

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebuah negara dalam dunia internasional sama halnya dengan manusia yang bersifat sosial di mana terdapat interaksi serta ketergantungan antara individu atau kelompok yang satu dengan yang lain. Faktor ketergantungan dan melakukan interaksi dengan aktor atau negara lain ini mendesak sebuah negara untuk dapat menjalin hubungan dan kerjasama, mengingat bahwa masing-masing negara memiliki dominan yang berbeda dengan negara lain, seperti sumber daya alam, sumber daya manusia, militer, industri, teknologi, bentang alam dan lain sebagainya. Kerjasama antar negara baik yang bersifat *bilateral*, *multilateral*, *regional* dan lain sebagainya akan membentuk suatu hubungan yang saling menguntungkan satu sama lain demi memenuhi kepentingan nasionalnya.

Kemudian dalam dunia hubungan internasional yang semakin kompleks seiring berjalanya waktu, terdapat aturan yang bersifat normatif dan etika yang dapat menyelaraskan antara metode dan kepentingan yang akan dicapai. Ilmu hubungan internasional merupakan landasan teori dan sekaligus menjadi kontrol akan keberlangsungan politik dalam maupun luar negeri sesuai etika berpolitik yang baik dan benar serta dapat mencegah adanya konflik di dalamnya.

Hubungan antar negara atau yang disebut dengan hubungan internasional merupakan interaksi antara dua atau lebih negara. Esensi dalam praktek hubungan internasional sendiri yaitu melahirkan kepentingan yang ingin dicapai oleh kedua aktor. Kemudian alat yang digunakan dalam melakukan hubungan trans nasional tersebut merupakan diplomasi.

Diplomasi telah dilakukan oleh negara negara dunia sebelum masa Perang Dunia 1 dan telah mengalami variasi seiring berjalan waktu serta berbagai kompleksitas akan kebutuhan yang muncul pada konteks dunia internasional kekinian. Meski pada awalnya urusan kenegaraan dengan negara atau aktor lain hanya dilakukan oleh pemegang kekuasaan secara langsung seperti Raja, Kaisar, Menteri atau bahkan Presiden, tetapi pada saat ini berbagai aktor dalam maupun luar negri dapat terlibat dan berperan dalam kegiatan diplomasi demi mencapai kepentingannya.

Diplomasi adalah sebuah sistem yaitu seni yang diangkat dari bahasa Yunani untuk mengatur hubungan internasional melalui proses negosiasi yang diselaraskan oleh aktor-aktor negara, juga diasumsikan sebagai aktifitas yang menjaga, mengedepankan serta memajukan asas kepentingan nasional dalam hubungan antar negara lain dengan jalan damai (S.L.Roy 1991). Diplomasi dalam arti klasik yang mengutamakan pertahanan teritorial dan militer semata, namun kini diplomasi yang telah mengalami perubahan signifikan dimana penggunaan politik internasional dengan lebih mengedepankan kepentingan

politik yang bermanfaat dengan cara membina dan meningkatkan kerjasama agar berjalan sehaluan dengan kepentingan yang akan dicapai.

Salah satu bentuk diplomasi modern yang mengalami modifikasi dengan cara memanfaatkan nilai nilai budaya adalah diplomasi kebudayaan. Diplomasi kebudayaan merupakan bentuk *soft diplomacy* yang dapat mempengaruhi dan membentuk keamanan agar kepentingan tetap akan tercapai. Tujuan dari itu merupakan usaha untuk mempengaruhi dengan cara memperkenalkan budaya ke negara lain demi mencapai kepentingan dalam negeri dengan baik serta menimbulkan interaksi antar masyarakat masing-masing negara dalam pelaksanaan diplomasi kebudayaan tersebut. Target dalam menjalankan diplomasi budaya ini adalah memperkenalkan kepada dunia internasional akan warisan budaya yang dimiliki agar menimbulkan kesan menarik lalu mengeksponnya dengan tujuan mendapatkan dukungan dari dunia internasional dalam setiap politik yang dijalankan. Hal ini membawa dampak positif agar pemerintah negara lebih mengeksplor serta menggali potensi dan budaya yang ada di negaranya, pencitraan melalui diplomasi budaya ke dunia internasional jauh lebih indah dibanding militer yang berpotensi menimbulkan konflik.

Pada kenyataanya, strategi diplomasi melalui sebuah ekspedisi budaya ke dunia internasional akan lebih mudah dan menguntungkan dibandingkan dengan unsur militer dan atau imperialisme, kebudayaan dianggap sebagai

usaha menaklukkan jiwa manusia serta sebagai instrument untuk mengubah hubungan power antara kedua negara menjadi lebih harmonis. Oleh karena itu media diplomasi kebudayaan kerap digunakan demi meningkatkan hubungan antar negara menjadi lebih diplomatis. Diplomasi kebudayaan yang diperkenalkan oleh S.L Roy lebih merujuk kepada pengiriman misi kebudayaan dan kesenian ke suatu negara dengan tujuan dan harapan adanya pencitraan yang dapat menjadikan negara pengirim misi tersebut menjadi baik di mata dunia internasional.

Negara Republik Turki merupakan sebuah negara besar yang terletak di kawasan *Eurasia* yang teritoritinya terletak di antara daratan Eropa dan Asia, luas wilayahnya yang terbentang dari Anatolia di kawasan Asia Barat hingga ke Balkan di Eropa Tenggara sehingga Turki dikenal sebagai negara transkontinental. Turki memiliki ibukota negara yaitu Ankara, namun kota terbesar di Turki adalah Istanbul (bagian Eropa) disebabkan letak Istanbul yang membentang diantara persilangan benua Asia dan Eropa sehingga adaptasi budaya dari negara ini mengalami asimilasi antara budaya timur (Asia) dan barat (Eropa). Akibat dari percampuran ini menjadikan Turki disebut sebagai negara jembatan budaya antara Asia dan Eropa yang notabeneanya memiliki kultur yang berbeda.

Kota Istanbul merupakan pusat perkembangan kebudayaan yang ada di Turki sejak dahulu kala sehingga melahirkan perpaduan bermacam-macam

budaya yang dibawa oleh bangsa Turki Usmani yang banyak mengambil ajaran etika, tata krama dan politik pada bangsa-bangsa lain (Amin 1997). Sejarah bangsa Turki sering berasimilasi dan melakukan hubungan dengan bangsa lain, misalnya dalam bidang pemerintahan dan militer yang berpedoman pada kebudayaan Byzantium, sedangkan dalam ilmu keagamaan, prinsip ekonomi, sains, prinsip kemasyarakatan, dan hukum mengadopsi dari bangsa Arab. Dengan adanya percampuran dan penyerapan budaya yang berbeda-beda oleh Turki ini kemudian melahirkan harmoni baru dengan ciri khas dan keunikan tersendiri dalam elemen budaya yang ada di negara Turki.

Republik Indonesia sendiri merupakan negara demokratis yang telah lama menjalin hubungan dengan Turki sejak abad 18 - an, hal ini ditandai dengan adanya interaksi perdagangan kala itu. Meskipun hubungan itu dianggap belum menyentuh pada tahap yang optimal terhadap pelibatan kedua negara tersebut. Kemudian Indonesia dan Turki terus memperluas lingkup kerjasama bilateral dalam berbagai bidang seperti militer, industri, pariwisata dan lain sebagainya. Kerjasama yang dijalin menunjukkan kurva yang positif, diindikasikan oleh mitra serta kerjasama yang terjalin dengan baik, salah satunya adalah penandatanganan deklarasi "*Indonesia-Turkey: Towards an Enhanced Partnership in a New World Setting*" pada 5 April 2011 di Jakarta. Dan pada bidang perdagangan, Turki adalah mitra dagang Indonesia ketujuh

terbesar dari Eropa dengan total perdagangan tahun 2014 mencapai 2,47 miliar dolar AS dengan surplus bagi Indonesia 415 juta dolar AS (JurnalAsia 2015).

Wilayah Republik Indonesia yang terbentang sekitar 13.487 pulau dan jumlah penduduk sebanyak 237.641.326 jiwa (Statistik, Sensus Penduduk 2010), menjadikan pariwisata Indonesia memiliki potensi berskala internasional. Potensi yang dimiliki dapat dimaksimalkan dan menjadi spot bagi pemerintah untuk mempromosikan pariwisata Indonesia ke dunia dan mendapatkan keuntungan dari kerjasama pariwisata dengan negara Turki.

Kerjasama dalam bidang pariwisata antara Republik Indonesia dan Republik Turki yang telah ditandatangani dalam memorandum saling pengertian pada 6 Oktober 1993 (KEMENLU 2015), menjadi proyek sekaligus bantuan besar bagi Indonesia dalam kiprah pariwisata dalam maupun luar negeri. Kondisi kerjasama pariwisata antar kedua negara ini terus membaik. Indikasinya yaitu peningkatan jumlah wisatawan mancanegara yang masuk berkunjung di kedua negara tersebut dan melalui berbagai pagelaran pengiriman misi budaya sebagai ajang promosi bagi kedua negara tersebut. Kerjasama pariwisata yang telah terjalin sampai dengan saat ini membuktikan bahwa potensi yang ada dapat terus dikembangkan dan menjadi keuntungan yang maksimal bagi kedua negara ini.

Implementasi kebijakan yang dilandasi oleh kesepakatan yang tertuang dalam nota kesepahaman tersebut dapat menjadi *signal* akan konsistensi kedua

negara dalam menjalankan kebijakan yang telah disepakati untuk kemudian menjadikan sektor pariwisata meningkat. Seperti melalui *training and education* yang terdapat pada *areas of cooperation* dalam *MoU* dapat menjadi tonggak pembelajaran kedua negara dan sebagai media untuk *sharing* informasi dalam mengelola sektor pariwisata kedua negara.

Republik Turki yang notabeneanya memiliki keunggulan dari segi posisi yang strategis ini membuka sebuah akses baru dalam pasar global khususnya sektor pariwisata. Adanya kemudahan akses untuk berwisata ke Turki memperlihatkan kunjungan para wisatawan mancanegara Eropa maupun Asia untuk berwisata ke Turki, letaknya yang mudah dijangkau, bahkan dengan biaya yang tidak begitu mahal namun berkelas dunia yang ditawarkan oleh Turki. Pada 2010, kunjungan wisatawan mancanegara yang berkunjung ke Turki mencapai 80 juta orang (6 kali lipat dari kunjungan wisatawan ke Indonesia), terutama wisatawan asal Inggris, Jerman dan Belanda. Besarnya jumlah wisatawan yang mengunjungi Turki ditambah dengan kurang lebih 70 juta jiwa penduduknya (Furqan 2010). Potensi wisata serta berbagai macam kebudayaan yang dimilikinya merupakan peluang dalam pasar global yang bernilai devisa cukup tinggi bagi Turki dan menjadi kesempatan bagi Indonesia untuk menjadikan partner kerjasama bilateral bidang pariwisata yang baik.

Kemudian pada tahun dimana Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dilantik untuk yang kedua kalinya sebagai Presiden Indonesia, efek positif yang

ditimbulkan muncul dari sektor pariwisata Indonesia yang terus meningkat bahkan di tengah ekonomi global sedang melambat. Kinerja Kementerian Pariwisata dibawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menunjukkan hasil positif, yaitu jumlah wisatawan mancanegara yang masuk ke Indonesia terus meningkat secara signifikan setiap tahun, rata-rata sebanyak 622.342 wisman dari tahun 2009 hingga 2014 (Statistik, Jumlah Kedatangan Wisatawan Mancanegara ke Indonesia per Bulan Menurut Pintu Masuk 2015). Ditinjau dari hasil dan prospek yang baik, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menekankan bahwa sektor pariwisata Indonesia masih punya potensi untuk berkembang dan diharapkan memberi kontribusi lebih besar lagi bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Upaya diplomasi budaya Indonesia ke Turki terus ditingkatkan demi kemajuan sektor pariwisata kedua negara. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono berkunjung ke Turki pada 28 Juni 2010 untuk melakukan pertemuan bilateral dan agenda lain untuk menandatangani nota kesepahaman mengenai kerjasama bidang teknik serta usaha kecil menengah (Edukasi 2010). Setelah kunjungan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ke Turki, presiden menghimbau agar masyarakat berinvestasi dan mendirikan usaha di Turki sebagai negara pintu gerbang pasar Uni Eropa. Kunjungan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ke Turki merupakan yang pertama kalinya sejak 25 tahun lalu (M. O. Indonesia 2010).

Kemudian Pemerintah Indonesia mengadakan promosi budaya dan pariwisata Indonesia selama 5 hari di Istanbul, Turki sejak 29 Juni hingga 3 Juli 2010. Kegiatan bertajuk “Misi Budaya dan Promosi Indonesia“ yang diselenggarakan oleh Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata (Kembudpar) bekerjasama dengan Kemlu RI, Kemendag, Kemenperin, Kemeneg KUKM, Kementerian BUMN, BKPM, Kedutaan Besar Republik Indonesia di Ankara dan instansi terkait lainnya serta Yayasan Batik Indonesia (YBI) bertempat di Hotel Marmara (Diplomasi 2010). Ditinjau dari kegiatan tersebut Indonesia menjajakan kaki ke level yang lebih serius dalam kerjasama bilateral dengan Turki. Kemudian Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Abdullah Gul sepakat kerja sama bidang imigrasi berupa bebas visa masuk bagi warga kedua negara yang saling berkunjung (Suprpto 2010).

Salah satu upaya promosi yang dilakukan pemerintah Indonesia di Turki tersebut menjadi cara untuk memperkenalkan budaya khas Indonesia kepada masyarakat Turki. Hal itu dapat membawa positif bagi misi Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan sektor pariwisata nasional.

Melalui kerjasama pariwisata dengan Turki, membawa angin segar bagi Indonesia yang dapat mempelajari kelola sektor pariwisata Turki. Begitu juga Turki yang memiliki partner bilateral yang notabnya memiliki kesamaan kultur, agama yaitu Indonesia.

Oleh karena itu, asas resiprositas yang baik sudah seharusnya diciptakan dalam kerjasama pariwisata Indonesia dan Turki. Dengan demikian kedua negara yang telah menyetujui kerjasama pariwisata ini dapat bersinergi dalam mencapai kepentingan nasional masing masing negara, terutama Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang memiliki peluang untuk meningkatkan sektor pariwisata nasional melalui kerjasama pariwisata dengan Turki.

B. Rumusan Masalah

Dari pemaparan latar belakang permasalahan diatas, maka penulis menarik sebuah rumusan masalah, yaitu :

Bagaimana strategi Pemerintah Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono meningkatkan sektor pariwisata dalam kerjasama pariwisata dengan Turki ?

C. Kerangka Pemikiran / Teori yang digunakan

Untuk membantu mengulas permasalahan di atas, penulis akan menggunakan sebuah teori konsep yaitu diplomasi kebudayaan dan implementasi kebijakan. Karena pendekatan tersebut dianggap memiliki relevansi dalam menjabarkan permasalahan secara rinci mengenai upaya strategi pemerintah Indonesia bekerjasama dengan Turki dalam meningkatkan sektor pariwisata di Indonesia pada era kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono. Teori konsep diplomasi kebudayaan ini digunakan sebagai cara

pemerintah Indonesia dalam mempromosikan serta melakukan politik luar negerinya terhadap Turki dengan memanfaatkan nilai-nilai budaya, pariwisata serta ciri khas negara Indonesia. Sementara implementasi kebijakan digunakan untuk menerapkan kebijakan yang sesuai dengan nota kesepahaman yang disepakati kedua negara.

1. Diplomasi Kebudayaan (Cultural Diplomation)

Secara definitif arti diplomasi kebudayaan terbagi menjadi dua istilah yang berbeda. Yaitu istilah diplomasi dan istilah kebudayaan.

Definisi diplomasi yang dijelaskan dalam *The Oxford English Dictionary* merupakan manajemen hubungan internasional melalui negosiasi dimana hubungan antar kedua negara diatur dan diwakili oleh duta besar dan para wakil negara atau seni para diplomat.

Secara konvensional, pengertian diplomasi adalah sebagai usaha suatu negara-bangsa untuk memperjuangkan kepentingan nasional di kalangan masyarakat Internasional (Holsti 1978).

Diplomasi digunakan suatu negara sebagai alat dalam melakukan politik dengan aktor/negara lain. Dalam hal ini diplomasi diartikan tidak sekedar sebagai perundingan, melainkan semua upaya dalam hubungan luar negeri. Tujuannya adalah untuk memenuhi kepentingan dalam negeri suatu negara. Maka, secara garis besar pengertian diplomasi merupakan seni

mengedepankan kepentingan suatu negara dalam hubungannya dengan negara lain (S.L.Roy 1991).

Kemudian kata kebudayaan berasal dari bahasa sansekerta *buddhayah*, yaitu bentuk jamak dari kata buddhi (akal atau budi); dan juga dapat ditafsirkan bahwa kata budaya merupakan perkembangan dari kata majemuk 'budi-daya' yang berarti daya dari budi yang berupa cipta, karsa, dan rasa. Karenanya ada juga yang mengartikan bahwa kebudayaan merupakan hasil dari cipta, karsa dan rasa (Poerwanto 2000).

Sedangkan, Koentjaraningrat merumuskan budaya sebagai keseluruhan sistem gagasan, tindakan, serta hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik manusia itu dengan belajar (Kuntjaraningrat 1997).

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa diplomasi kebudayaan dapat diartikan sebagai usaha suatu negara untuk memperjuangkan kepentingan nasionalnya melalui dimensi kebudayaan, baik secara mikro seperti pendidikan, ilmu pengetahuan, olahraga, dan kesenian, ataupun secara makro sesuai dengan ciri-ciri khas yang utama, misalnya propaganda dan lain-lain, yang dalam pengertian konvensional dapat dianggap sebagai bukan politik, ekonomi, maupun militer (Wahyuni.K 2007).

Sarana yang digunakan diplomasi kebudayaan adalah segala macam alat komunikasi, baik media elektronik maupun cetak, yang dianggap dapat

menyampaikan isi atau misi politik luar negeri tertentu, termasuk di dalamnya sarana diplomatik maupun militer.

Diplomasi kebudayaan ini merupakan bagian atau salah satu jenis dari begitu banyak diplomasi yang lain, sedangkan politik luar negeri negara sedang berkembang begitu luas. Diplomasi kebudayaan juga merupakan instrument untuk menghantarkan politik luar negeri suatu bangsa melalui kekayaan budaya yang dimiliki oleh suatu negara (Wahyuni.K 2007).

Meskipun diplomasi kebudayaan dapat diartikan sebagai pelaksanaan dengan menggunakan pendekatan kebudayaan sebagai sarana bantu untuk mencapai tujuannya. Pemilihan unsur budaya dalam melakukan diplomasi ini tetap harus diperhatikan, sebab keberadaan manusia manapun yang ada di dunia sudah pasti memiliki unsur kebudayaan yang berbeda beda.

Perbedaan sistem budaya tersebut tentu memerlukan pemahaman dari berbagai pihak, agar tidak terjadi pertentangan, apalagi permusuhan diantara setiap negara yang menjalankan diplomasi melalui pertukaran budaya. Dalam hal ini Turki dan Indonesia yang memiliki perbedaan bentuk kultur dan budaya diharapkan dapat mengoptimalkan kerjasama bidang pariwisata ini.

Negara Republik Turki pada konteks masa kini menjelaskan bahwa negara tersebut kini telah berdiri sebagai salah satu aktor internasional yang cukup maju. Peningkatan pada sektor ekonomi, keberhasilan dalam bidang pariwisata, industrialisasi, tingginya kualitas pendidikan serta peran Turki dalam kancah internasional memberikan asumsi bahwa pemerintah Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dituntut untuk dapat berperan lebih aktif dalam kerjasama pariwisata dengan Turki melalui peng-implementasi-an diplomasi budaya secara baik dan benar agar dapat meningkatkan sektor pariwisata yang menjadi penyumbang devisa nomor dua terbesar ke negara setelah minyak dan gas bumi.

2. Konsep Implementasi Kebijakan

Konsep Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu aspek yang akan dibahas dalam penelitian ini, dikarenakan Implementasi merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan, sebagaimana yang dikemukakan Grindle (1980) berpendapat bahwa Implementasi Kebijaksanaan sesungguhnya bukanlah yang sekedar menyangkut mekanisme dan penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi saja, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Dalam konteks yang sama, Sofian Effendi (2000) menyatakan bahwa "implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan kebijakan atau menerapkan kebijakan setelah kebijakan itu disahkan untuk menghasilkan outcome yang diinginkan". Berarti tidak hanya mengandung maksud terjadinya suatu proses tunggal atau berdiri sendiri, tapi ada proses lain yang dilakukan dalam upaya persiapan implementasi dan proses "yang sebenarnya" dari implementasi kebijakan itu sendiri.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu proses melaksanakan atau menerapkan kebijakan melalui serangkaian tindakan operasional untuk menghasilkan outcome yang diinginkan.

Terdapat beberapa teori dari beberapa ahli mengenai implementasi kebijakan, yaitu:

1) Teori George C. Edward Edward III (subarsono 2011) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

a) Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

b) Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

c) Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika

implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

d) Struktur Birokrasi, struktur organisasi adalah yang bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan dan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang dapat menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Kemudian Menurut pandangan Edwards (Winarno 2008) sumber-sumber yang penting meliputi, staff yang memadai serta 13 keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

Struktur Birokrasi menurut Edwards terdapat dua karakteristik utama, yakni *Standard Operating Procedures* (SOP) dan Fragmentasi:

SOP atau prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Sedangkan fragmentasi berasal dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintah.

2) Teori Merilee S. Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (subarsono 2011) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel tersebut mencakup

sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target group* termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh *target group*, sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Sedangkan Wibawa (Samodra 1994) mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

- a. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- b. Derajat perubahan yang diinginkan
- c. Kedudukan pembuat kebijakan
- d. Pelaksana program (Siapa), dan
- e. Sumber daya yang dihasilkan

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

- a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa.
- c. Kepatuhan dan daya tanggap.

Keunikan dari model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di

antara para aktor implementasi tersebut, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

3) Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier (Subarsono 2009) ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*) dan variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

4) Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Menurut Meter dan Horn (Subarsono 2009) ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana dan kondisi sosial, ekonomi dan politik.

Menurut pandangan Edward III (Winarno 2008) proses komunikasi kebijakan dipengaruhi tiga hal penting, yaitu:

a) Faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.

b) Faktor kedua adalah kejelasan, jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk

pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Seringkali instruksi-intruksi yang diteruskan kepada pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan.

c) Faktor ketiga adalah konsistensi, jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada pelaksana kebijakan jelas, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

Dari beberapa teori mengenai implementasi kebijakan tersebut, penulis menggunakan teori implementasi kebijakan dari Merilee S. Grindle yang menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Penggunaan teori tersebut dapat membantu peneliti untuk menganalisis implementasi Kebijakan *Mou* kerjasama pariwisata Indonesia dengan Turki secara lebih mendalam.

Untuk mengetahui sejauh mana implementasi Kebijakan dalam nota kesepahaman kerjasama pariwisata Indonesia dan Turki ini perlu dilakukan penelitian secara mendalam. Dengan alasan tersebut peneliti memutuskan untuk menggunakan teori implementasi kebijakan dengan model Merilee S. Grindle. Model tersebut menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan

ditentukan oleh derajat *implemenbility* dari kebijakan tersebut. Derajat tersebut ditentukan dua variabel, yaitu:

1. Isi kebijakan, meliputi:
 - a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
 - b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
 - c. Derajat perubahan yang diinginkan.
 - d. Kedudukan pembuat kebijakan.
 - e. (Siapa) pelaksana program.
 - f. Sumber daya yang dihasilkan.

2. Konteks implementasi, meliputi:
 - a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
 - b. Karakteristik lembaga dan penguasa.
 - c. Kepatuhan dan daya tanggap.

Konsep dari implementasi kebijakan ini menjadi cara untuk melakukan kebijakan yang tertera dalam MoU yang disepakati oleh pemerintah Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan Turki.

Dari evaluasi pelaksanaan kebijakan melalui indikator tersebut dapat diketahui bagaimana pelaksanaan/ implementasi Kebijakan dalam *areas of cooperation* dan apa saja hambatan dalam pelaksanaan/ implementasi Kebijakan *areas of cooperation* dalam kerjasama pariwisata Indonesia dengan Turki di era kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian :

1. Untuk menjelaskan upaya strategi pemerintah Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam meningkatkan sektor pariwisata melalui diplomasi budaya pada kerjasama bidang pariwisata dengan Turki.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia di bawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam menjalankan *areas of cooperation* dalam MoU (Nota Kesepahaman) kerjasama pariwisata.
3. Untuk mengetahui dan menjelaskan prospek kerjasama bilateral antara Indonesia dengan Turki dalam bidang ekonomi melalui budaya dan pariwisata.

E. Hipotesa

Dari penjelasan teori konsep di atas, penulis memiliki hipotesa yang merupakan jawaban sementara atas permasalahan yang dikemukakan, yaitu :

1. Strategi diplomasi kebudayaan yang dijalankan Pemerintah Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk meningkatkan sektor pariwisata Indonesia.

2. Implementasi kebijakan oleh Pemerintah Indonesia sesuai kesepakatan dalam MoU kerjasama pariwisata dengan Turki.

F. Metodologi Penelitian

Penulis menggunakan metode pengumpulan data sekunder dengan cara melakukan studi kepustakaan berbagai literatur, jurnal, beberapa kliping, koran, makalah, serta penelusuran situs-situs resmi di internet dan sumber lainnya yang berhubungan dengan masalah tersebut yang dianggap relevan.

G. Jangkauan Penelitian

Penelitian dengan judul “Kerjasama Indonesia dan Turki Meningkatkan Sektor Pariwisata Era Presiden Susilo Bambang Yuhdoyono” dibatasi dengan fakta - fakta yang terjadi sejak tahun 2004, dimana saat Indonesia mulai dipimpin oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang meneruskan kerjasama bilateral pariwisata dengan Turki yang pada saat bersamaan mengalami peningkatan signifikan di bidang pariwisata. Namun tidak menutup kemungkinan terdapat masalah yang relevan pada tahun tahun sebelumnya.

H. Sistematika Penulisan Skripsi

Adapun sistematika penulisan penelitian yang berjudul Strategi Indonesia Dalam Meningkatkan Sektor Pariwisata Pada Kerjasama Pariwisata Dengan Turki Era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ini yaitu :

BAB I : Pada bab I terdapat pendahuluan yang berisikan latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, tujuan penulisan, hipotesa, metode pengumpulan data, jangkauan penelitian dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II : Pada bab II terdapat pembahasan mengenai kebijakan umum negara Republik Indonesia tentang peningkatan pariwisata internasional.

BAB III : Pada bab III terdapat pembahasan mengenai dinamika hubungan bilateral Indonesia dengan Turki.

BAB IV : Pada bab IV terdapat pembahasan mengenai strategi Pemerintah Indonesia di bawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam kerjasama pariwisata dengan Turki.

BAB V : Pada bab V terdapat kesimpulan.