

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pariwisata di Indonesia saat ini merupakan penyumbang devisa yang signifikan bagi Indonesia. Secara keseluruhan, penerimaan devisa pada bidang pariwisata di Indonesia pada tahun 2011 sebesar US\$ 8.6 Milliar atau naik sebesar 13,16% dibandingkan pada penerimaan devisa tahun 2010 yang mencapai US\$ 7.6 Milliar dengan hasil kumulatif tahun 2011 dari bulan Januari-Desember, jumlah wisatawan asing sebesar 7,65 juta orang atau naik sebesar 9,24% dibandingkan jumlah wisatawan asing pada tahun 2010 sebanyak 7,00 juta orang<sup>1</sup>. Pariwisata di Indonesia sendiri sudah dikenal ke mancanegara pada tahun 1927 dengan Bali yang menjadi salah satu tempat wisata yang dikenal pada masa itu. Berdasarkan data tahun 2010 jumlah wisatawan mancanegara yang datang ke Indonesia melalui 19 pintu masuk sebesar 6.575.423 juta atau tumbuh sebesar 14,17% dibandingkan tahun sebelumnya sebesar 5.313.007 juta dolar Amerika Serikat<sup>2</sup>.

Kekayaan alam dan budaya di Indonesia merupakan salah satu daya tarik yang ditawarkan pemerintah dalam meningkatkan pariwisata karena Indonesia yang dikenal sebagai negara kepulauan dengan memiliki kombinasi iklim tropis

---

<sup>1</sup> Berita Resmi Statistik No.09/02/th/xv,1 februari 2012

dengan 17.508 pulau, yang saat ini memiliki banyak tempat wisata yang tersebar dari Sabang sampai Merauke diantaranya pantai-pantai di Bali, Gunung Renjani di Lombok, Candi-candi di Yogyakarta seperti Borobudur yang pernah menjadi salah satu *icon* tujuh keajaiban dunia. Dan 7 tempat wisata di Indonesia sendiri sudah ditetapkan UNESCO sebagai warisan dunia (*world heritage*) dan wisata baru di Indonesia yaitu tempat menyelam (*Diving*) di Raja Ampat.

Kabupaten Raja Ampat yang terletak di ujung barat provinsi Papua Barat memiliki kurang lebih 610 pulau besar dan kecil, empat diantaranya pulau besar seperti Pulau Bantanta, Pulau Misool, Pulau Salawati dan Pulau Waigeo dengan pusat pemerintahan di Pulau Waisai. Kepulauan Raja Ampat terletak di jantung pusat segitiga karang dunia (*Coral Triangle*) yang terhubung antara Indonesia, Filipina, Malaysia, Jepang, Papua New Guinea, dan Australia sehingga merupakan pusat keanekaragaman hayati laut tropis terkaya di dunia saat ini. Raja Ampat yang memiliki perairan dengan pusat keanekaragaman hayati laut tropis terkaya di dunia serta dengan panjang garis pantai 753 km dan luas karang mencapai 75% ini merupakan cakupan karang terluas yang pernah ada<sup>3</sup>.

Raja Ampat sebagai daerah hasil dari pemekaran kota Sorong, telah sepuluh tahun menjalankan otonomi daerah, otonomi daerah sebagai pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri menjadi *moment* penting bagi pemerintah Raja Ampat membawa rakyatnya, pada keadaan

---

<sup>3</sup> [http://repository.ipb.ac.id/bitstream/handle/123456789/5107/Keadaan%20Umum\\_2009nsa-5.pdf?sequence=10](http://repository.ipb.ac.id/bitstream/handle/123456789/5107/Keadaan%20Umum_2009nsa-5.pdf?sequence=10) (diakses tgl 10 maret 2013)

yang lebih baik. Ini menjadi tantangan tatkala sebagian daerah gagal menjalankan otonomi daerah, sehingga membuat Pemerintah Daerah Kabupaten Raja Ampat untuk bekerja keras membangun fondasi pemerintahan, infrastuktur, pendidikan, kesehatan dan kondisi ekonomi masyarakat setempat dengan melihat sektor-sektor kunci seperti pariwisata dan perikanan sesuai dengan kondisi wilayah yang 80% adalah laut dan sisanya daratan.

Raja Ampat sendiri memiliki kekayaan bawah laut berupa terumbu karang yang dinilai terlengkap di dunia dari 540 jenis karang keras (75% dari total jenis di dunia berada di Raja Ampat dan 10 kali lebih banyak dari perairan di Karibia), yang terdiri dari 1.000 jenis ikan karang, 700 jenis moluska (hewan lunak), dan catatan tertinggi bagi *gonodactyloid stomatopod crustaceans* serta 537 jenis hewan karang, 25 spesies endemik, 57 spesies udang mantis, 15 spesies mamalia laut, dan 5 spesies kura-kura laut, tidak hanya itu Raja Ampat juga memiliki kekayaan dan keunikan wisata burung Cendrawasih yang kita kenal sebagai ikon provinsi Papua dan serta kekayaan seni budaya serta kuliner yang diberikan oleh masyarakat setempat<sup>4</sup>.

Pada tahun 2006 total APBD (anggaran pendapatan dan belanja daerah) Raja Ampat sebesar Rp 328.420.530.685 dengan APBN (anggaran pendapatan dan belanja daerah) Rp 354.676.046.80 pada bidang pariwisata<sup>5</sup>, yang saat ini

---

<sup>4</sup> Firman Setiawan, Skripsi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut Kepulauan Raja Ampat Secara Terpadu dan Berkelanjutan, (diakses tanggal 18 februari 2013)

<sup>5</sup> [Djpk.depkeu.go.id/datadjpk/131/](http://Djpk.depkeu.go.id/datadjpk/131/) (diakses 18 februari 2013)

menjadi salah satu andalan utama pendapatan asli daerah Kabupaten Raja Ampat selain sektor perikanan. Pada kurun waktu 4 tahun Raja Ampat sangat tertolong dengan jumlah wisatawan lokal dan asing contohnya saja pada tahun 2011 pendapatan asli daerah ini mencapai Rp. 17.486.137.00 berbeda dengan 4 tahun sebelumnya yang hanya Rp. 2.968.260.000<sup>6</sup>.

**Tabel 1.1**

**Data Pengunjung Wisata Kabupaten Raja Ampat Tahun 2004-2009**

No	TAHUN	JUMLAH WISATAWAN		JUMLAH (Orang)
		Lokal	Mancanegara	
1.	2004	-	189	189
2.	2005	44	600	644
3.	2006	46	652	746
4.	2007	64	1.245	1.309
5.	2008	261	2.447	2.708
6.	2009	183	1.178	1.361
<b>Jumlah</b>		598	6.359	6.957

*Keterangan : Data sampai bulan juli 2009*

*Sumber : Website Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Raja Ampat tahun 2009*

Dalam tabel 1.1 jumlah wisatawan yang melakukan perjalanan atau paket perjalanan ke Raja Ampat semakin meningkat setelah pemekaran pada tahun 2009. Hal ini menunjukkan bahwa pariwisata merupakan data di atas pada bulan

juli 2009 mengalami peningkatan dibandingkan wisatawan lokal, sehingga Pemerintah Daerah cenderung melakukan aktivitas promosi di luar negeri dikarenakan melihat minatnya wisatawan asing untuk datang ke Raja Ampat dibandingkan dengan wisatawan lokal.

Keberhasilan Raja Ampat dalam mempromosikan pariwisatanya dengan menarik ribuan wisatawan, yang merupakan strategi promosi dan pemasaran yang dilakukannya sejak tahun 2007 berdasarkan rencana strategi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Raja Ampat tahun 2006-2010 dan 2010-2015. Promosi ini dilakukan baik di luar maupun dalam negeri, Misalnya, membuat iklan di media cetak maupun elektronik baik lokal maupun asing, memanfaatkan situs jejaring sosial seperti *Facebook* dan *Twitter* untuk menarik wisatawan asing, serta program televisi berjudul “Koh-Lanta”<sup>7</sup> tentang keindahan bawah laut Raja Ampat. Strategi yang lain dengan mendirikan kantor promosi Kabupaten Raja Ampat di kawasan Sanur, Kabupaten Badung, Bali<sup>8</sup>. Dan juga telah berkerjasama dengan pihak-pihak swasta seperti *travel* serta *resort* untuk dapat mempromosikan wisata dan promosi melalui brosur-brosur yang dapat menarik minat wisatawan<sup>9</sup>.

Keberhasilan seri pertama KPDT (Kementrian Percepatan Daerah Tertinggal) Expo di Kabupaten Lombok Timur, juga ikut menjadikan Raja

---

<sup>7</sup> <http://bestseonew.blogspot.com/2011/12/raja-ampat-menjadi-target-promosi.html> (diakses tanggal 31 Januari 2013)

<sup>8</sup> ... Kabupaten Raja Ampat tahun 2010-2015

Ampat sebagai daerah untuk dipromosikan dengan mengusung nama “Jelajah Raja Ampat” di KPDT (Kementerian Percepatan Daerah Tertinggal) Expo seri kedua, acara ini digelar di pantai Waisai dan Wayag dengan berbagai kegiatan seperti pameran dan pagelaran seni budaya. Promosi Raja Ampat di dunia internasional dengan cara mengikuti pameran pariwisata, *World Tourism Market* (WTM) 2012 di London, serta kegiatan pameran pariwisata dunia seperti di ITB Berlin, DEMA di Amerika, Jepang, Australia dan juga berbagai negara lainnya dengan mempromosikan pemandangan pulau-pulau kecil seperti di daerah Wayag, Kabui, dan Misol<sup>10</sup>. Negara yang menjadi salah satu target promosi yaitu negara Swiss. KBRI (Kedutaan Besar Republik Indonesia) di Bern menjadikan Raja Ampat sebagai ikon pariwisata Indonesia lewat promosi di transportasi umum kota Bern dan Basel, hal ini merupakan kerjasama KBRI Bern dengan Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Kemenparekraf) dan perusahaan transportasi di dua kota di Swiss, promosi ini mengusung tema "*Postcards from a wonderland, a remarkable Indonesia*"<sup>11</sup>.

Wisata *Geo-Tourism* adalah wisata geologi yang menjadi salah satu andalan wisata di Raja Ampat yaitu wisata bawah laut sehingga para penyelam dapat menikmati keindahan pemandangan di dasar laut. Selain *Geo-Tourism* Raja Ampat juga memiliki *Geo park* yang merupakan warisan geologi yang

---

<sup>10</sup> [Travel-kompas.com/read/2012/11/08/0548216/Raja.Ampat.lkut.Promosi.di.WTMLondon](http://Travel-kompas.com/read/2012/11/08/0548216/Raja.Ampat.lkut.Promosi.di.WTMLondon) (diakses 19 februari 2013)

mempunyai nilai ilmiah (pengetahuan) serta mempunyai nilai estetika. Nilai-nilai ini menyatu membentuk suatu kawasan yang unik yang memiliki daya tarik wisata tersendiri. *Geo Park* juga berfungsi sebagai kawasan lindung dan situs pengembangan ilmu pengetahuan kebumihantropologi dan dilengkapi oleh spesies langka baik di daratan maupun di bawah lautnya, kawasan *Geo Park* di Raja Ampat terdiri dari kawasan Wayag, Waigeo, Batanta Salawati, Misool, dan Wayag.

Raja Ampat dengan segala kekayaan sumber daya alamnya baik kekayaan bahari, seni maupun budaya juga memiliki faktor-faktor pendukung implementasi strategi peningkatan pariwisata dengan cara berpromosi di dalam negeri maupun diluar negeri atau sebaliknya yaitu kendala peningkatan pariwisata misalnya saja komunikasi yang kurang dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Raja Ampat dalam mempromosikan produk wisata di dalam negeri membuat jumlah wisatawan lokal menurun dari dalam negeri, aktivitas terkait pariwisata Raja Ampat pun masih *minim* dan berpusat di Waisai dan kendala pada mahalnya bahan bakar minyak (BBM) sehingga biaya transportasi menjadi sangat mahal. Dalam hal ini promosi penting, tetapi harus didukung dengan akses informasi dan transportasi yang baik agar tidak menjadi mahal dan sulit dijangkau sebagian besar masyarakat Indonesia.

Berdasarkan paparan di atas, penulis menjadi tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "Implementasi Strategi Peningkatan Promosi Pariwisata

## **B. RUMUSAN MASALAH :**

Berdasarkan latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi strategi peningkatan promosi pariwisata di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Raja Ampat tahun 2010-2012?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi strategi peningkatan promosi di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Raja Ampat tahun 2010-2012?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

1. Menjelaskan implementasi strategi peningkatan promosi di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Raja Ampat tahun 2010-2012.
2. Menjelaskan faktor-faktor apa yang mempengaruhi strategi peningkatan promosi di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Raja Ampat tahun 2010-2012.

## **D. MANFAAT PENELITIAN**

1. Diharapkan dengan adanya penelitian ini yang berkaitan dengan implementasi strategi peningkatan promosi di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Raja Ampat dapat memberikan sumbangan untuk jurusan ilmu pemerintahan

UIN Ar-Raniry, Makassar, 2012

2. Diharapkan penelitian ini yang berkaitan dengan implementasi strategi peningkatan promosi di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Raja Ampat dapat memberikan sumbangan kepada pembuat kebijakan karena dalam penelitian ini peneliti memberikan gambaran bagaimana implementasi strategi peningkatan promosi yang telah dibuat oleh Pemerintah Daerah Raja Ampat dalam mempromosikan pariwisata di Raja Ampat.

## E. KERANGKA TEORI

Adapun teori-teori yang mendasari penelitian ini adalah :

### 1. Strategi dan Kebijakan Publik

Istilah strategi berasal dari bahasa Yunani "*strategos* atau *strategus*" dengan kata jamaknya "*strategi*". Strategi dapat diartikan sebagai rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus<sup>12</sup>. *Strategy is skill in managing or planning any affair*. Namun secara umum, strategi dapat diartikan sebagai alat untuk mencapai tujuan<sup>13</sup>. Dalam perkembangannya, konsep mengenai strategi terus berkembang. Menurut Argyris, Mintzberg serta Steiner dan Miner seperti yang dikutip oleh Rangkuti, mendefinisikan strategi sebagai respon secara terus menerus maupun adaptif terhadap peluang dan ancaman *eksternal* serta kekuatan dan kelemahan *internal* yang dapat mempengaruhi organisasi. Pernyataan ini

<sup>12</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia 1995 : 964

<sup>13</sup> The Hold Basic Dictionary Of American English 1966 :706

berbeda dengan Porter yang menyatakan bahwa strategi merupakan alat yang sangat penting untuk mencapai keunggulan bersaing<sup>14</sup>.

Menurut Bryson, yang dikutip oleh Salusu, strategi harus dikaitkan dengan lingkungan mengingat fungsi dari strategi adalah membuat jembatan antara misi organisasi dan dunia lingkungannya. Bahkan strategi dapat dipikirkan sebagai suatu pola dari tujuan, kebijakan, program, tindakan, keputusan, atau sumber daya yang menerangkan tentang organisasi yang dibuatnya dan mengapa begitu. Strategi yang digunakan sangat dipengaruhi oleh lingkungan *internal* dan *eksternal*. Dengan kata lain, strategi yang harus dapat menyesuaikan dengan perubahan yang terjadi baik pada lingkungan *internal* maupun *eksternal*. Strategi dapat bervariasi sesuai dengan kerangka tingkat, ukuran, dan bentuk organisasi.

Bryson mengklasifikasi strategi menjadi :

- a) Strategi besar bagi organisasi secara keseluruhan.
- b) Strategi unit perencanaan publik strategis (SPPU) atau unit perencanaan nirlaba strategi (SNPU).
- c) Strategi program atau pelayanan.
- d) Strategi fungsional (seperti keuangan, penempatan staf, fasilitas, dan usaha pendapatan).

Suatu strategi yang baik hendaknya mampu memberi informasi kepada

..... sehingga kebijakan tersebut mudah diperbincangi oleh setiap anggota

manajemen puncak dan setiap karyawan organisasi. Menurut Donnelly, yang dikutip oleh Salusu, ada enam (6) informasi yang tidak boleh dilupakan dalam suatu strategi, yaitu :

- a) Apa, yaitu apa yang akan dilakukan.
- b) Mengapa demikian, yaitu suatu uraian tentang alasan yang akan dipakai dalam menentukan "apa" di atas.
- c) Siapa yang akan bertanggungjawab untuk atau mengoperasionalkan strategi tersebut.
- d) Berapa banyak biaya yang harus dikeluarkan untuk mensukseskan strategi.
- e) Berapa lama waktu yang diperlukan untuk operasionalisasi strategi tersebut.
- f) Hasil apa yang akan diperoleh dari strategi tersebut.

Dari hasil berbagai pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa dalam penyusunan strategi harus memperhatikan hal-hal berikut, yaitu :

- 1) Tujuan dan sasaran. Perlu dipahami bahwa tujuan berbeda dengan sasaran. Tujuan adalah keinginan yang hendak dicapai di waktu yang akan datang yang digambarkan secara umum dan relatif tidak mengenal batas waktu, sedangkan sasaran adalah pernyataan yang sudah mengarah pada kegiatan untuk mencapai tujuan, lebih terikat

- 2) Lingkungan. Suatu organisasi tidak dapat hidup terisolasi, melainkan organisasi akan senantiasa berinteraksi dengan lingkungan.
- 3) Kemampuan *internal* yang meliputi kekuatan dan kelemahan organisasi.
- 4) Kompetisi. Dalam merumuskan strategi tidak diabaikan adanya kompetisi.
- 5) Pembuat strategi yang menyangkut siapa yang kompeten dalam menyusun strategi.
- 6) Komunikasi. Strategi akan berhasil jika terjadi komunikasi yang baik dan lancar.

Dengan demikian, untuk dapat menyusun suatu strategi yang baik maka harus diperhatikan kondisi lingkungan strategi tersebut akan dilaksanakan, sehingga strategi itu tidak bertentangan melainkan searah dan sesuai dengan kondisi lingkungan dan juga harus memperhitungkan beberapa hal lain baik biaya, waktu, hasil apakah yang akan dicapai, serta penanggung jawab dari pelaksanaan strategi tersebut.

Strategi yang efektif harus memenuhi beberapa kriteria. Strategi yang efektif harus dapat dioperasionalkan secara teknis, dan secara politik dapat diterima oleh para stakeholder kunci, serta harus sesuai dengan filosofi dan nilai organisasi. Strategi yang efektif harus menjadi etika, moral, dan hukum

Pada akhirnya, proses formulasi strategi menuntut adanya komitmen dari pimpinan dan seluruh komponen organisasi akan membentuk suatu rencana induk yang menyatakan bagaimana organisasi akan mencapai misi dan tujuannya.

## **2. Implementasi Kebijakan Publik**

Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)<sup>15</sup>.

Hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian<sup>16</sup>.

### **a) Konsep Implementasi Kebijakan**

Menurut Abdul Wahab, kesadaran akan arti penting telaah yang sistematis mengenai implementasi kebijakan negara, baru muncul pada

---

awal abad tahun 1970-an di negara Amerika Serikat<sup>17</sup>. Studi mengenai pelaksanaan kebijakan harus dibedakan dari evaluasi kebijakan, untuk itu Amir Santosa mengemukakan pendapatnya sebagai berikut :

”Analisa mengenai pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*) mencoba mempelajari sebab keberhasilan atau kegagalan kebijakan publik melalui pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, sedangkan di dalam pelaksanaan kebijaksanaan itu tidak hanya bersifat teknis administrasi belaka, tetapi melibatkan juga masalah-masalah politik. Dengan demikian studi implementasi kebijakan, mencoba menjawab pertanyaan mengapa hal ini terjadi, dan tidak hanya berhenti pada pertanyaan apa yang terjadi”<sup>18</sup>.

Memperkuat pernyataan Amir Santosa diatas bahwa pelaksanaan kebijakan itu tidak hanya bersifat teknis administrasi belaka, Abdul Wahab mengemukakan fungsi implementasi mencakup pola penciptaan apa yang ada di dalam ilmu kebijakan negara (*policy science*) dan *policy delievery system* (sistem penyampaian atau penerusan kebijakan negara) yang biasa terdiri dari cara-cara atau sarana tertentu yang secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran yang dikehendaki<sup>19</sup>. Suatu kebijakan pemerintah atau negara akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai dampak-dampak bagi

---

<sup>17</sup> Abdul Wahab, Pengantar Analisis Kebijakan Negara, Jakarta: Rineka Cipta, 1990, hal 22

<sup>18</sup> Amir Santosa, Jurnal Ilmu Politik dan Suatu Pengantar, Jakarta: Gramedia, 1989, hal 8

<sup>19</sup> Abdul Wahab, *Op. Cit.*, hal.123





Berdasarkan uraian yang dipaparkan diatas, penulis merumuskan bahwa dalam pelaksanaan suatu kebijakan harus memperhatikan aspek-aspek yang memungkinkan tujuan dan maksud dari pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai. Aspek-aspek tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi, sikap pelaksana dan struktur birokrasi.

#### b) Model-model Implementasi Kebijakan

Sekalipun dalam khasanah ilmu kebijakan negara atau analisis kebijaksanaan negara telah banyak dikembangkan model-model atau teori-teori yang membahas tentang teori implementasi kebijaksanaan namun beberapa model implementasi kebijakan yang relatif baru dan banyak mempengaruhi pelbagai pemikiran maupun tulisan para ahli.

##### 1) Menurut Grindle

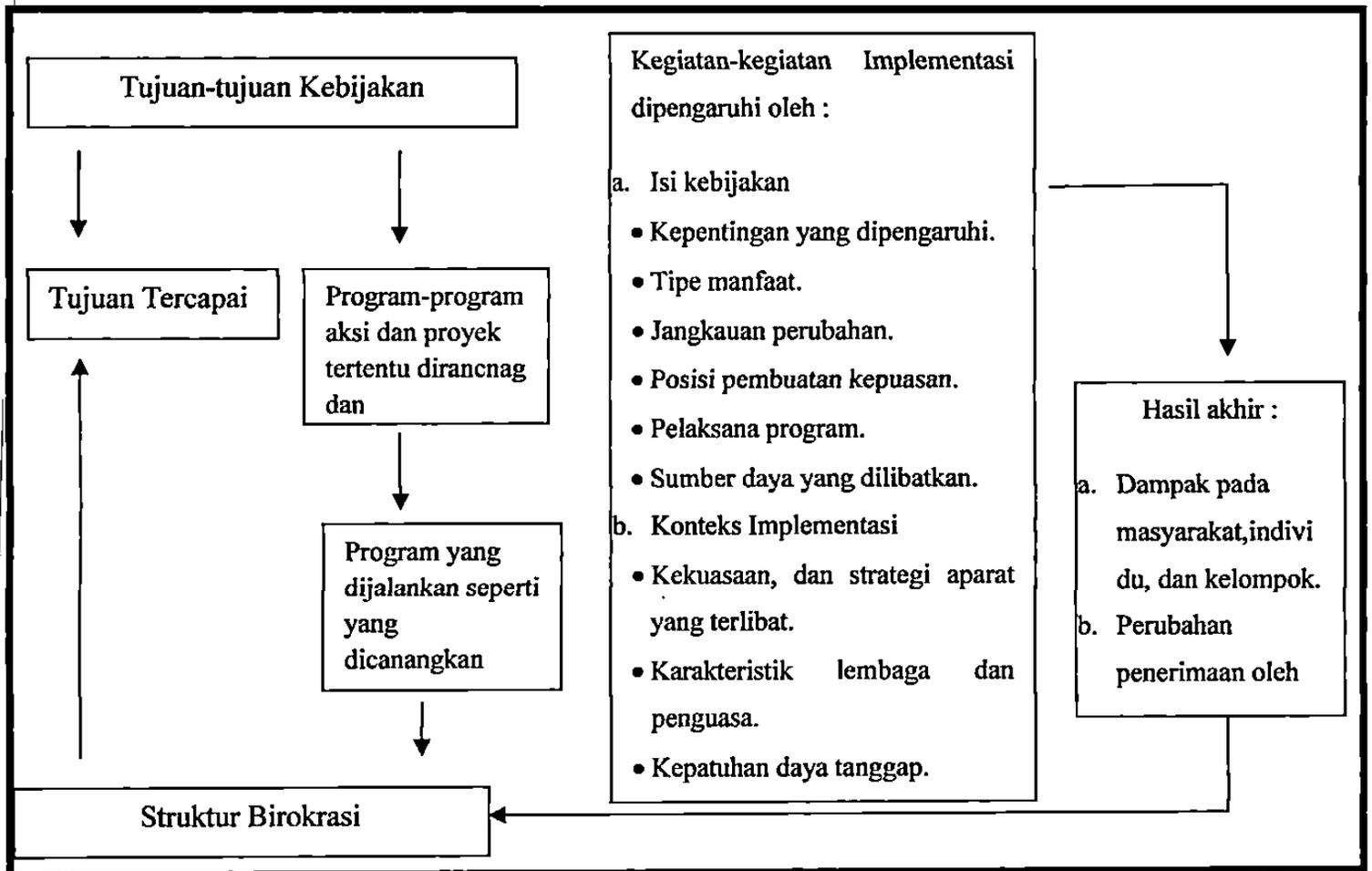
Implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya, studi ini melihat adanya tiga dimensi-dimensi analisis dalam organisasi, yaitu tujuan, pelaksanaan, tugas, dan kaitan organisasi dengan lingkungan. Ide dasar Grindle adalah bahwa kebijakan ditransformasikan menjadi program-program aksi

... individual dengan biaya yang telah disediakan maka

implementasi kebijakan dapat dilakukan<sup>21</sup>. Untuk lebih jelasnya lagi akan digambarkan dalam model sebagai berikut :

**Gambar 1.2**

**Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle**



Dari bagan diatas dapat dijelaskan sebagai berikut :

- Isi Kebijakan :

- a) Kepentingan yang dipengaruhi

Kepentingan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan.

- b) Tipe Manfaat

Suatu kebijakan yang memberikan manfaat dan langsung dapat dirasakan oleh sasaran, bukan hanya formal, ritual, dan simbolis, akan tetapi konkrit akan lebih mudah diimplementasikan.

- c) Derajat perubahan yang diharapkan

Kebijakan cenderung lebih mudah diimplementasikan jika dampak yang diharapkan dapat memberi hasil yang pemanfaatannya jelas dibandingkan dengan yang bertujuan menjadi perubahan sikap dan perilaku penerima kebijakan.

- d) Letak pengambilan keputusan

Kedudukan pembuat kebijakan akan mempengaruhi implementasi, selanjutnya pembuat kebijakan yang mempunyai kewenangan dan otoritas yang tinggi akan lebih mudah dan mempunyai wewenang

e) Pelaksana Program

Keputusan siapa yang akan ditugasi untuk mengimplementasikan program yang ada dapat memengaruhi proses implementasi dan hasilnya. Dalam hal ini tingkat kemampuan, keefektifan, dan dedikasi yang tinggi akan berpengaruh dalam prosesnya.

f) Sumber daya yang dilibatkan

Sumber daya yang digunakan dalam program, bentuk, besar dan asal sumber daya akan menentukan implementasi dan keberhasilan kebijakan.

- Konteks Implementasi

a) Strategi yang digunakan dalam proses, kekuasaan dan badan pelaksana maupun elit politik dan penguasa setempat akan mempengaruhi.

b) Kondisi dan keberadaan badan pelaksana yang didukung otoritas penguasa akan sangat berpengaruh.

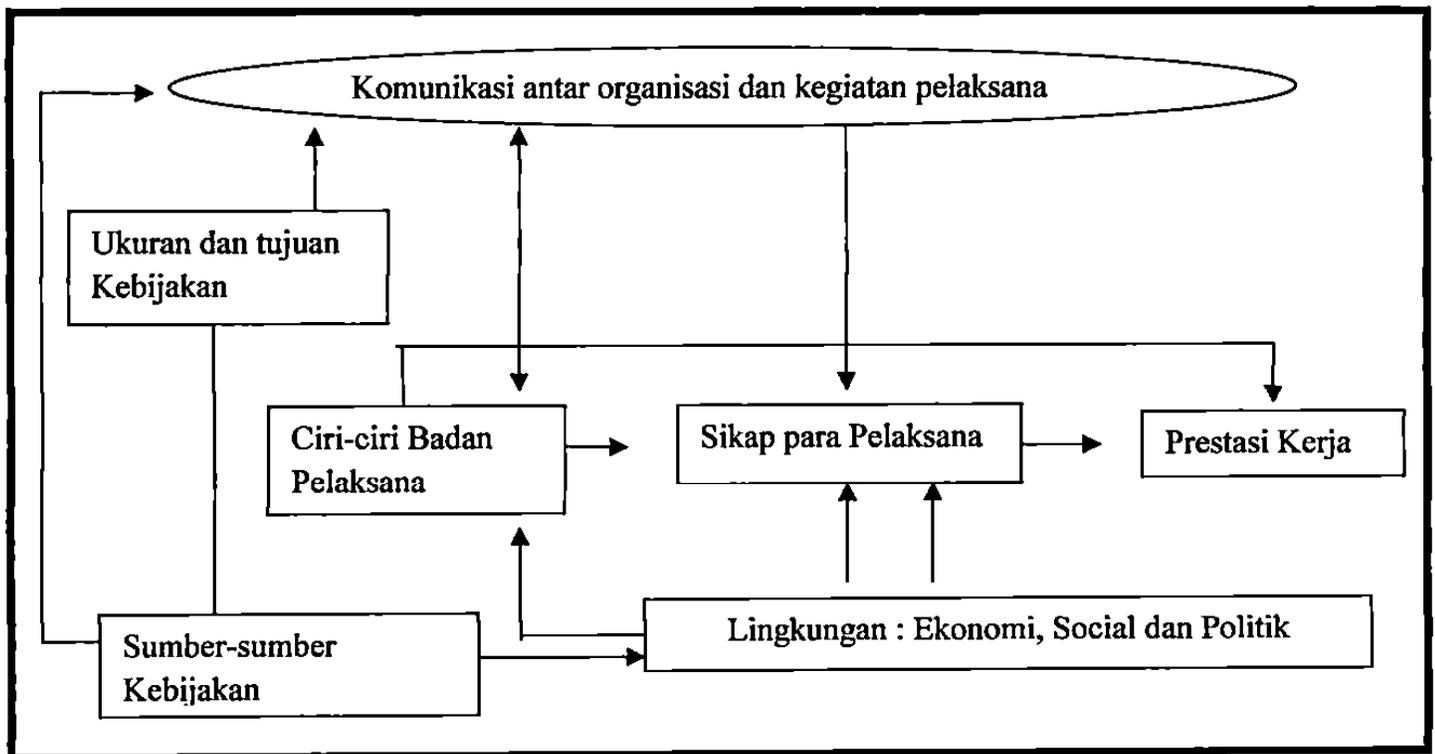
c) Kepatuhan dapat berupa dukungan dari elit politik, kesediaan instansi pelaksana program, juga kepatuhan masyarakat penerima manfaat/sasaran program. Sedangkan daya tanggap berupa kepekaan lembaga publik seperti birokrasi terhadap kebutuhan atau

## 2) Van Meter dan Van Horn

Dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang dilaksanakan. Untuk lebih mudah penguraiannya, akan dijabarkan dalam bentuk gambar sebagai berikut:

**Gambar 1.3**

### **Model Implementasi Kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn**



*Sumber : D.S Van Metter Van Horn. The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework, Administration, and Society. 1975. Hal 445-448*

Gambar dan struktur pola kerjasama di atas menjelaskan tentang *system* dan proses, dimana implementasi dirancang dan diterapkan

Secara diskriptif, komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan merupakan ciri dari badan pelaksana, dimana dapat dijadikan suatu ukuran dan tujuan kebijakan. Yang merupakan sebagian sumber-sumber kebijakan atau setelah melalui sebuah tahapan kebijakan, atau bahkan kajian komunikasi antar organisasi. Kegiatan pelaksanaan dapat juga sebagai ciri badan pelaksana setelah menerima masukan dan merupakan sebagian salah satu sikap pelaksana, yang akhirnya menjadi sebuah prestasi kerja.

Dalam pola kerja ada yang saling berhubungan antara ciri badan pelaksana, sikap para pelaksana, dan prestasi kerja. Adapun tanpa melalui sikap para pelaksana dalam menerapkan kebijakan, ciri badan pelaksana dapat langsung dikatakan sebagai prestasi kerja. Yang semua ini tidak terlepas dari masukan sektor lingkungan ekonomi, sosial dan politik, yang merupakan sumber-sumber dari kebijakan dan dapat dikatakan sebagai sikap para pelaksana setelah menganalisa semua permasalahan yang terjadi.

### 3) David Mazmanian dan Paul A Sabatier,

Model yang dikembangkannya disebut *A Framework for Implementation Analysis* (Kerangka Analisis Implementasi). Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang

memengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implemementasi kebijakan<sup>22</sup>.

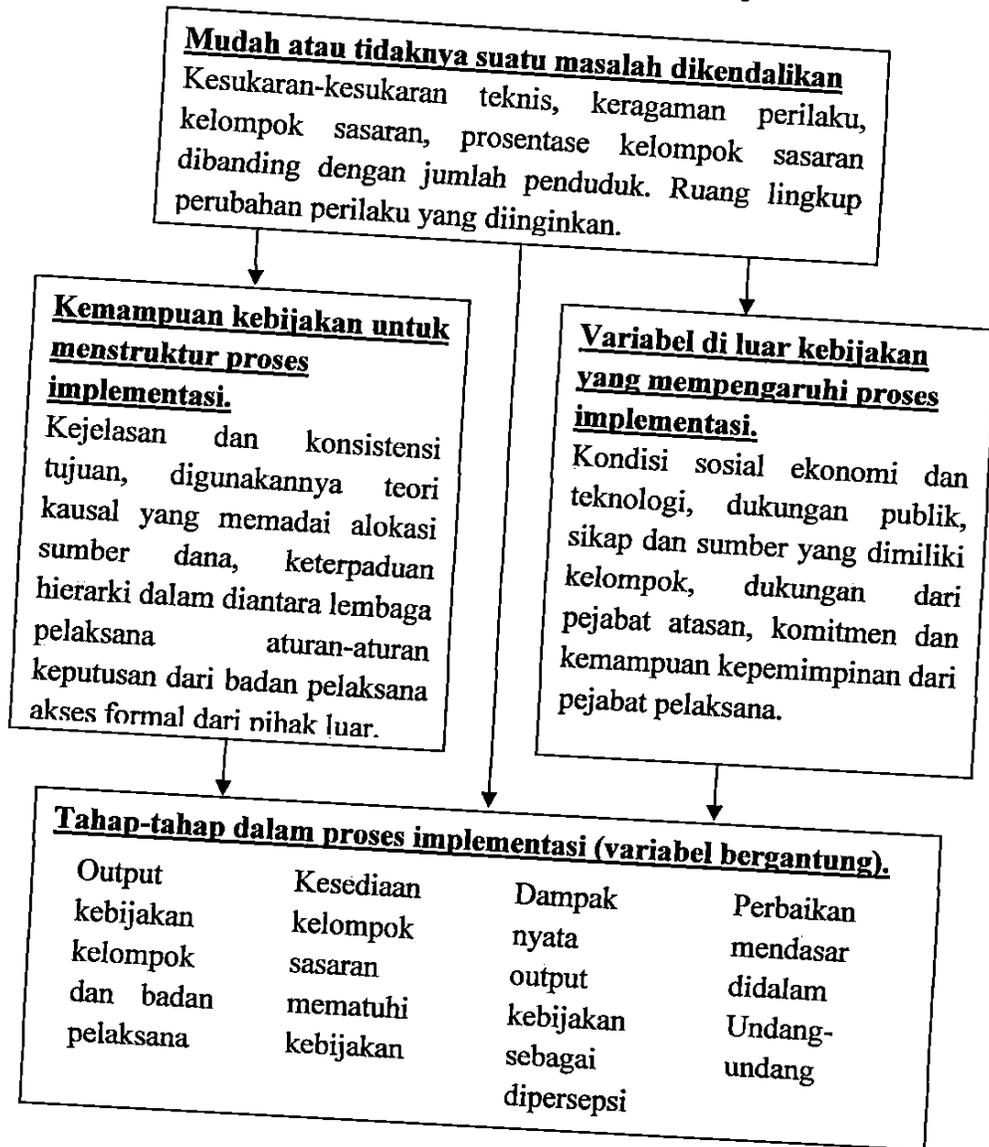
Berikut di bawah ini akan penulis sajikan bagan variabel-variabel proses implementasi kebijakan :

---

<sup>22</sup> Solochin Abdul Wahab,. *Analisis Implementasi dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta: PT.Bumi Aksara, Halaman 59-82

Gambar 1.4

Variabel-variabel Implementasi Kebijakan



*Public policy is the study of governments decision and actions designed to deal with matter of public concer (Cochran dan Malone) <sup>23</sup>.*

<sup>23</sup> Charles L.Cochran and Eloise F. Malone, Op.Cit

Kebijakan publik menurut Thomas Dye berkaitan dengan "memilih dan tidak memilih, pilihan untuk mengerjakan atau tidak mengerjakan"<sup>24</sup>.

Menurut Kartasasmita, kebijakan publik adalah serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah, upaya untuk memahami dan mengartikan 1) apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai sesuatu masalah, 2) apa yang menyebabkan atau yang mempengaruhinya, dan 3) apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik tersebut<sup>25</sup>.

Menurut James Andeson, kebijakan publik sebagai yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintahan<sup>26</sup>. Sedangkan

Menurut Harold Laswel dan Abraham Kaplan, kebijakan publik hendaknya berisi tinjauan, nilai-nilai dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat.

Jadi dari ketiga pendapat yang ada dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah wewenang pemerintah untuk membuat serta tidak membuat kebijakan guna memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat serta mencari solusi.

---

<sup>24</sup> Thomas R, Dye, *Understanding Public Policy*, (New Jersey: Prentice Hall, 1981)

<sup>25</sup> Muhammad, Zaenuri, 2010. *Hand Out Implementasi Kebijakan Publik*. Fakultas ilmu sosial & politik UMY. Yogyakarta

Dalam mempelajari ilmu tentang kebijakan publik ada sudut pandang etis yang secara implisit harus diperhatikan yaitu bahwa masyarakat dan kesejahteraannya merupakan hal yang berkaitan dengan kekuatan atau potensi yang memengaruhi kesejahteraan individu khususnya dan masyarakat umumnya. Keinginan untuk memperbaiki sistem yang sedia ada merupakan basis bagi kebijakan publik.

### **3. Promosi Pariwisata**

Promosi adalah bentuk komunikasi yang digunakan dalam kegiatan pemasaran, yang bertujuan untuk memberi tahu (*to inform*), membujuk atau mengingatkan orang mengenai produk, jasa bayangan (*image*), gagasan dengan maksud agar orang bisa menerima dan melakukan perbuatan sebagaimana yang di dikte, menerima dan melakukan perbuatan sebagaimana yang dikehendaki pemasar. Jadi promosi merupakan kegiatan dalam pemasaran untuk membujuk, atau mengingatkan orang mengenai produk dan jasa agar orang melakukan suatu tindakan yang dilakukan pemasar yang ditujukan untuk mendorong permintaan (Swastha & Irawan,2008:349).

Promosi merupakan bagian dari bauran pemasaran adalah menjelaskan pada pelanggan tentang manfaat dan nilai yang ditawarkan oleh produk. Strategi adalah bagian terpadu dari suatu rencana, sedangkan rencana

adalah salah satu fungsi dari manajemen. Strategi *public relations* dirancang dan digunakan untuk mencapai tujuan dari organisasi (Ruslan, 2001:127).

Menurut UU No. 9 Tahun 1990 tentang kepariwisataan, istilah pariwisata berhubungan erat dengan wisata, yaitu kegiatan perjalanan atau sebagian dari kegiatan tersebut yang dilakukan secara sukarela serta bersifat sementara untuk menikmati obyek dan daya tarik wisata. Sedangkan pengertian dari pariwisata itu sendiri adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan wisata termasuk pengusahaan obyek dan daya tarik wisata serta usaha-usaha yang terkait dengan bidang tersebut<sup>27</sup>.

Menurut Happy Manpaung S.H disebutkan bahwa pariwisata adalah perpindahan sementara yang dilakukan manusia dengan tujuan keluar dari pekerjaan-pekerjaan rutin, keluar dari tempat kediamannya<sup>28</sup>.

Pendapat lain mengenai pengertian pariwisata juga dikemukakan oleh Oka A. Yoety, yaitu:

Pariwisata secara etimologi kata pariwisata berasal dari bahasa Sanskerta kata ini terdiri dari dua suku kata, yaitu “Pari” dan “Wisata”, “Pari” berarti banyak, berkali-kali, berputar-putar, lengkap, sedangkan “Wisata” berarti perjalanan, bepergian.<sup>29</sup>

“Pariwisata adalah pengalaman mendatangi atau mengunjungi dari satu tempat ke tempat lain yang bersifat sementara, yang dilakukan oleh

---

<sup>27</sup> Undang-Undang RI Nomor 9 Tahun 1990, *Tentang Kepariwisataan*

<sup>28</sup> Happy ,Manpaung. S.H, *Pengetahuan Kepariwisataan*, ALFABETA, Bandung, 2000, hal 13

perorangan atau kelompok sebagai usaha untuk mencari keseimbangan atau keserasian serta kebahagiaan dengan lingkungan hidup dalam dimensi sosial dan budaya alam”<sup>30</sup>.

Hal itu jelas menggambarkan bahwasannya pariwisata juga kegiatan yang bisa melibatkan emosi seseorang, di mana emosi tersebut bersifat spontanitas dan bersifat sementara dengan kata lain ekspresi dari tiap individu berlainan cara dan bentuk penampilannya. Hal demikian juga berkaitan dengan apa yang dimaksud sebagai perwujudan manusia tentang perwujudan hidup serta sosial budaya dan sejarah.

Manfaat pariwisata di dalam pembangunan mencakup beberapa segi, yaitu:

1) Segi ekonomi

Bahwa perkembangan pariwisata merangsang tumbuhnya usaha-usaha ekonomi tertentu yang saling menunjang, dalam istilah teknisnya hal tersebut dinyatakan dapat memperluas dasar-dasar perekonomian suatu negara.

2) Segi seni budaya

Salah satu dorongan kebutuhan manusia untuk mengunjungi suatu daerah adalah untuk memenuhi rasa keingintahuan, mengagumi, atau menyelami seni budaya di daerah yang dikunjungi.

### 3) Pemeliharaan dan pemanfaatan lingkungan hidup

Pengembangan pariwisata yang tidak teratur dan terarah dapat merusak lingkungan hidup, sebaliknya bila dibina secara baik justru menjadi pendorong pemeliharaan lingkungan alam yang terlantar. Wisatawan yang mempunyai tujuan untuk rekreasi menginginkan daerah yang menimbulkan suasana baru dari kebisingan kehidupan sehari-hari.

### 4) Memperluas nilai-nilai pergaulan hidup dan pengetahuan

Hubungan-hubungan yang terjalin antara wisatawan dengan masyarakat yang dikunjungi sedikit banyak akan menimpa nilai-nilai baru dalam arti memperluas cakrawala pandangan pribadi terhadap nilai-nilai kehidupan lain, manusia akan menghargai nilai-nilai yang dimilikinya.

### 5) Memperluas kesempatan kerja

Industri Pariwisata merupakan industri yang sifatnya menyerap kebutuhan tenaga kerja, tidak hanya mementingkan mesin-mesin saja. Sebagai mesin yang sifatnya melayani maka disamping membutuhkan unsur cepat, aman, murah, mudah dan nikmat juga ramah. Apabila rangkaian tenaga itu dilengkapi dengan tenaga kerja pada industri penunjang pariwisata seperti perusahaan kerajinan, dekorasi hotel, toko

... dan lain-lain, maka jumlah tenaga kerja yang diserap lebih

6) Menunjang perbaikan kesehatan dan prasarana kerja

Manusia selalu menginginkan terlepas dari kejenuhan, kesibukan sehari-hari atau rasa bosan dengan mendambakan suasana baru, lingkungan baru walaupun hanya untuk sementara<sup>31</sup>.

Pada dasarnya sasaran pariwisata itu ditunjukkan kepada masyarakat umum tanpa memandang status sosialnya dan juga bagi masyarakat yang membutuhkan suasana yang lain atau yang baru dari rutinitas sehari-hari. Sasaran pariwisata bagi masyarakat umum ini dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu:

1) Bagi wisatawan domestik dalam negeri atau wisatawan domestik

Sasaran pariwisata ini khusus ditunjukkan bagi masyarakat di dalam negeri itu sendiri.

2) Bagi wisatawan luar negeri atau wisatawan mancanegara

Sasaran pariwisata ditunjukkan bagi wisatawan-wisatawan mancanegara agar mereka tertarik untuk datang berkunjung, tentunya dengan menonjolkan kelebihan atau daya tarik suatu obyek wisata.

Menurut UU RI No. 9 Tahun 1990, Obyek dan daya tarik wisata adalah segala sesuatu yang menjadi sasaran wisata. Sedangkan pendapat lain menerangkan bahwa definisi dari obyek wisata adalah:

---

<sup>31</sup> Sutami, Tri. 2005. *Strategi Pemerintahan Kabupaten Bantul Dalam Mengembangkan Kepariwisata Daerah Periode 2003-2004*. Skripsi. Program Studi Ilmu Pemerintahan. Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, UMY. Yogyakarta. hal 13

“Obyek wisata merupakan perwujudan ciptaan manusia, tata hidup seni budaya, sejarah bangsa, tempat atau keadaan alam yang mempunyai daya tarik yang dikunjungi wisatawan.”<sup>32</sup>.

#### **4. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Strategi<sup>33</sup>**

George C Edward III mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni:

1. Faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan?.
2. Faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan?.

Ada beberapa model – model implementasi kebijakan yaitu sebagai berikut :

Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yakni : (a) Komunikasi, (b) Sumber Daya, (c) Disposisi, dan (d) Struktur Birokrasi. Keempat variable tersebut saling berhubungan satu sama lain.



Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) secara intensif melakukan sosialisasi tujuan dan manfaat program KB terhadap pasangan usia subur<sup>34</sup>.

#### b) Sumber Daya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementator, dan sumber daya finansial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan yang efektif. Tanpa sumber daya kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen<sup>35</sup>.

#### c) Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis,. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementator memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif<sup>36</sup>.

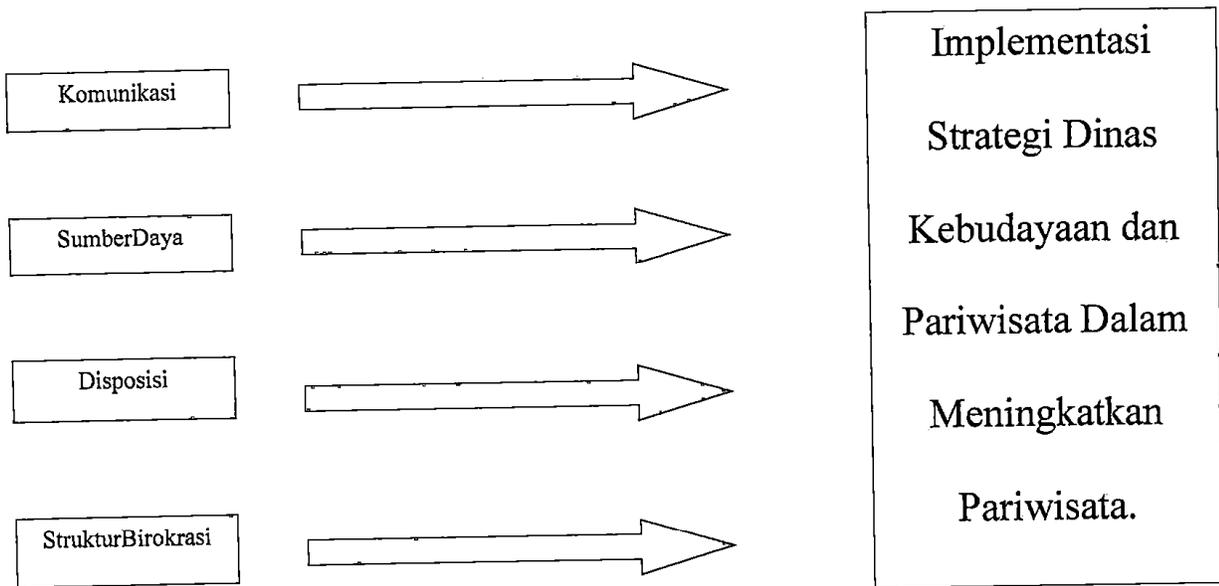
Berbagai pengalaman pembangunan di negara-negara Dunia Ketiga

menunjukkan bahwa tingkat komitmen dan kejujuran aparat rendah. Berbagai kasus korupsi yang muncul di negara-negara Dunia Ketiga, seperti Indonesia adalah contoh konkrit dari rendahnya komitmen dan kejujuran aparat dalam mengimplementasikan program-program pembangunan.

#### d) Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures = SOP*). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator di dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel<sup>37</sup>.

Gambar 1.1  
PEMIKIRAN PENELITI



## **F. DEFINISI KONSEP**

### **1. Strategi dan Kebijakan Publik**

Menurut Argyris, Mintzberg serta Steiner dan Miner seperti yang dikutip oleh Rangkuti, mendefinisikan strategi sebagai respon secara terus-menerus maupun adaptif terhadap peluang dan ancaman eksternal serta kekuatan dan kelemahan internal yang dapat mempengaruhi organisasi. Pernyataan ini berbeda dengan Porter yang menyatakan bahwa strategi merupakan alat yang sangat penting untuk mencapai keunggulan bersaing<sup>38</sup>.

### **2. Implementasi Kebijakan**

Analisa mengenai pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*) mencoba mempelajari sebab keberhasilan atau kegagalan kebijakan publik melalui pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, sedangkan di dalam pelaksanaan kebijaksanaan itu tidak hanya bersifat teknis administrasi belaka, tetapi melibatkan juga masalah-masalah politik. Dengan demikian studi implementasi kebijakan, mencoba menjawab pertanyaan mengapa hal ini terjadi, dan tidak hanya berhenti pada pertanyaan apa yang terjadi<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> The Hold Basic Dictionary Of American English 1966 : 706

<sup>39</sup> ... .. hal 9

*“Public policy is the study of governments decision and actions designed to deal with matter of public concer” (Cochran dan Malone)<sup>40</sup>.*

### **3. Promosi Pariwisata**

Promosi merupakan kegiatan dalam pemasaran untuk membujuk, atau mengingatkan orang mengenai produk dan jasa agar orang melakukan suatu tindakan yang dilakukan pemasar yang ditujukan untuk mendorong permintaan (Swastha & Irawan,2008:349).

“Pariwisata adalah pengalaman mendatangi atau mengunjungi dari satu tempat ke tempat lain yang bersifat sementara, yang dilakukan oleh perorangan atau kelompok sebagai usaha untuk mencari keseimbangan atau keserasian serta kebahagiaan dengan lingkungan hidup dalam dimensi sosial dan budaya alam”<sup>41</sup>.

### **4. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi strategi**

Faktor- faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni : a) Komunikasi; b) Sumberdaya; c) Disposisi; d) Struktur Birokrasi.

---

<sup>40</sup> Charles L. Cochran and Eloise F. Malone,Op.Cit

## G. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional adalah suatu unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya untuk mengukur suatu variabel melalui indikator-indikator, indikator-indikator tersebut adalah :

### 1. Strategi Peningkatan Promosi Pariwisata Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Raja Ampat

#### a. Promosi Pariwisata Menggunakan Media Massa.

- 1) Promosi di Media Cetak, Elektronik dan Secara Langsung di Papua Barat.
- 2) Promosi di Media Cetak, Elektronik dan Secara Langsung Nasional.
- 3) Promosi di Media Elektronik dan Secara Langsung Internasional.

#### b. Promosi Pariwisata Menggunakan Jejaring Sosial (*Social Networking*).

- 1) Website Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Raja Ampat.
- 2) *Facebook*.
- 3) *Twitter*.

#### c. Program atau Kegiatan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Raja Ampat.

- 1) Kegiatan Festival Raja Ampat.

2) *Demografi dan Kegiatan yang Dilakukani Dinas Kebudayaan dan Pariwisata*

- 3) Pameran dan Kegiatan yang Diikuti Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Raja Ampat Dunia Internasional.

## 2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Strategi.

### a. Komunikasi.

- 1) Komunikasi *Internal* Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Raja Ampat.
- 2) Komunikasi *Eksternal* antara Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Raja Ampat.

### b. Sumber Daya

- 1) Sumber Daya Manusia di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Raja Ampat.
- 2) Sumber Daya *Finansial* dan Sarana Prasarana Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Raja Ampat.

### c. Disposisi.

- 1) Peran Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Raja Ampat.

### d. Struktur Birokrasi.

## **H. METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah suatu metode dalam penelitian dimana meneliti status, kelompok manusia, suatu obyek, suatu set kondisi, suatu pemikiran maupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang<sup>42</sup>. Penelitian deskriptif bertujuan untuk membuat deskripsi, gambaran atau tulisan secara sistematis faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.

### **2. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian adalah Kabupaten Raja Ampat, khususnya Kantor Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Raja Ampat.

### **3. Unit Analisa**

Yang menjadi Unit analisa atau sumber data dalam penelitian ini adalah Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Raja Ampat, yang meliputi :

- a. Bidang Promosi Pariwisata.
- b. Seksi Informasi Pariwisata.

#### **4. Jenis Data**

Jenis data yang dibutuhkan adalah data primer dan data sekunder karena menggunakan jenis penelitian deskriptif.

- a. Data primer : data diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dalam penelitian yang peneliti lakukan, pihak-pihak tersebut adalah bidang promosi pariwisata dan seksi informasi pariwisata Raja Ampat.
- b. Data sekunder : data yang diperoleh dari buku-buku, media online, makalah, brosur dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang peneliti lakukan seperti rencana strategi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Raja Ampat tahun 2010-2015 dan capaian kinerja tahun anggaran 2006-2010.

#### **5. Teknik Pengumpulan Data**

##### **a. Dokumentasi**

Pengumpulan data yang diperoleh dari berbagai *literature* : buku, jurnal, media massa, serta sumber-sumber yang menunjang serta terkait langsung dengan permasalahan yang diangkat seperti data yang diperoleh dari buku-buku, media online, makalah, brosur dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang peneliti lakukan seperti rencana strategi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Raja Ampat tahun 2010-2015 dan capaian kinerja tahun anggaran 2006-2010.

