

BAB 1

PENDAHULUAN

Sejak terpilihnya Joko Widodo sebagai Presiden RI ke 7, beberapa prioritas pembangunan era Kabinet Kerja senantiasa digaungkan, salah satunya terkait dengan pariwisata. Meningkatnya pertumbuhan ekonomi, penerimaan devisa, dan penyerapan tenaga kerja adalah sederetan tujuan jangka panjang yang ingin dicapai melalui pembangunan pariwisata. Pemerintah melalui Kementerian Pariwisata Indonesia, Kementerian Perhubungan dan Direktorat Jenderal Imigrasi secara tidak langsung mempunyai tujuan yang harus dicapai untuk menarik wisatawan mancanegara guna meningkatkan devisa negara sesuai dengan Surat Keputusan Presiden Nomor 121/P Tahun 2014 tentang Pembentukan Kementerian dan Pengangkatan Menteri Kabinet Kerja Periode Tahun 2014 – 2019. Selaras dengan tujuannya untuk meningkatkan devisa negara, maka disusunlah beberapa strategi yang akan dijalankan pemerintah guna menggaet pangsa pasar wisatawan mancanegara.

A. Latar Belakang Masalah

Surat Keputusan Presiden Nomor 121/P Tahun 2014 tentang Pembentukan Kementerian dan Pengangkatan Menteri Kabinet Kerja Periode Tahun 2014 – 2019 memuat tentang pembentukan Kementerian Pariwisata Republik Indonesia atau yang biasa disebut Kemenpar RI adalah kementerian dalam Pemerintah Indonesia yang membidangi urusan kepariwisataan. Kementerian Pariwisata berada di bawah Presiden dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Kementerian Pariwisata dipimpin oleh seorang Menteri Pariwisata (Menpar) yang sejak tanggal 27 Oktober 2014 dijabat oleh Arief Yahya.

Jika berbicara tentang pariwisata dan akses transportasi turis mancanegara, bukan hanya wewenang Kementerian Pariwisata saja, tetapi Kementerian Perhubungan (yang dijabat oleh Budi Karya Sumadi) dan Direktorat Jenderal (yang

dijabat oleh Ronny F. Sompie) juga ikut terlibat didalamnya. Hal tersebut dikarenakan ketiga badan tersebut mempunyai tugas-tugas dan tanggung jawab yang sama pentingnya didalam penyelenggaraan pariwisata.

Sektor pariwisata memberikan kontribusi yang signifikan bagi perekonomian Indonesia. Dampak kepariwisataan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional di tahun 2016 sebesar 4,03 % dari PDB nasional. Penciptaan PDB di sektor pariwisata terjadi melalui pengeluaran wisatawan nusantara, anggaran pariwisata pemerintah, pengeluaran wisatawan mancanegara, dan investasi pada usaha pariwisata yang meliputi: (1) Usaha daya tarik wisata; (2) Usaha kawasan pariwisata; (3) Jasa transportasi wisata; (4) Jasa perjalanan wisata; (5) Jasa makanan dan minuman; (6) Penyedia akomodasi; (7) Penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi; (8) Penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi dan pameran; (9) Jasa informasi pariwisata; (10) Jasa konsultan pariwisata; (11) Jasa pramuwisata; (12) Wisata tirta; dan (13) SPA.

Sektor pariwisata juga memiliki peran strategis dalam menciptakan nilai tambah bagi perekonomian nasional. Selain pencipta nilai tambah, sektor pariwisata menyerap banyak tenaga kerja. Tahun 2016, dampak kepariwisataan terhadap penyerapan tenaga kerja sebesar 12 juta orang. Sehingga dengan demikian sektor Pariwisata merupakan sektor yang efektif dalam menjawab kebutuhan peningkatan nilai tambah ekonomi dalam menanggulangi kemiskinan (pro poor) dan penciptaan lapangan kerja (pro-job). Tahun 2016 sektor pariwisata menciptakan devisa sebesar Rp 176-184 triliun (prognosa), meningkat dari Rp 144 triliun di tahun 2015.

Peningkatan penerimaan devisa di tahun 2016 tidak saja bersumber dari peningkatan jumlah wisatawan mancanegara dari 10, 4 juta di tahun 2015 menjadi 12,02 juta di tahun 2016, tetapi bersumber dari peningkatan rata-rata pengeluaran per kunjungan tidak mengalami perubahan dari tahun 2015 dan 2016 yaitu sebesar US\$ 1.183. Dengan kata lain, peningkatan

kuantitas devisa kepariwisataan diikuti dengan peningkatan kualitas pengeluaran wisatawan.

Wisatawan mancanegara sesuai dengan rekomendasi *United Nation World Tourism Organization* (UNWTO) adalah setiap orang yang melakukan perjalanan ke suatu negara di luar negara tempat tinggalnya, kurang dari satu tahun, didorong oleh suatu tujuan utama (bisnis, berlibur, atau tujuan pribadi lainnya), selain untuk bekerja dengan penduduk negara yang dikunjungi. Definisi ini mencakup dua kategori tamu mancanegara, yaitu:

1. Wisatawan (*tourist*)

Wisatawan adalah setiap pengunjung seperti definisi di atas yang tinggal paling sedikit 24 jam, akan tetapi tidak lebih dari 12 (dua belas) bulan di tempat yang dikunjungi dengan maksud kunjungan antara lain:

- a. Personal: berlibur, rekreasi, mengunjungi teman atau keluarga, belajar atau pelatihan, kesehatan olah raga, keagamaan, belanja, transit, dan lain-lain.
- b. Bisnis dan profesional: menghadiri pertemuan, konferensi atau kongres, pameran dagang, konser, pertunjukan, dan lain-lain.

2. Pelancong (*Excursionist*)

Pelancong adalah setiap pengunjung seperti definisi di atas yang tinggal kurang dari dua puluh empat jam di tempat yang dikunjungi (termasuk *cruise passenger* yaitu setiap pengunjung yang tiba di suatu negara dengan kapal atau kereta api, dimana mereka tidak menginap di akomodasi yang tersedia di negara tersebut).

Jumlah wisatawan mancanegara yang berkunjung ke Indonesia masih belum optimal apabila dibandingkan dengan negara-negara pesaing lainnya seperti Thailand dan Malaysia, padahal negara Indonesia memiliki potensi dan beragam destinasi wisata. Sehingga pertanyaan penelitian yang diajukan dalam tulisan ini adalah strategi apa yang harus dilakukan untuk menarik wisatawan mancanegara yang berkunjung ke Indonesia agar mencapai jumlah yang lebih optimal.

Sebagai target utama tujuan pariwisata, banyak wisatawan mancanegara yang datang berkunjung ke Indonesia. Tetapi, kontribusi wisatawan mancanegara terhadap perekonomian masih cukup rendah jika dibandingkan dengan pesaing lainnya seperti Malaysia dan Thailand. Pada tahun 2013, devisa yang masuk dari sektor pariwisata mencapai US\$10,3 miliar. Jumlah ini masih sangat rendah jika dibandingkan dengan devisa yang diterima Thailand yang mencapai US\$46 miliar dan Malaysia yang mencapai US\$21 miliar. Jika dilihat tingkat pengeluaran rata-rata, pengeluaran wisatawan mancanegara di Indonesia juga lebih rendah apabila dibandingkan dengan Thailand, tetapi sedikit di atas Malaysia. Sebagai contoh, pada tahun 2013, wisatawan mancanegara yang datang ke Indonesia menghabiskan rata-rata US\$1.170, lebih rendah daripada wisatawan di Thailand yang menghabiskan rata-rata US\$1.602 tapi masih sedikit di atas wisatawan di Malaysia yang menghabiskan rata-rata US\$818. Untuk mengatasi hal tersebut, maka dibutuhkan suatu strategi dari pemerintah untuk membangkitkan kembali minat wisatawan asal mancanegara.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, dapat ditarik rumusan masalah yaitu

“Bagaimana strategi pemerintah Indonesia dalam mengembangkan pariwisata guna menarik wisatawan mancanegara?”

C. Landasan Teori dan Konseptual

Dalam penelitian ini, teori dan konsep yang digunakan untuk menganalisa *“Bagaimana strategi pemerintah Indonesia dalam mengembangkan pariwisata guna menarik wisatawan mancanegara?”* adalah *Teori Soft Power Diplomacy* oleh Joseph S. Nye dan *Konsep Pengembangan Pariwisata* oleh John Swarbrooke.

1. *Teori Soft Power Diplomacy* oleh Joseph S. Nye

Dalam bukunya, Joseph S. Nye menyatakan bahwa *Soft Power Diplomacy* (kekuasaan lunak) adalah konsep yang digunakan untuk menyebut kemampuan menarik perhatian dan menyertai dengan cara selain koersi (kekerasan keras), persuasi menggunakan paksaan atau memberi uang. Kekuasaan lunak adalah kemampuan mengubah pilihan orang lain dengan cara membujuk dan menarik perhatian. Kekuasaan lunak bersifat non-koersif. Hal-hal yang dipertimbangkan dalam kekuasaan lunak adalah budaya, nilai politik, dan kebijakan luar negeri (Nye, 2004).

Kekuatan didefinisikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dalam memperoleh hasil seperti yang diinginkan, atau membuat pihak lain untuk memiliki pola pikir "*want what you want*" (Nye, 2008). Kebiasaan dalam mempengaruhi pihak lain dapat dilakukan melalui tiga cara, yaitu perilaku koersif, bujukan dan ganjaran, serta daya tarik. Dalam hubungan internasional, salah satu katalisator dari tercapainya kepentingan suatu negara dalam politik internasional adalah karena adanya negara lain yang turut menganut dan patuh terhadap nilai-nilai negara tersebut. Dari proses penganutan nilai-nilai tersebut, kemudian muncul usaha untuk meniru dan menandingi agar dapat mencapai tingkat kemakmuran dan keterbukaan dari negara yang dianut. Maka dalam politik internasional, merupakan hal yang cukup penting untuk mendapat daya tarik dari negara lain, dengan tidak hanya memaksa negara lain untuk berubah melalui ancaman dan penggunaan militer maupun senjata ekonomi, namun juga melalui *soft power*. Seperti yang kutipan dari Nye (2008) dalam jurnalnya yang berjudul "*Public Diplomacy and Soft Power*", yaitu "*co-opts people rather than coerces them.*" Oleh karenanya, pada tulisan ini penulis akan membahas mengenai pentingnya *soft power* dalam rangka meningkatkan

keinginan wisatawan mancanegara untuk berkunjung ke negara Indonesia.

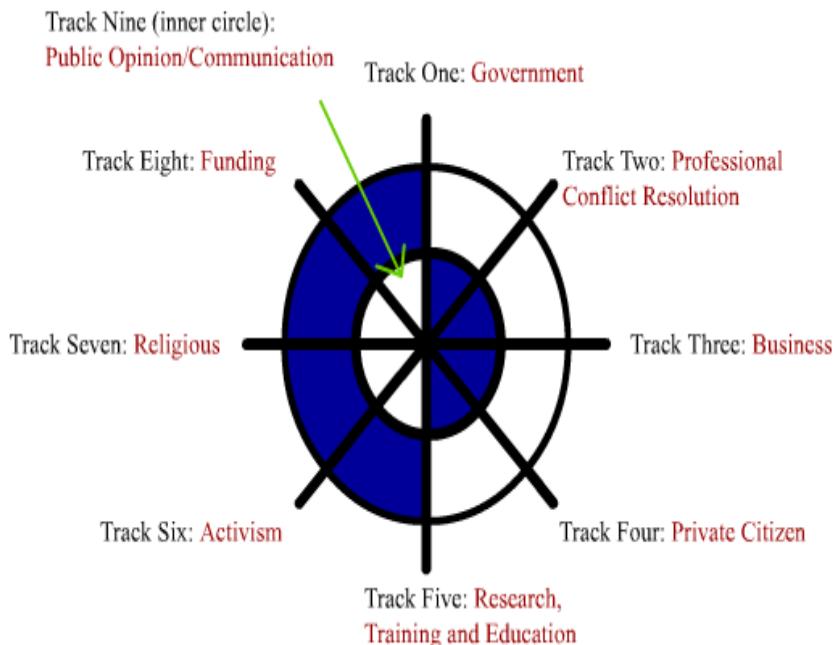
Signifikansi dari penggunaan *soft power* dapat dilihat pada kemampuan *soft power* untuk membentuk preferensi pihak lain (Nye, 2008). Kemampuan untuk menyusun preferensi tersebut dapat diasosiasikan dengan aset-aset *intangible*, seperti sifat atraktif, budaya, nilai-nilai politik dan institusi, kebijakan sah, serta otoritas moral. Hal ini membuat *soft power* suatu negara terletak pada sumber daya kebudayaan, nilai, dan kebijakannya.

Pemerintah Indonesia menggunakan *soft power* diplomacy terlihat dari cara Indonesia membujuk dan mempengaruhi wisatawan negara lain dengan memasarkan pariwisatanya di negara-negara lain tanpa menggunakan unsur paksaan maupun ancaman. Sebaliknya, pariwisata Indonesia disajikan dengan cara-cara yang menarik seperti iklan di media sosial, pementasan budaya nusantara yang digelar tahunan, serta hal-hal lainnya yang memperlihatkan kualitas pariwisata Indonesia. Tentu saja usaha ini mempunyai maksud dan tujuan untuk mempengaruhi wisatawan asal negara mancanegara sehingga mereka datang ke Indonesia dan menaikkan devisa negara yang kemudian dapat berdampak pada tingkat kemakmuran warga negara Indonesia. Indonesia juga menerapkan konsep *multi-track diplomacy* untuk menarik wisatawan mancanegara.

Konsep *Multi-track Diplomacy* bukanlah sekedar pandangan individual terhadap masing-masing bidang, melainkan saling berkaitan. Karena itulah *Multi-track Diplomacy* seharusnya dipandang sebagai suatu sistem yang menyeluruh (Diamond & Mc.Donald, 1996: 5). Dan untuk efektifitas dalam penggunaannya pun bergantung pada situasi dan permasalahan yang dihadapi, sehingga penyelesaian masalah melalui cara-cara alternatif dapat dilakukan meskipun hanya menggunakan beberapa track saja yang dianggap sesuai untuk menangani permasalahan tersebut.

Multi-track diplomacy adalah sebuah kerangka kerja konseptual untuk melihat proses perwujudan perdamaian internasional sebagai suatu sistem kehidupan dan sebagai refleksi dari beragam aktivitas yang dilakukan untuk berkontribusi dalam proses *peacemaking* dan *peacebuilding* di lingkup internasional. Semua komponen saling terkait seperti sebuah *cobweb model*, mulai dari kegiatan, individual, institusi, dan komunitas yang lantas saling bekerjasama untuk mencapai sebuah dunia dalam perdamaian (Diamond & Mc.Donald, 1996: 1).

Multi Track Diplomacy



Sumber: <https://www.beyondintractability.org/essay/multi-track-diplomacy> diakses pada tanggal 22 Mei 2018 pukul 20.54

Dalam dinamikanya, *multi-track* yang berupa *Government (One Track)* dan *Non-government (Two Track)* berawal dari sebuah kesadaran bahwa interaksi formal, resmi, serta interaksi antar-pemerintah dengan perwakilan yang ditugaskan oleh negara masing-masing bukanlah metode yang akan selamanya efektif dalam mencapai kerjasama internasional untuk menyelesaikan konflik ataupun menciptakan hubungan yang mutualistik. Kita harus melihat pada kenyataan bahwa warga negara biasa dengan berbagai macam latar belakang dan memiliki kredibilitas pun mampu menciptakan sebuah perubahan. Oleh sebab itu kita perlu menelaah lebih dalam mengenai jalur-jalur dalam kerangka konseptual dan praktikal untuk memahami kegiatan perwujudan perdamaian yang cukup kompleks (Diamond & Mc.Donald, 1996: 2-4).

1. Track Pertama

Track pertama adalah pemerintah, atau perwujudan perdamaian melalui diplomasi. Artinya pembuatan kebijakan dan pembangunan perdamaian dilakukan dengan proses diplomasi resmi melalui aspek-aspek formal dari pemerintah (Diamond & Mc.Donald, 1996: 4). Contohnya saja pemerintah membuat kebijakan di bidang pariwisata yang akan menciptakan perdamaian dan menguntungkan kedua belah pihak baik Indonesia sebagai subjek pariwisata ataupun wisatawan mancanegara yang berkunjung.

2. Track Kedua

Track kedua yaitu non-government atau aktor yang profesional, yang dimaksud dengan aktor profesional dalam hal ini yaitu sektor pariwisata dan orang-orang didalamnya dimana mereka mampu mewujudkan perdamaian melalui resolusi-resolusi yang diberikan. Ini menjadi kesempatan bagi para profesional non-governmental untuk menganalisa, mencegah, menyelesaikan, serta mengakomodasi situasi internasional

dengan komunikasi, pemahaman, dan membangun hubungan baik dalam menghadapi masalah secara bersama-sama, oleh aktor-aktor bukan Negara (Diamond & Mc.Donald, 1996: 2;4).

3. Track Ketiga

Track ketiga yaitu Bisnis atau perwujudan perdamaian melalui perdagangan. Bisnis dapat menjalankan peran actual dan potensial untuk membangun perdamaian melalui aspek ekonomi, persahabatan dan pemahaman internasional, saluran komunikasi informal, dan mendukung berbagai kegiatan perwujudan perdamaian (Diamond & Mc.Donald, 1996: 4). Kerjasama ekonomi antarnegara mampu menghindarkan dari konflik. Contohnya adalah bisnis pariwisata, dimana turis asing tentu saja akan tertarik untuk mengunjungi dan secara otomatis menghasilkan hubungan baik yang damai, bukan persengketaan. Kelebihannya, sektor perdagangan tentu akan semakin maju dan berkembang. Kekurangannya yakni adanya kesempatan untuk memanfaatkan kerjasama bisnis sebagai sarana meraup keuntungan pribadi dan kepentingan sendiri tanpa melihat pada alasan dasar dilakukannya hubungan kerjasama tersebut.

4. Track Keempat

Track keempat adalah warga negara privat yang mampu mewujudkan perdamaian melalui keterlibatan personal. Setiap individu warga negara akan berkontribusi dan turut serta dalam kegiatan pembangunan dan perdamaian. Hal ini bisa dilakukan dengan citizen diplomacy, program pertukaran, organisasi voluntary privat, adanya NGO dan berbagai kelompok kepentingan (Diamond & Mc.Donald, 1996: 4)

5. Track Kelima

Track kelima adalah penelitian atau pelatihan dan edukasi yakni perwujudan perdamaian melalui pembelajaran. Untuk ini, terdapat tiga kajian di dalamnya yaitu penelitian yang berhubungan dengan institusi pendidikan (sekolah, universitas), think tanks (berbagai

penelitian, analisis, dan program studi) dan pusat penelitian kelompok yang berkepentingan khusus. Dengan kata lain ini adalah sebuah program pelatihan yang menyediakan keahlian praktisioner seperti negosiasi, mediasi, resolusi konflik, serta fasilitas third-party yang terdiri dari edukasi (pendidikan formal dari TK hingga program Doktoral) yang mencakup beragam aspek global tentang studi lintas-budaya, studi tata dunia dan perdamaian, konflik analisis, serta manajemen dan resolusi (Diamond & Mc.Donald, 1996: 4)

6. Dst.

2. *Konsep Pengembangan Pariwisata* oleh John Swarbrooke

Pengembangan pariwisata merupakan suatu rangkaian upaya mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumber daya pariwisata dan mengintegrasikan segala bentuk aspek di luar pariwisata yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung akan kelangsungan pariwisata. Terdapat beberapa aspek pengembangan, yaitu : Keseluruhan dengan tujuan baru, membangun atraksi di situs yang tadinya tidak digunakan sebagai atraksi; Tujuan baru, membangun atraksi pada situs yang sebelumnya telah digunakan sebagai atraksi; Pengembangan baru secara keseluruhan pada keberadaan atraksi yang dibangun untuk menarik pengunjung lebih banyak dan untuk membuat atraksi tersebut dapat mencapai pasar yang lebih luas, dengan meraih pangsa pasar yang baru; Pengembangan baru pada keberadaan atraksi yang bertujuan untuk meningkatkan fasilitas pengunjung atau mengantisipasi meningkatnya pengeluaran sekunder oleh pengunjung; dan Penciptaan kegiatan-kegiatan baru atau tahapan dari kegiatan yang berpindah dari satu tempat ke tempat lain dimana kegiatan tersebut memerlukan modifikasi bangunan dan struktur.

Dengan kata lain, pengembangan wisata dapat dilakukan Indonesia agar dapat meningkatkan wisatawan asing yang datang ke Indonesia. Dengan mengadakan program-program yang mendukung promosi pariwisata, memperbaiki sarana dan fasilitas yang ada, diharapkan mampu meningkatkan sektor pariwisata di Indonesia yang kemudian berdampak pada peningkatan devisa negara. Hal ini dapat dilakukan dengan berbagai cara, seperti memperbaiki akses jalan yang rusak, penambahan fasilitas yang mendukung, dan menciptakan suasana yang nyaman dan kondusif bagi wisatawan yang sedang berlibur.

D. Hipotesa

Strategi pemerintah Indonesia dalam mengembangkan pariwisata guna menarik wisatawan mancanegara adalah dengan:

1. Memberlakukan kebijakan baru terkait transportasi dan menggiatkan pemasaran serta promosi.
2. Menjalankan rencana strategis Kementerian Pariwisata tahun 2014-2019.
3. Pengembangan program tahunan Wonderful Indonesia dan Pesona Indonesia.

E. Tujuan Penelitian

1. Menjawab rumusan masalah yang tertera dengan teori yang relevan dan dapat dipertanggungjawabkan;
2. Menambah wawasan dan ilmu pengetahuan hubungan internasional.

F. Metodologi Penelitian

1. Teknik Pengumpulan Data

Dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan metode Kuantitatif. Adapun data yang digunakan adalah data sekunder yang berasal dari jurnal, dokumen-dokumen, website, buku-buku, dan berita baik cetak

maupun elektronik, yang satu sama lain saling berkaitan dan saling melengkapi.

2. Teknik Pengolahan Data

Penulis akan mengklasifikasi dan mengkategorikan data sesuai jenisnya, sehingga menjadi suatu data yang runtut dan lebih mudah diproses sehingga dapat mendukung hipotesa.

3. Teknik Analisis Data

Teknik analisa data ditujukan untuk mendukung rumusan masalah.

4. Teknik Perumusan Kesimpulan

Penulis akan membuat kesimpulan dengan menggunakan metode deduktif.

G. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan bab-bab selanjutnya, penulis akan membagi pembahasan ke dalam lima bab, dengan perincian masing-masing bab sebagai berikut:

BAB I merupakan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, kerangka dasar pemikiran, hipotesis, metode penelitian, teknik pengumpulan data, jangkauan penelitian dan sistematika penulisan.

Pada BAB II dijelaskan mengenai peran pemerintah terhadap pariwisata Indonesia serta faktor internal dan eksternal pariwisata Indonesia.

Pada BAB III dijelaskan mengenai minat masyarakat mancanegara terhadap pariwisata Indonesia.

Pada BAB IV dijelaskan mengenai strategi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk mengembangkan pariwisata pada tahun 2014 sampai dengan tahun 2017.

Pada BAB V berisi kesimpulan dari uraian yang telah dijelaskan di bab-bab sebelumnya.

H. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian diawali dari tahun 2015 ketika kementerian pariwisata diambil alih oleh Presiden Joko

Widodo sampai pada tahun 2017 ketika beberapa program kerja sudah dilaksanakan.