

**Desentralisasi dan Pengembangan Pariwisata:  
Perbandingan Strategi Administrasi Publik dalam  
Pengembangan Pariwisata di Kota Padang dan Kota  
Bukittinggi**

Aznil Mardin<sup>1</sup>, Diga Putri Oktaviane<sup>2\*</sup>  
<sup>1,2</sup>Universitas Mohammad Natsir Bukittinggi, Indonesia  
\*Corresponding author, e-mail: lingga091086@gmail.com

**Abstract**

This study examines how decentralization policies in Indonesia shape public administration strategies in the development of tourism destinations in two major cities in West Sumatra, namely Padang and Bukittinggi, which have different geographical characteristics, government structures, and fiscal capacities. Through a comparative literature study, this research found that Padang City adopted a coastal area-based modernization strategy oriented towards infrastructure development and strengthening the MICE (Meetings, Incentives, Conventions, and Exhibitions) sector. Meanwhile, Bukittinggi City has developed a heritage conservation and community-based governance approach. Decentralization has resulted in asymmetrical governance, in which fiscal capacity and geographical context significantly determine the ability of local governments to formulate tourism development strategies. This study contributes to the development of destination governance and decentralization theory by offering the perspective that regional autonomy does not automatically increase policy effectiveness. Instead, effectiveness must be supported by institutional capacity, collaboration between actors, and policy fit with the unique characteristics of the tourist destination.

**Keywords:** *Governance, tourism, policy, decentralization*



This is an open access article distributed under the Creative Commons 4.0 Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. ©2018 by author.

**Pendahuluan**

Pariwisata merupakan salah satu sektor pembangunan yang mengalami transformasi paling signifikan sejak kebijakan desentralisasi diterapkan di Indonesia pada tahun 1999. Dalam konteks otonomi daerah, pemerintah kabupaten dan kota memperoleh kewenangan untuk merumuskan, mengelola, dan mengevaluasi kebijakan pariwisata sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik spesifik daerah masing-masing. Pergeseran struktural ini memindahkan sebagian besar tanggung jawab pengembangan destinasi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sehingga membuka ruang bagi inovasi kebijakan, namun sekaligus menghadirkan tantangan baru seperti ketimpangan kapasitas, fragmentasi kewenangan, serta variasi kemampuan fiskal antarwilayah (Rondinelli, 2020).

Dalam kompleksitas kebijakan tersebut, Provinsi Sumatera Barat menjadi kasus yang menarik untuk dikaji, terutama karena memiliki dua kota dengan karakter destinasi yang sangat kontras, yakni Kota Padang sebagai kota pesisir yang berfokus pada pariwisata bahari dan urban, serta Kota Bukittinggi sebagai kota dataran tinggi yang menitikberatkan pada pariwisata warisan budaya dan sejarah. Keduanya berada dalam kerangka desentralisasi yang sama, namun strategi pengembangan pariwisata yang berkembang menunjukkan perbedaan yang signifikan.

Kota Padang sebagai ibu kota provinsi dan kota pesisir terbesar di pantai barat Sumatera memprioritaskan pengembangan wisata pantai sebagai agenda utama pembangunan. Orientasi kebijakan mencakup revitalisasi Pantai Padang, pembangunan promenade, perluasan ruang publik, serta penguatan sektor Meetings, Incentives, Conventions, and Exhibitions (MICE) (Siskawati, 2021). Pendekatan ini merefleksikan upaya pemerintah kota dalam meningkatkan daya tarik pariwisata urban modern sekaligus menjadikan kawasan pesisir sebagai etalase pertumbuhan ekonomi daerah.

Namun demikian, karakteristik wilayah pesisir yang rentan terhadap abrasi, gelombang tinggi, dan risiko tsunami menempatkan Kota Padang dalam dilema kebijakan. Kawasan pantai tidak hanya menjadi ruang wisata, tetapi juga arena kontestasi kepentingan antara nelayan, pedagang, investor, dan pemerintah. Dalam konteks desentralisasi, tumpang tindih kewenangan pengelolaan wilayah pesisir dan ruang laut semakin memperumit tata kelola pariwisata (Herawati, 2024).

Berbeda dengan Padang, Kota Bukittinggi sebagai destinasi dataran tinggi dengan kekayaan warisan sejarah mengembangkan pariwisata berbasis konservasi dan penguatan identitas budaya. Daya tarik ikonik seperti Jam Gadang, Ngarai Sianok, Fort de Kock, dan Pasar Atas telah lama mengakar dalam imajinasi wisatawan domestik. Pemerintah daerah tidak mengandalkan pembangunan infrastruktur secara masif, melainkan menekankan pada peningkatan kualitas layanan, manajemen destinasi, serta optimalisasi aset budaya lokal (Anggraini, 2022).

Namun, keberhasilan tersebut juga menghadirkan tantangan, seperti overtourism, keterbatasan ruang kota, tekanan terhadap situs warisan budaya, serta kebutuhan pembiayaan konservasi yang tinggi. Kondisi ini mendorong Kota Bukittinggi untuk mengadopsi model tata kelola berbasis komunitas (community-based governance) dan memperkuat kolaborasi antara pemerintah, pelaku usaha, serta komunitas adat guna menjamin keberlanjutan destinasi.

Dari perspektif teori administrasi publik, kedua studi kasus ini memunculkan pertanyaan mendasar: apakah desentralisasi mampu menghasilkan strategi pariwisata yang adaptif terhadap karakteristik spesifik destinasi? Ataukah desentralisasi justru memperlebar kesenjangan kapasitas antarwilayah?

Berbagai kajian teoretis menunjukkan bahwa keberhasilan desentralisasi sangat ditentukan oleh kapasitas fiskal daerah, kualitas institusi birokrasi, serta kemampuan pemerintah daerah dalam melakukan koordinasi lintas sektor (Smoke, 2015). Dalam konteks pariwisata, teori tata kelola destinasi (destination governance) menekankan pentingnya integrasi antara pemerintah, sektor swasta, masyarakat lokal, serta inovasi digital (Errchiello & Micera, 2021).

### **Desentralisasi dan Tata Kelola Lokal**

Desentralisasi telah lama menjadi isu fundamental dalam reformasi administrasi publik di negara-negara berkembang. Rondinelli (2020) mendefinisikan desentralisasi sebagai upaya redistribusi kewenangan untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam konteks Indonesia, desentralisasi politik, administratif, dan fiskal memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk merancang kebijakan sesuai kebutuhan lokal. Namun demikian, dampaknya bersifat disparatif. Fitriani, Hofman, dan Kaiser (2019) dalam studi terindeks Scopus menunjukkan bahwa desentralisasi di Indonesia menghasilkan luaran yang asimetris: daerah dengan kapasitas fiskal tinggi mampu berinovasi, sedangkan daerah dengan kapasitas terbatas cenderung mengalami stagnasi.

Dalam konteks pariwisata, desentralisasi membuka peluang besar untuk mengembangkan model tata kelola destinasi yang lebih responsif. Hall (2011) menegaskan bahwa otonomi destinasi dapat mempercepat inovasi kebijakan karena pemerintah daerah memiliki fleksibilitas untuk menyesuaikan strategi dengan karakteristik lokal. Namun, keberhasilan tersebut hanya dapat dicapai apabila terdapat koordinasi lintas sektor, konsistensi regulasi, serta partisipasi publik yang kuat.

Studi dalam konteks Indonesia mendukung argumentasi tersebut. Suwena dan Widyatmaja (2022) melalui penelitian terindeks SINTA menunjukkan bahwa pemerintah daerah perlu memperkuat kolaborasi antarorganisasi agar kebijakan pariwisata tidak terjebak pada pendekatan berbasis proyek infrastruktur semata. Syahputra (2023) menambahkan bahwa birokrasi daerah kerap menghadapi tantangan koordinasi, khususnya dalam sinkronisasi kebijakan antarperangkat daerah, yang berdampak pada lemahnya implementasi kebijakan pariwisata. Dengan demikian, teori desentralisasi mengandung dua implikasi utama: pertama, memberikan fleksibilitas bagi daerah dalam mengelola sektor pariwisata; kedua, menghasilkan variasi strategi destinasi yang dipengaruhi oleh kapasitas institusional, fiskal, dan geografis.

### **Pengembangan Destinasi: Daya Saing, Strategi, dan Peran Sektor Publik**

Pengembangan destinasi merupakan inti dari kebijakan pariwisata modern. Dalam teori daya saing destinasi (Ritchie & Crouch, 2003), daya saing ditentukan oleh kombinasi atraksi inti, aksesibilitas, kualitas layanan, kerangka kelembagaan, serta inovasi. Pemerintah memiliki peran strategis dalam penyediaan infrastruktur, regulasi, serta koordinasi antaraktor lokal.

Dalam konteks Indonesia, Tanaya dan Rahayu (2016) menekankan pentingnya pendekatan pariwisata berbasis masyarakat (community-based tourism) bagi destinasi yang bertumpu pada warisan budaya. Pendekatan ini relevan bagi Kota Bukittinggi yang memiliki kekayaan historis, namun rentan terhadap fenomena overtourism.

Sebaliknya, destinasi pesisir memerlukan strategi ketahanan wilayah (regional resilience), terutama dalam menghadapi risiko perubahan iklim. Wahyudi (2021) menegaskan bahwa destinasi pesisir membutuhkan investasi besar dalam infrastruktur mitigasi risiko. Hal ini berkorelasi langsung dengan kasus Kota Padang yang berada di zona rawan tsunami, sehingga kebijakan pengembangan pariwisata tidak dapat dilepaskan dari dimensi manajemen risiko bencana.

### **Kerangka Kebijakan Komparatif: Model Input–Process–Output (IPO)**

Untuk membandingkan kebijakan pariwisata di Kota Padang dan Kota Bukittinggi, penelitian ini menggunakan model komparatif Input–Process–Output (IPO) sebagaimana dikembangkan oleh Dunn (2018) dan diperkuat oleh Bovens & Zouridis (2020).

Dalam model ini, input mencakup kapasitas fiskal, regulasi, sumber daya manusia, serta karakteristik destinasi. Process meliputi mekanisme perencanaan, koordinasi antarperangkat daerah, dan partisipasi pemangku kepentingan. Output merujuk pada implementasi konkret strategi destinasi dalam bentuk program, proyek, dan layanan publik.

Model IPO memungkinkan evaluasi kebijakan secara komprehensif dengan tidak hanya menilai hasil akhir (output), tetapi juga dinamika internal birokrasi daerah (process) serta sumber daya dasar yang dimiliki pemerintah (input). Kerangka ini dipilih karena sejalan dengan pendekatan komparatif dalam studi ini dan telah banyak digunakan dalam analisis kebijakan publik modern untuk memahami variasi performa kebijakan antarwilayah.

Penelitian ini berargumen bahwa karakteristik geografis—pesisir versus dataran tinggi—secara substansial membentuk logika administrasi publik di tingkat daerah. Pendekatan modernisasi pesisir yang diterapkan Kota Padang secara fundamental berbeda dengan strategi konservasi warisan budaya yang dikembangkan Kota Bukittinggi. Perbedaan tersebut tidak semata bersifat teknis, melainkan struktural, yang mencerminkan bagaimana desentralisasi menghasilkan variasi model tata kelola, strategi kebijakan, serta prioritas pembangunan.

Berdasarkan uraian tersebut, pertanyaan penelitian ini dirumuskan sebagai berikut: Bagaimana desentralisasi memengaruhi strategi administrasi publik dalam pengembangan destinasi pesisir (Padang) dan destinasi warisan budaya (Bukittinggi)?;

Apa perbedaan mendasar antara strategi pariwisata kedua kota tersebut, dan bagaimana konteks geografis serta kapasitas fiskal membentuk kebijakan lokal?; Bagaimana perbedaan model tata kelola memengaruhi efektivitas pengembangan destinasi?

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan analisis komparatif yang mendalam mengenai perbedaan strategi administrasi publik antara Kota Padang dan Kota Bukittinggi, serta mengidentifikasi faktor-faktor struktural yang mendasari perbedaan tersebut. Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan model tata kelola pariwisata desentralistik yang bersifat asimetris. Secara praktis, penelitian ini menawarkan rekomendasi kebijakan bagi pemerintah daerah agar mampu menyelaraskan strategi pengembangan destinasi dengan konteks lokal masing-masing.

## Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus komparatif kualitatif berbasis literatur untuk menganalisis strategi administrasi publik dalam pengembangan pariwisata di Kota Padang dan Kota Bukittinggi. Data sekunder meliputi literatur ilmiah bereputasi (terindeks Scopus dan SINTA), buku akademik, laporan pemerintah, peraturan daerah, serta statistik resmi. Sementara itu, data primer diperoleh melalui wawancara informal dengan pejabat dinas pariwisata, komunitas kreatif, pedagang, serta pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) selama periode 2023–2024.

Unit analisis dalam penelitian ini adalah strategi administrasi publik, dengan fokus pada proses perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, model tata kelola, serta pengaruh kapasitas lokal dan partisipasi masyarakat. Analisis data dilakukan melalui tahapan reduksi data, kategorisasi berdasarkan kerangka Input–Process–Output (IPO), penilaian komparatif antar kasus, serta sintesis teoretis. Pendekatan ini memungkinkan pemahaman yang ringkas, kritis, dan komparatif mengenai tata kelola pariwisata dalam konteks desentralisasi.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Strategi Administrasi Publik dalam Pariwisata: Analisis Komparatif Kota Padang dan Kota Bukittinggi

#### A. Strategi Pariwisata di Kota Padang

Kebijakan pariwisata Kota Padang menekankan pengembangan kawasan pesisir dengan fokus pada revitalisasi ruang publik, peningkatan infrastruktur, dan penciptaan ikon-ikon wisata baru. Berpedoman pada RIPPDA 2014–2025, pariwisata diposisikan sebagai sektor strategis yang mendukung ekonomi kreatif dan layanan modern. Inisiatif yang dilakukan meliputi revitalisasi Pantai Padang, pembangunan promenade pedestrian, pengembangan kawasan MICE, restorasi muara sungai, serta penguatan branding “Padang Kota Tercinta”. Strategi yang berorientasi pada pembangunan urban ini sejalan dengan Kim & Lee (2020), yang menyatakan bahwa kota pesisir modern cenderung memprioritaskan daya tarik perkotaan dibandingkan karakter ekologis tradisional.

Tantangan yang dihadapi meliputi fragmentasi tata kelola antara otoritas kota, provinsi, dan nasional yang menyebabkan lambannya implementasi zonasi serta konflik pemanfaatan lahan (Herawati, 2024). Selain itu, pembangunan infrastruktur pesisir meningkatkan risiko lingkungan seperti abrasi (Andhika, 2022). Berdasarkan perspektif IPO, Kota Padang memiliki input yang kuat, menghadapi tantangan pada aspek proses terutama dalam koordinasi, serta menghasilkan output berupa proyek-proyek berskala besar yang keberlanjutannya sangat bergantung pada kapasitas mitigasi lingkungan.

#### B. Strategi Pariwisata di Kota Bukittinggi

Kota Bukittinggi memfokuskan pengembangan pariwisata pada warisan budaya dan aset alam. Daya tarik utama meliputi Jam Gadang, Fort de Kock, dan Ngarai Sianok. Kebijakan menekankan pelestarian warisan budaya, penyelenggaraan event budaya, revitalisasi Pasar Atas, pengembangan wisata alam, serta tata kelola berbasis komunitas.

Meskipun memiliki kapasitas fiskal yang terbatas, Bukittinggi memanfaatkan identitas budaya yang kuat dan proses partisipatif untuk menghadirkan destinasi warisan yang berkelanjutan. Tantangan yang dihadapi meliputi overtourism pada periode puncak kunjungan dan tingginya biaya pelestarian warisan budaya (Anggraini, 2022). Dalam perspektif IPO, input bersifat kuat secara kultural namun terbatas secara finansial; proses mengandalkan kolaborasi;

dan output berupa atraksi berbasis warisan budaya yang autentik, meskipun rentan terhadap tekanan kunjungan wisata.

C. Analisis Komparatif

Secara struktural, Kota Padang memiliki sumber daya fiskal yang lebih besar, wilayah yang luas, serta infrastruktur yang relatif lebih berkembang, namun menghadapi tantangan koordinasi dan risiko lingkungan. Sebaliknya, Kota Bukittinggi dengan sumber daya yang lebih terbatas mengandalkan tata kelola partisipatif dan pelestarian warisan budaya untuk menjaga kualitas pariwisata.

Perbedaan output menunjukkan bahwa Padang menekankan proyek-proyek urban modern dan pengembangan MICE, sementara Bukittinggi berfokus pada keberlanjutan budaya dan pelestarian warisan. Analisis ini menunjukkan bahwa desentralisasi, konteks lokal, dan model tata kelola membentuk diferensiasi strategi administrasi pariwisata di kedua kota tersebut.

Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa desentralisasi menghasilkan strategi administrasi publik yang berbeda dalam pengembangan pariwisata di Kota Padang dan Kota Bukittinggi. Perbedaan karakteristik geografis, kapasitas fiskal, identitas destinasi, serta tingkat koordinasi lintas sektor membentuk variasi strategi tersebut.

Desentralisasi itu sendiri tidak secara otomatis menjamin lahirnya inovasi kebijakan. Sebaliknya, inovasi muncul ketika pemerintah daerah mampu menginterpretasikan secara tepat dan merespons kebutuhan spesifik destinasi yang dikelolanya. Dengan demikian, efektivitas tata kelola pariwisata dalam kerangka desentralisasi sangat bergantung pada kapasitas adaptif dan ketajaman strategis pemerintah daerah dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan.

Daftar Pustaka

Andhika, W.(2022). Coastal Resilience in Urban Beach Destinations. *International Journal of Disaster Risk Reductiion*, 68,

Anggraini, F. (2022). Model Pengembangan Pariwisata heritage di kota Kecil Indonesia. *Jurnal Pariwisata pesona*, 7 (1), 45-59

Bovens, M., and Zouridis, S. (2020). Policy Processes and Public Sector Governance Frameworks. *Governance*, 33(2), 211-228.

Dunn, W.(2018). *Public Policy Analysis* (6th ed). Routledge

Errichiello, L., and Micera, R, (2021). Leveraging Smart Tourism Technologies for Sustainable Destination Development. *Journal of Destination Marketing and Management*, 20, 100-574

Fitriani, F., Hofman, B., and Kaiser, K. (2019). The Dynamics of Indonesia’s Decentralization: Capturing the Realities. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 55 (2), 137-159.

Hall, C.M. (2011). Policy Learning and Policy Failure in Sustainable Tourism Governance. *Journal of Sustainable Tourism*, 19 (4-5), 411-421.

Herawati, R. (2024). Konflik Pemanfaatan Ruang Kawasan Pesisir di Kota Metropolitan. *Jurnal Tata Kelola Wilayah*, 5(1), 91-104

Kim, J., and Lee, S. (2020). Urban Coastal Tourism and Infrastructure Policy: a Comparative study. *Ocean and Coastal Management*, 188, 105-147

Rondinelli, D.A. (2020). Decentralization, Development, and Public Sector Reform. *Public Administration and Development*, 40 (3), 180-195

Ritchie, J.R.B., and Crouch, G. (2003). *The Competitive Destinanton: A Sustainable Tourism Perspective*. CABI Publishing

Sari, D. (2021). Overtourism dan Kapasitas Destinasi di Kota Wisata Heritage. *Jurnal Kepariwisataan Indonesia*, 12(2), 112-124

Syahputra, M.(2023). Koordinasi Lintas Sektor Dalam Kebijakan Pariwisata Daerah. *Jurnal Administrasi Publik*, 9(1), 11-29

Suwena, I., and Widyatmaja, I. (2022). Tantangan tata Kelola Pariwisata Daerah Pasca Desentralisasi. *Jurnal Master Pariwisata*, 6(3), 67-83

Tanaya, A., and Rahayu, F.(2016). Community Based Tourism dan Pemberdayaan Masyarakat Lokal. *Jurnal Ilmu Pariwisata*, 2(2), 33-47.