasan, karya budaya termasuk harkat dan martabat serta hak budaya yang dapat diakibatkan oleh perbuatan manusia ataupun karena proses alam¹⁰. Bab

III, Pasal 9 juga menyebutkan bahwa perlindungan dapat dilakukan melalui usaha (a) mencatat, menghimpun, mengolah, dan menata informasi kebudayaan; (b) registrasi; (c) pendaftaran atas hak kekayaan intelektual; (d) legalitas aspek budaya; (e) penelitian; dan (f) penegakan peraturan perundang-undangan (Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata, 1999).

Bentuk perlindungan yang dimaksudkan sebagaimana penjelasan terdahulu, termasuk dalam rincian tugas pokok Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Natuna Pasal 28 Seksi Pengembangan Kebudayaan dan Seni Nonformal Informal, ayat (2) huruf h, yang berbunyi: “Melaksanakan penyelamatan, pelestarian, pemeliharaan, pemugaran terhadap situs dan benda cagar budaya”.

Sehubungan dengan upaya perlindungan yang dimaksud, tidak dapat dipisahkan dari peran yang seharusnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Natuna, khususnya Dinas Pariwisata, Lingkungan Hidup dan Dinas Pendidikan Kebudayaan, karena upaya perlindungan berkaitan erat dengan upaya pengembangan sektor dan potensi pariwisata daerah.

Secara terperinci, dari uraian sebelumnya ada beberapa fenomena terkait yang menjadi landasan atau alasan ketertarikan terhadap permasalahan ini, diantaranya:

1. Banyak batu-batu yang ada di Natuna ini yang tidak mendapatkan perhatian dari pemerintah daerah tersebut untuk di lindungi.

⁸ Surat Keputusan Bupati Natuna Nomor 162 Tahun 2011 Tentang Pendaftaran Benda Cagar Budaya Daerah Kabupaten Natuna. 22 April 2011.

⁹ Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, Pasal 1 butir 23

¹⁰ Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor 42 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pelestarian Kebudayaan Bab I butir 3.

2. Banyaknya letak batu-batu granit raksasa itu di lahan penduduk membuat batu-batu tersebut menjadi lahan mata pencarian dari penduduk dengan cara memecahkan batu-batu tersebut kecil-kecil yang kemudian akan dijual. Padahal batuan tersebut mempunyai nilai sejarah, hal yang dilakukan oleh para penduduk ini merupakan suatu yang tidak boleh dilakukan namun hal ini juga tidak bisa menyalahkan para penduduk tersebut, ini dikarenakan tempat batu-batu tersebut terletak di tanah milik mereka. Seharusnya hal ini menjadi perhatian dari para pemerintah daerah kabupaten natuna terutama di kecamatan bunguran timur untuk mencari solusi dari masalah perusakan yang dilakukan oleh penduduk ini.
3. Dengan melihat kejadian yang telah terjadi seharusnya pemerintah daerah memiliki langkah untuk mengatasi masalah ini apakah kebijakan dari pemerintah daerah untuk masalah ini, apakah pemerintah membeli batu-batu tersebut utuh-utuh beserta lahannya, atau pemerintah membuat lapangan pekerjaan bagi masyarakat agar batu-batu tersebut tidak hilang. Ini dikarenakan batu-batu granit raksasa tersebut dapat menjadi penghasilan tersendiri bagi pemerintah daerah dalam sektor pariwisata, sebab tidaklah banyak daerah-daerah yang mempunyai keindahan alam yang berupa bebatuan granit raksasa seperti yang ada di kabupaten natuna.

Berangkat dari fenomena-fenomena serta upaya pengembangan sektor pariwisata yang dilakukan pemerintah daerah (Kabupaten Natuna), pada dasarnya sangat bertolak belakang dengan upaya melindungi batu granit yang ada, karena batu granit yang ada merupakan salah satu elemen yang membentuk keelokan dan keindahan pariwisata Natuna. Jika sebuah kebijakan mengembangkan, memajukan pariwisata hanya berlaku pada objek wisata tanpa mempertimbangkan unsur pembentuk dari wisata itu sendiri (karena keindahan wisata bukan hanya pada objek tertentu saja), sangat bertentangan dengan tujuan dari sebuah kebijakan yang melindungi segenap warganya.

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah, penulis merasa tertarik dan berkeinginan untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul permasalahan: **Kebijakan Perlindungan Cagar Budaya Dalam Melindungi Batu Granit Raksasa** (Studi Kasus di Kecamatan Bunguran Timur Kabupaten Natuna Tahun 2011-2012).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan narasi pada latar belakang masalah dan identifikasi masalah, untuk kepentingan penelitian, permasalahan dalam penelitian ini difokuskan kepada:

1. Bagaimana kebijakan perlindungan cagar budaya dalam melindungi batu granit raksasa di Kecamatan Bunguran Timur Kabupaten Natuna Tahun 2011-2012 ?

2. Apa saja kendala yang dihadapi dalam melindungi batu granit raksasa di Kecamatan Bunguran Timur Kabupaten Natuna 2011-2012 ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a) Untuk mengetahui dan menganalisa kebijakan perlindungan cagar budaya dalam melindungi batu granit raksasa di Kecamatan Bunguran Timur Kabupaten Natuna.
- b) Untuk mengetahui dan menganalisa kendala yang dihadapi dalam melindungi batu granit raksasa di Kecamatan Bunguran Timur Kabupaten Natuna.

2. Manfaat Penelitian

Kegunaan atau manfaat yang diharapkan dengan adanya penelitian terkait permasalahan ini, diantaranya:

- a) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan masukan yang dapat digunakan sebagai bahan referensi bagi ilmu pengetahuan, terutama yang berhubungan dengan peran pemerintah daerah dalam melindungi batu granit raksasa di Kecamatan Bunguran Timur Kabupaten Natuna, serta kendala yang dihadapi.
- b) Adanya hasil penelitian, diharapkan menjadi panduan bagi anggota masyarakat agar

lebih memperhatikan dan menjaga lingkungan, sehingga Sumber Daya Alam yang melimpah tidak hanya dijadikan sebagai ajang komersialisasi dan sumber mata pencaharian semata.

- c) Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan dan tambahan referensi untuk karya tulis ilmiah selanjutnya, lebih spesifik bagi penulis yang memiliki kesamaan minat dan bakat pada permasalahan yang sama.

D. Konsep Teori

Sebagai upaya memahami, menganalisis permasalahan penelitian, diperlukan pendapat, pandangan para ahli (konsep/teori) sebagai pedoman yang dapat membantu dan memudahkan penelitian. Oleh karena itu diperlukan kerangka teori yang memuat pokok-pokok pikiran yang menggambarkan dari sisi mana permasalahan penelitian dibahas. Dalam penelitian ini pendekatan (kerangka) teori yang digunakan, diantaranya:

1. Kebijakan

Donovan dan Jackson dalam Keban menjelaskan bahwa *policy* dapat dilihat secara filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses dan sebagai kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi; sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu

cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya dan sebagai kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.¹¹

James E. Anderson dalam Wahab memberikan rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.¹² Kebijakan berkaitan dengan perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan keputusan, dan evaluasi terhadap dari pelaksanaan keputusan tersebut terhadap orang banyak yang menjadi sasaran kebijakan (kelompok target). Kebijakan merupakan sebuah alat atau instrumen untuk mengatur penduduk dari atas ke bawah, dengan cara memberikan penghargaan dan sanksi.¹³

Thomas R. Dye dalam Tangkilisan memberikan pengertian dasar mengenai kebijakan publik sebagai apa yang tidak dilakukan maupun yang dilakukan oleh pemerintah¹⁴. Menurut Thomas Dye

dalam Subarsono, menyebutkan kebijakan publik adalah pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa:

- a. Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta;
- b. Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.¹⁵

2. Implementasi Kebijakan

Laster & Stewart dalam Wijaya memberikan pengertian implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*).¹⁶

¹¹ Keban, Yermias, T, 2004, Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu, Penerbit Gava Media, Yogyakarta, hal. 55.

¹² Wahab, Solichin Abdul, 2004, Analisa Kebijakan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 2.

¹³ Marzali, Amri, 2012, Antropologi dan Kebijakan Publik, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal. 20.

¹⁴ *Ibid.*, hal 1.

¹⁵ Subarsono, AG, 2005, Analisis Kebijakan Publik, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, hal. 2.

¹⁶ Wijaya, Fitra Kusuma, 2013, Analisis Implementasi Kebijakan Program Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional Di Kota Pekanbaru Tahun 2012, Skripsi-S1, Program

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasi dalam bentuk program atau melalui formalitas kebijakan *deivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.¹⁷

Perlu diketahui bahwa mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu kebijakan dikeluarkan. Kalau kita mendalami lebih jauh mengenai implementasi kebijakan, orientasi tunggalnya adalah pada kepentingan publik. Maka tiap-tiap kebijakan publik seyogyanya memiliki 'semangat kepublikan', yang mau tidak mau implementasinya harus menempatkan publik sebagai sektor utama dalam tiap proses kebijakan.¹⁸

Menurut Van Meter dan Van Hom ada enam faktor yang tercakup dalam model implementasi kebijakan :

- a. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan
- b. Sumber-sumber kebijakan
- c. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

- d. Karakteristik-karakteristik badan-badan pelaksana
- e. Kondisi ekonomi , sosial dan politik
- f. Kecendrungan para pelaksana.¹⁹

Sedangkan menurut Edward III menunjukkan empat variabel yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi, yakni diantaranya:

- a) Komunikasi, yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilakukan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (*target group*). Tujuan dan sasaran dari program/kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program. Ini menjadi penting karena semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengaplikasikan program dan kebijakan dalam ranah yang sesungguhnya.
- b) Sumber daya, yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan

Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Riau, Pekanbaru, hal. 13-14

¹⁷ Nugroho, Riant, 2004, Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi, Gramedia, Jakarta, hal. 160

¹⁸ Putra, Fadillah., 2005, Kebijakan Tidak Untuk Publik, CV. Langit Aksara, Yogyakarta, hal. 35

¹⁹ Wijaya, Fitra Kusuma, 2013, Analisis Implementasi Kebijakan Program Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional Di Kota Pekanbaru Tahun 2012, Skripsi-S1, Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Riau, Pekanbaru, hal.21

baik kualitas maupun kuantitas implementator yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan. Keduanya harus diperhatikan dalam implementasi program/kebijakan pemerintah. Sebab tanpa kehandalan implementator, kebijakan menjadi kurang enerjik dan berjalan lambat dan seadanya. Sedangkan, sumber daya finansial menjamin keberlangsungan program/kebijakan. Tanpa ada dukungan finansial yang memadai, program tak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.

- c) Disposisi, yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementator oleh kejujuran, komitmen dan demokratis. Implementator yang memiliki komitmen yang tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program/kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementator untuk tetap berada dalam aras program yang telah digariskan dalam *guidline* program. Komitmen dan kejujurannya membawanya semakin antusias dalam melaksanakan tahap-tahap program secara konsisten. Sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementator dan kebijakan dihadapan anggota kelompok sasaran. Sikap ini

akan menimbulkan rasa percaya dan kepedulian kelompok sasaran terhadap implementator dan program/kebijakan.

- d) Struktur Birokrasi, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui Standar Operating Prosedur (SOP) yang dicantumkan dalam *guideline* program/kebijakan. SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas, sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapapun karena akan menjadi acuan bekerjanya implementator. Sedangkan struktur organisasi pelaksana sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit, panjang dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat.²⁰

E. Definisi Operasional

Untuk lebih memudahkan dalam memahami dan mengerti

²⁰ Hidayat, Rahmat, 2014, Upaya Pemerintah Kabupaten Bengkalis Dalam Penanggulangan Abrasi (Studi Pada Pesisir Pantai Kabupaten Bengkalis Tahun 2010-2012), Skripsi-S1, Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Riau, Pekanbaru, hal.14.

tentang judul dan arah dari penelitian ini, maka dapat dirumuskan beberapa konsep yang digunakan, antara lain:

1. Kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tatanilai baru dalam masyarakat. Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku. Kebijakan pada umumnya bersifat problem solving dan proaktif.
2. Implementasi kebijakan adalah merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh aktor-aktor (pemerintah/swasta) setelah keputusan-keputusan kebijakan ditetapkan yang memberikan otoritas program atau suatu jenis keluaran yang nyata.
3. Cagar budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan Kawasan Cagar Budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan. (UU No.11 tahun 2010, pasal 1 ayat 1).
4. Batu granit adalah batuan beku yang bersifat sangat keras, berukuran besar dan biasanya banyak dipergunakan sebagai bahan pembuat konstruksi atau bangunan. Granit terbentuk jauh di dalam bumi dan tersingkap di permukaan bumi karena adanya erosi dan tektonik.

5. Melindungi adalah kegiatan yang dilakukan pemerintah dalam rangka melestarikan, merawat, menjaga dan memelihara benda-benda cagar budaya dari kerusakan, pencurian dan lain sebagainya.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif, penulis berusaha untuk mengetahui gejala-gejala yang terjadi pada objek penelitian yang berlangsung pada waktu tertentu dan kemudian menggambarkan kejadian-kejadian tersebut sesuai dengan data dan fakta yang didapat dari hasil pengolahan data penelitian lapangan (secara kualitatif).

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kecamatan Bunguran Timur Kabupaten Natuna Provinsi Kepulauan Riau.

Alasan utama penetapan lokasi penelitian adalah telah banyak terjadinya kerusakan terhadap batuan granit raksasa yang memepunyai dampak buruk di masa akan datang. Alasan lain adanya kepentingan yang lebih besar dengan tujuan komersialisasi batu granit, sehingga terkesan pemerintah daerah tidak membuat dan mengeluarkan kebijakan. Selain itu, alasan belum adanya penelitian

terdahulu terhadap permasalahan yang sama yang dilakukan juga menjadi alasan ketertarikan penulis untuk melakukan penelitian di Kecamatan Bunguran Timur, mengingat banyak potensi pariwisata yang dapat dikembangkan dengan keberadaan batu granit.

3. Sumber Data

Informan adalah satu atau sekelompok orang yang penulis jadikan sebagai sumber informasi terhadap permasalahan penelitian. Dalam penelitian ini informan ditetapkan sebagai berikut: Anggota DPRD Kabupaten Natuna Komisi I, Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Natuna, Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Natuna, Kepala Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Natuna, Camat Bunguran Timur, Kepala Desa Sepempang (Batu Rusia), Lurah Ranai Kota (Batu Sindu dan Batu Kapal), Pengamat Lingkungan, Tokoh Masyarakat Bunguran Timur, dan Pemecah Batu Granit.

Tabel 1.1
Informan penelitian

No	Informan	Jumlah
1	Anggota DPRD Kabupaten Natuna Komisi I	1
2	Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Natuna	1
3	Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Natuna	1
4	Kepala Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Natuna	1
5	Camat Bunguran Timur	1
6	Lurah Ranai Kota (Batu Sindu dan Batu Kapal)	1
7	Kepala Desa Sepempang (Batu Rusia)	1
8	Tokoh Masyarakat	2
9	Pengusaha Batu	1
10	Pemecah Batu	3
Jumlah		13

Sumber : Data Olahan 2014

4. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari hasil wawancara atau jawaban langsung informan yang dijadikan objek penelitian mengenai peran Dinas Pariwisata dalam melindungi batu granit raksasa (studi kasus di Kecamatan Bunguran Timur Kabupaten Natuna tahun 2011-2012), adapun data tersebut diantaranya : 1) Kegiatan perlindungan terhadap kerusakan batu granit raksasa; 2) Keterlibatan antar sektor dalam melindungi batu granit; 3) Kendala dalam melindungi batu granit raksasa; 4) Kejelasan produk hukum untuk

mewujudkan perlindungan batu granit.

b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui dokumen seperti perpustakaan dan Instansi/Dinas yang terkait, berupa situs resmi Dinas-dinas yang terkait dan dari buku untuk mendapatkan teori-teori tertentu yang relevan dengan permasalahan penelitian yaitu Undang-undang No.11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, Peraturan-peraturan daerah No.5 Tahun 2012 Tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah Kabupaten Natuna, keputusan Bupati No.158 Tahun 2010 Tentang Penetapan Objek Wisata Daerah Kabupaten Natuna, Surat Keputusan Bupati Natuna Nomor 162 Tahun 2011 Tentang Pendaftaran Benda Cagar Budaya Daerah Kabupaten Natuna dan beberapa hal lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini penulisan menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

a) Observasi

Observasi atau pengamatan dalam penelitian ini dilakukan dengan jalan mengamati secara langsung

peran Dinas Pariwisata dalam perlindungan yang sudah dilakukan, pengambilan dan pengelolaan batu granit oleh masyarakat (penduduk) sebagai lahan mata pencaharian baru serta mengamati peran Dinas Pariwisata serta kendala-kendala dalam hal perlindungan batu granit itu sendiri.

b) Wawancara

Dilakukan dengan pedoman wawancara terstruktur, yaitu antara suatu pertanyaan dengan pertanyaan lainnya saling berhubungan mengenai masalah yang terjadi.

6. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif, dengan jalan menarasikan serta menjelaskan mengenai fenomena yang terjadi dan diperkuat dengan argumen-argumen pendukung penelitian. Penarikan kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dilakukan menggunakan metode berfikir deduktif (umum ke khusus).²¹

KESIMPULAN DAN SARAN

G. Kesimpulan

²¹ Patilima, Hamid. 2011. Metode Penelitian Kualitatif. Alfabeta. Jakarta. Hal 7

Sehubungan dengan penelitian yang dilakukan, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Hasil penelitian mengenai Kebijakan Perlindungan Cagar Budaya Dalam Melindungi Batu Granit Raksasa (Batu Rusia) di Kecamatan Bunguran Timur, sesuai dengan Undang-Undang Cagar Budaya, membuktikan bahwa *belum ada perlindungan konkrit* yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Badan Lingkungan Hidup. Komunikasi dalam perlindungan batu granit belum terjalin dengan baik meski kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh dinas-dinas terkait sudah dilaksanakan. Pemberian sosialisasi kepada masyarakat mengenai pentingnya melindungi benda cagar budaya tidak seluruhnya terselenggara sebab terkendala dengan lahan dari batuan-batuan tersebut masih milik masyarakat, yang sebagian besar dari masyarakat bekerja sebagai pemecah batu granit. Dari segi sumber daya masih belum terlaksana dengan baik ini bisa dilihat tidak adanya dana khusus dan tidak adanya tenaga ahli dalam perlindungan batu granit raksasa ini. Dengan kata lain implementasi dalam melaksanakan Undang-Undang belum dilakukan dengan baik, namun demikian ada beberapa upaya perlindungan yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan.
2. Kendala yang dihadapi perlindungan batu granit

raksasa, terdiri dari: belum adanya peraturan yang jelas, tidak tersedianya tenaga ahli batuan, tidak ada alokasi / anggaran khusus perlindungan batu granit, dan rendahnya kesadaran masyarakat.

H. Saran

Berdasarkan hasil, pembahasan dan kesimpulan penelitian, dapat dikemukakan beberapa saran sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah Kabupaten Natuna harus lebih cepat tanggap dalam menetapkan aturan mengenai cagar budaya, khususnya mengenai perlindungan batu granit dari eksploitasi, kerusakan akibat ulah manusia dan kerusakan oleh alam. Sehingga batu-batu raksasa benar-benar memberikan daya tarik dan nilai tambah bagi karakteristik daerah dan tujuan wisata.
2. Pemerintah Daerah Kabupaten Natuna agar menyiapkan alokasi anggaran dana khusus untuk perlindungan batuan granit yang sudah di registrasi. Dana anggaran ini tentu bertujuan untuk meningkatkan peran dari Dinas-dinas yang terkait terutama Dinas Pariwisata dalam perlindungan batu granit yang dapat meningkatkan aset pariwisata di Kabupaten Natuna.
3. Pemerintah Daerah bekerja sama dengan Dinas-dinas yang terkait ikut serta dalam meningkatkan kerjasama dengan anggota masyarakat dalam rangka membangun kesadaran dan kepedulian terhadap lingkungan, sehingga potensi kerusakan,

pencurian batu granit bisa diminimalisir. Hal ini bisa dilakukan dengan cara memberikan seminar terbuka bagi masyarakat terhadap dampak yang akan terjadi apabila batuan granit tersebut rusak ataupun musnah.

4. Agar masyarakat mengurangi aktivitas pertambangan liar dengan cara membakar dan memecah batu sebelum benar-benar ada aturan dan izin pertambangan yang dikeluarkan oleh instansi terkait.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka
- Keban, Yeremias, T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media
- Mulyana, Dedy. 2004. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosda Karya
- Patilima, Hamid. 2011. *Metode Penelitian Kualitatif*. Alfabeta: Jakarta
- Nugroho, Riant. 2004. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Gramedia
- Winarno, Budi, 2002, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*,

Yogyakarta: Media Pressindo

- Wahab, Solichin Abdul. 2004. *Analisa Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara

Peraturan-peraturan

- Republik Indonesia. *Undang-undang dasar 1945 Tentang Perekonomian dan Kesejahteraan Sosial*. Lembaga Nrgara RI tahun 2010. Sekretariat Negara. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2004. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*. Lembaga Negara RI Tahun 2004. Sekretariat Negara. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2010. *Undang Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya*. Lembaga Negara RI Tahun 2010. Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. 2009. *Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor 42 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pelestarian Kebudayaan*. Sekretariat Kabinet RI. Jakarta
- Republik Indonesia. 1995. *Keputusan Menteri Republik Indonesia Nomor*

063/U/1995 Tentang
Perlindungan dan
Pemeliharaan Benda Cagar
Budaya. Sekretariat Kabinet
RI. Jakarta

Republik Indonesia. 2010. *Surat Keputusan Bupati Natuna Nomor 158 Tahun 2010 Tentang Penetapan Objek Wisata Daerah Kabupaten Natuna*. Natuna: Pemerintahan Daerah Kabupaten Natuna.

Republik Indonesia. 2012. *Surat Keputusan Bupati Natuna Nomor 162 Tahun 2011 Tentang Pendaftaran Benda Cagar Budaya Daerah Kabupaten Natuna*. Natuna: Pemerintahan Daerah Kabupaten Natuna.

Republik Indonesia. *Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Pariwisata*. Natuna: Pemerintahan Daerah Kabupaten Natuna.

Tesis dan Skripsi

Hidayat, Rahmat, 2014, Upaya Pemerintah Kabupaten Bengkalis Dalam Penanggulangi Abrasi (Studi Pada Pesisir Pantai Kabupaten Bengkalis Tahun 2010-2012), Skripsi-S1, Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Riau, Pekanbaru, hal.14.

Wijaya, Fitra Kusuma. 2013. Analisis Implementasi Kebijakan Program Rintisan Sekolah Bertaraf

Internasional Di Kota
Pekanbaru Tahun 2012,
Skripsi-S1. Pekanbaru:
Program Studi Ilmu
Pemerintahan Universitas
Riau.

Internet

<http://www.podiuminteraktif.com/berita-299-natuna-atlantis-yang-hilang.html>

<http://www.bimbingan.org/proses-pembentukan-batu-granit.htm>.

<http://dyahpamelablog.wordpress.com/tag/batu-granit/>.

<http://www.natunakab.go.id/in/brief-history.html>

http://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Natuna

Sumber-sumber Lainnya:

Natuna dalam Angka
2013, Kecamatan Bunguran
Timur Dalam Angka
berdasarkan Data Statistik
Kabupaten Natuna Tahun
2013

Dinas Pariwisata, Visi Misi Dinas
Pariwisata Kabupaten
Natuna 2011-2016
Berdasarkan Buku Panduan
Rencana Strategis Program
Dinas Pariwisata Kabupaten
Natuna 2011-2016