

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sri Lanka memang negara yang terkenal dengan dan keindahan alamnya sejak dulu. Sebut saja seperti Puncak Adam, Candi Sri Dalalda Maligawa atau *The Temple of The Sacred Tooth Relic*, Bukit Sigiriya, Pantai Unawatuna, Goa Dambulla, tempat penangkaran gajah Pinnawala, dan masih banyak lagi objek-objek wisata di negara yang sempat bernama Ceylon ini. Wisatanya yang dimilikinya pun beragam, yang memang di dominasi oleh wisata alam dan budaya.



Sumber: <http://www.lonelyplanet.com>

Gambar 1.1 Peta Sri Lanka

Namun sejak tahun 1983, industri pariwisata di negara ini mengalami penurunan secara perlahan, bersamaan dengan dimulainya pemberontakan oleh kelompok pemberontakan LTTE (*Liberation Tigers of Tamil Eelam*) terutama di wilayah utara Sri Lanka dan kemudian menyebar ke wilayah Timur dan wilayah lainnya. (The Tourism Industry In Sri Lanka Tourism Essay, 2015). Konflik yang berlangsung selama kurang lebih 26 tahun ini berhasil memberi dampak yang cukup besar bagi sektor ekonomi di Sri Lanka, seperti pertanian dan pariwisata.

Pariwisata merupakan salah satu sektor ekonomi yang sempat sangat terpuruk karena konflik etnis di Sri Lanka yang berlangsung selama hampir tiga dekade tersebut. Fluktuasi jumlah pengunjung wisata pun tidak dapat terelakkan sebagai imbas dari konflik. Meskipun sektor ini perkembangannya sempat menurun selama masa konflik, namun pariwisata masih dapat mempertahankan posisinya sebagai penyumbang devisa terbesar ke empat bagi negaranya hingga memasuki fase akhir konflik. (Sri Lanka: State of the Economy 2010, 2012).

Puluhan tahun berkonflik, bukan berarti pemerintah Sri Lanka duduk diam dan tidak melakukan usaha apapun untuk meredam konflik dan menyelesaikannya. Berulang kali perundingan dan gencatan senjata dilakukan, namun berulang kali pula kedua belah pihak melanggarnya. Hingga pada akhirnya hal yang mengejutkan dunia terjadi pada tanggal 18 Mei 2009 ketika Sri Lanka mengumumkan kemenangannya melawan organisasi separatis Tamil. Hal ini dibuktikan dengan tewasnya pemimpin

tertinggi Macan Tamil, Velupillai Prabhakaran setelah berhasil ditembak tentara pemerintah Sri Lanka. Semua stasiun televisi milik pemerintah menayangkan langsung berita tentang tewasnya Velupillai Prabhakaran. Presiden Sri Lanka, Mahinda Rajapaksa meminta dilakukan tes DNA untuk memastikan kematian Prabhakaran. DNA dari mayat yang diduga kuat Prabhakaran itu pun kemudian dicocokkan dengan DNA Prabhakaran yang dimiliki aparat intelijen India dan hasilnya ternyata cocok 100%. (Rakaryan, 2010)

Berakhirnya perang sipil pada bulan Mei 2009 menandai dimulainya babak baru bagi Sri Lanka, terutama pariwisatanya. Perekonomian Sri Lanka bangkit kembali segera setelah perang. Pertumbuhan ekonomi yang mengesankan tercatat sekitar 6-8 persen pada tahun 2010-2013. Pencapaian pasca perang juga menunjukkan bahwa industri pariwisata Sri Lanka telah pulih dan hal ini menjadi salah satu industri yang paling cepat berkembang dan dinamis di negeri ini. (Fernando, Smith, & Bandara, *Tourism in Sri Lanka*, 2015)

Salah satu pencapaiannya adalah jumlah kunjungan wisatawan mancanegara yang menyentuh angka 855,975 dan menjadi angka kunjungan tertinggi dalam sejarah pariwisata Sri Lanka. Angka kunjungan ini pun diperkirakan akan jauh meningkat sebagai hasil dari penghapusan *Travel Advisory* dari berbagai negara yang diberikan kepada Sri Lanka karena perang sipil, serta peningkatan peringkat Sri Lanka dalam ranah pariwisata Sri Lanka oleh sejumlah negara penting. Misal, surat kabar *New*

*York Times*, yang merupakan salah satu surat kabar yang berpengaruh di Amerika Serikat, memuat artikel tentang “*The 31 Places to Go in 2010*” and menempatkan Sri Lanka di urutan nomor satu sebagai destinasi wisata yang harus dikunjungi pada tahun 2010. (Fernando, Smith, & Bandara, *Regaining Missed Opportunities: The Role of Tourism in Post-war Development in Sri Lanka*, 2013)

Lingkungan pasca konflik saat itu memberikan kesempatan untuk mengembangkan Sri Lanka sebagai negara tujuan wisata dan berusaha menjadi contoh nyata bagaimana pariwisata dapat menjadi sumber vital bagi pembangunan ekonomi secara menyeluruh setelah terpuruk akibat terkena dampak konflik (Sri Lanka: *State of the Economy 2010, 2012*). Sektor pariwisata (*tourism*) sebagai sektor yang berbasis jasa merupakan salah satu sektor *potensial* bagi pembangunan nasional karena mampu mendatangkan devisa bagi negara. (Anggar Sari, 2006) Sri Lanka paham betul bahwa sektor pariwisata dapat memberikan dampak berganda atau *multiplier effect* bagi negaranya.

Menurut UNWTO (*United Nation World Tourism Organization*), pariwisata mestinya dikembangkan oleh setiap negara dengan pertimbangan bahwa: (1) Pariwisata dapat berperan sebagai faktor pemicu bagi perkembangan ekonomi nasional maupun internasional; (2) Pemicu kemakmuran melalui perkembangan komunikasi, transportasi, akomodasi, jasa-jasa pelayanan lainnya; (3) Perhatian khusus terhadap pelestarian budaya; (4) Pemerataan kesejahteraan yang diakibatkan oleh adanya

konsumsi wisatawan pada sebuah destinasi; (5) Penghasil devisa; (6) pemicu perdagangan internasional; (7) Pemicu pertumbuhan dan perkembangan lembaga pendidikan profesi maupun lembaga yang khusus jiwa hospitality yang handal dan santun, dan (8) Pangsa pasar bagi produk lokal sehingga aneka ragam produk terus berkembang seiring dinamika sosial ekonomi pada daerah suatu destinasi. Setelah menyadari peran utama yang dimainkan pariwisata dalam pembangunan pasca konflik, pemerintah Sri Lanka mengeluarkan *Tourism Development Strategy (TDS)* dengan rencana jangka panjang dalam kurun waktu 2011-2016.

Indikator keberhasilan dari sebuah kegiatan pariwisata sendiri dapat dilihat dari jumlah kunjungan wisatawan yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Jika melihat Sri Lanka, peningkatan kunjungan yang cukup tajam setelah konflik yang berkecamuk selama puluhan tahun menjadi fenomena yang menarik. Terlebih tentang strategi yang dibuat Sri Lanka setelah menyadari bahwa pariwisata merupakan sektor ekonomi yang sangat menguntungkan dan kemudian berusaha menjadikannya sebagai sektor ekonomi utama negaranya. Mengingat peningkatan ini kemudian yang membantu pembangunan domestik Sri Lanka untuk bangkit dari keterpurukan akibat konflik yang pernah ada. Tentunya lonjakan jumlah kunjungan wisata ini juga tidak terlepas dari strategi yang dilancarkan oleh pemerintah Sri Lanka sendiri, baik internal maupun eksternal yang berkenaan dengan keadaan dan lingkungan di luar Sri Lanka.

Berdasarkan pemaparan latar belakang diatas, penulis akan membahas tentang strategi pemerintah Sri Lanka dalam rangka pengembangan sektor pariwisata negaranya sebagai sektor ekonomi utama pasca perang sipil yang berlangsung kurang lebih tiga dekade. Strategi yang dimaksud mencakup strategi dalam ranah internal dan eksternal. Selain itu juga penting mengetahui hambatan-hambatan yang ada dalam pengimplementasian strategi pemerintah terkait pariwisata.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang yang digambarkan diatas, maka penulis merumuskan suatu masalah, yaitu: **Bagaimana Strategi Pemerintah Sri Lanka dalam Pengembangan Pariwisata sebagai Sumber Ekonomi Baru Pasca Konflik Etnis Tamil dan Sinhala?**

## **C. Kerangka Pikiran**

Teori adalah konsep-konsep yang saling berhubungan menurut aturan logika menjadi satu bentuk pernyataan tertentu sehingga bisa menjelaskan fenomena tersebut secara ilmiah (Mas'ood, 1998). Sedangkan konsep adalah abstraksi yang mewakili suatu objek, sifat suatu objek, atau suatu fenomena tertentu (Mas'ood, 1990).

Dari pengertian diatas, maka untuk membahas strategi-strategi apa yang diambil pemerintah dalam rangka menjadikan pariwisata sebagai

sumber ekonomi baru di Sri Lanka pasca konflik etnis Tamil dan Sinhala, digunakan konsep kebijakan publik dan diplomasi kebudayaan.

## **1. Konsep Kebijakan Publik**

Pada dasarnya, terdapat beberapa batasan atau definisi mengenai definisi kebijakan publik sebenarnya. Masing-masing definisi memiliki penekanan berbeda yang sebagian besar disebabkan karena perbedaan latar belakang masing-masing ahli. Salah satunya seperti yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye dalam buku Budi Winarno (2007, p. 17) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai *“is whatever government choose to do or not to do”* atau apapun yang dilakukan dan yang tidak dilakukan oleh pemerintah. Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan *“tindakan”* dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak) yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

Kemudian definisi menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan dalam Howlett and Ramesh (1995, p. 2) yang mendefinisikan kebijakan public sebagai *“a projected of goals, values, and practices”* atau sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik. Senada dengan definisi ini, George C.

Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Suwitri (2008, p. 10) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk pencapaian sasaran atau tujuan.”

Berdasarkan definisi-definisi kebijakan public yang telah dipaparkan diatas, maka kebijakan publik memiliki konsep-konsep, yaitu:

- a. Kebijakan publik merupakan segala sesuatu yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah
- b. Tindakan pemerintah yang dibuat dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran

Kebijakan dapat pula dipandang sebagai sistem. Bila kebijakan dipandang sebagai sebuah sistem, maka kebijakan memiliki elemen-elemen pembentuknya. Menurut Thomas R. Dye dalam Dunn (2000, p. 110) terdapat tiga elemen kebijakan yang membentuk sistem kebijakan. Dye menggambarkan ketiga elemen kebijakan tersebut sebagai kebijakan publik/*public policy*, pelaku kebijakan/*policy stakeholders*, dan lingkungan kebijakan/*policy environment*.

Jika dihubungkan dengan pemerintah negara Sri Lanka sebagai pembuat strategi, dalam model kebijakan publik bisa dipengaruhi oleh lingkungan yang merupakan input atau masukan yang akan menghasilkan suatu kebijakan. Pemerintah Sri Lanka memutuskan untuk tidak hanya fokus pada peningkatan standar



produk yang dalam hal ini adalah pariwisata serta sarana dan prasarananya, tetapi Sri Lanka mencoba untuk membuka destinasi pariwisata baru dengan pangsa pasar yang juga berbeda dengan pangsa pasar destinasi lainnya di Sri Lanka. Hal ini dikarenakan pangsa pasar bagi destinasi pariwisata baru merupakan *high-end tourist* yang dilihat merupakan pangsa pasar yang potensial mengingat selama ini wisatawan yang datang ke Sri Lanka sebagian besar merupakan *low-cost tourist*.

## **2. Diplomasi Kebudayaan**

Konsep diplomasi kebudayaan berasal dari dua kata yakni diplomasi dan kebudayaan. Diplomasi merupakan instrumen yang digunakan dalam hubungan internasional untuk mencapai kepentingan nasional. Secara konvensional, diplomasi adalah sebagai usaha suatu negara bangsa untuk memperjuangkan kepentingan nasional dikalangan masyarakat internasional. (Holsti, 1984)

Diplomasi kebudayaan tidak hanya dapat dilakukan oleh pemerintah maupun lembaga non-pemerintah, tetapi dapat juga dilakukan oleh individual maupun kolektif atau setiap warga negara. Sehingga pola hubungan diplomasi kebudayaan bisa terjadi antara siapa saja baik itu pemerintah-pemerintah, pemerintah swasta, swasta-swasta, individu-individu, pemerintah-individu dan yang lainnya, dengan tujuan pada sasaran utamanya mempengaruhi kepentingan

umum baik pada level nasional maupun internasional. (Warsito & Kartikasari, 2007)

Diplomasi budaya berangkat dari fakta bahwa budaya merupakan sesuatu yang bersifat universal dan mampu melintas batas, walaupun setiap negara memiliki ciri khas budayanya sendiri. Dan pertukaran budaya antar negara-negara di dunia dapat dikatakan sebagai salah satu cara agar masyarakat di negara-negara yang berbeda dapat lebih mengenal dan *respect* satu sama lain. (Rahman, 2012)

Sementara tujuan utama dari diplomasi kebudayaan adalah untuk mempengaruhi pendapat umum (masyarakat negara lain) guna mendukung suatu kebijaksanaan politik luar negeri tertentu. Pola umum yang biasanya terjadi dalam hubungan diplomasi kebudayaan antara masyarakat (suatu negara tertentu) dengan masyarakat (negara lain). Namun demikian ,pendapat umum yang ingin dicapai di sini adalah guna mempengaruhi *policy* pemerintah dari masyarakat yang bersangkutan.

Jurnal yang berjudul "*New Directions*" (Green, 2011) menjelaskan bahwa Rod Fisher menyebutkan tujuh poin penting dari kebijakan kebudayaan suatu negara yaitu: untuk mempromosikan diplomasi kebudayaan, untuk mengembangkan hubungan budaya, untuk mendukung ekspor produk budaya nasional dan industri kreatif, untuk mendukung pengembangan dari perdagangan baru, untuk

menarik pariwisata dan investasi, untuk meningkatkan bantuan di negara berkembang, untuk mengkreasikan informasi dan gambaran utama dari sebuah negara ke dunia luar.

**Tabel 1.1**  
**Bentuk-Bentuk Diplomasi Kebudayaan**

Situasi	Bentuk	Tujuan	Saran
Damai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eksibisi</li> <li>• Kompetisi</li> <li>• Pertukaran ahli/studi</li> <li>• konferensi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengakuan</li> <li>• Hegemoni</li> <li>• Penyesuaian</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pariwisata</li> <li>• Olahraga</li> <li>• Pendidikan</li> <li>• Perdagangan</li> <li>• Kesenian</li> </ul>
Krisis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propaganda</li> <li>• Pertukaran misi</li> <li>• Negosiasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persuasi</li> <li>• Penyesuaian</li> <li>• Ancaman</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politik</li> <li>• Diplomatic</li> <li>• Misi tingkat tinggi</li> <li>• Opini publik</li> </ul>
Konflik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terror</li> <li>• Penetrasi</li> <li>• Pertukaran misi</li> <li>• Boikot</li> <li>• Negosiasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ancaman</li> <li>• Subversi</li> <li>• Persuasi</li> <li>• Pengakuan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opini Publik</li> <li>• Perdagangan</li> <li>• Para Militer</li> <li>• Forum Resmi Pihak ketiga</li> </ul>
Perang	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kompetisi</li> <li>• Terror</li> <li>• Penetrasi</li> <li>• Propaganda</li> <li>• Embargo</li> <li>• Boikot</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dominasi</li> <li>• Hegemoni</li> <li>• Ancaman</li> <li>• Subversi</li> <li>• Pengakuan</li> <li>• Penaklukan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Militer</li> <li>• Para Militer</li> <li>• Penyelundupan</li> <li>• Opini Publik</li> <li>• Perdagangan</li> <li>• Supply Barang Konsumtif (termasuk senjata)</li> </ul>

Sumber: (Warsito & Kartikasari, 2007)

Sesuai dengan tabel yang ada diatas, salah satu bentuk dari Diplomasi Kebudayaan dalam situasi damai adalah eksibisi dan kompetisi. Eksibisi atau pameran dapat dilakukan untuk menampilkan konsep-konsep atau karya kesenian, ilmu pengetahuan, teknologi,

maupun nilai-nilai sosial atau ideologi suatu bangsa kepada bangsa lain.

Pada tahun 2011, diplomasi kebudayaan juga ikut digunakan untuk memikat calon wisatawan agar tertarik berkunjung ke Sri Lanka, yaitu lewat program kampanye *Visit Sri Lanka 2011*, dimana berisi agenda-agenda budaya utama dengan tema berbeda di setiap bulannya yang kemudian juga ikut berkontribusi meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan. Salah satu program dari kampanye ini yang menjadi bagian dari *soft diplomacy* ini adalah *Visiting Journalists Program* dan beberapa jenis pameran serta pertandingan yang membantu Sri Lanka memperbaiki citranya kembali lewat bantuan media massa baik lokal maupun internasional yang mengeksplor daya tarik wisata yang ada di Sri Lanka.

#### **D. Hipotesa**

Maka berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan diatas beserta kerangka pemikiran, penulis kemudian menarik hipotesa sementara dari fenomena ini. Strategi internal dengan melakukan promosi destinasi wisata baru melalui proyek pembangunan dan pengembangan di wilayah Barat Sri Lanka dan secara eksternal melalui kampanye internasional yang mempromosikan program-program wisata baru di Sri Lanka.

## **E. Jangkauan Penelitian**

Perlu adanya penetapan pembahasan yang akan diteliti, dimana penetapan pembahasan ini bertujuan agar nantinya penelitian yang dilakukan dapat lebih fokus pada objek permasalahan. Dalam penulisan skripsi ini, peneliti akan membatasi strategi pengembangan pariwisata Sri Lanka menjadi sumber ekonomi baru pada hanya pada periode pertama strategi pengembangan dibentuk pasca konflik, yaitu tahun 2009-2011. Dimana dalam kurun waktu tersebut merupakan periode perumusan strategi pembangunan pariwisata, baik jangka pendek maupun jangka panjang.

## **F. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode pengumpulan data kualitatif. Dengan menggunakan metode ini, data-data dapat diperoleh melalui kajian pustaka, seperti informasi dan data yang dari studi pustaka, dan dengan merujuk pada berbagai sumber terkait seperti buku, jurnal, surat kabar, berita, dokumen pemerintah, laporan yang diterbitkan oleh organisasi atau institusi terkait, dan artikel-artikel resmi terkait.

## **G. Sistematika Penulisan**

Penulisan skripsi ini terdiri dari 5 bab dan pada masing-masing bab dibagi lagi menjadi sub-sub bab, yang akan mendukung isi daripada

bab-bab itu sendiri secara keseluruhan dan masing-masing bab akan saling berhubungan dan yang dibahas dapat dijelaskan secara teratur dan sistematis.

## **BAB I**

Di dalam bab ini akan berisi latar belakang masalah, yaitu mengenai dampak konflik kedua etnis terhadap perkembangan pariwisata Sri Lanka dan momentum perkembangannya pasca konflik. Selanjutnya ada rumusan masalah yang dilanjutkan dengan kerangka pemikiran menjadi dasar penelitian terhadap fenomena yang di kaji. Berlanjut ke metode penelitian yang dijadikan sebagai langkah operasional penelitian dan sistematika penulisan.

## **BAB II**

Selanjutnya, di bagian ini akan dijelaskan profil negara Sri Lanka, seperti sejarah, demografi, geografis, politik dan pemerintahan serta sektor-sektor ekonomi utamanya sebelum berakhirnya perang sipil

## **BAB III**

Bab ini akan membahas dinamika sektor pariwisata di Sri Lanka dalam 3 kurun waktu, yaitu sebelum konflik etnis muncul, lalu kondisi pariwisata ketika konflik berkecamuk, serta kondisi sektor ini saat konflik telah selesai.

## **BAB IV**

Dalam bab empat akan dipaparkan strategi yang dilakukan oleh pemerintah Sri Lanka dalam menjadikan sektor pariwisatanya sebagai

sumber ekonomi utama pasca konflik, yaitu secara internal dengan mega proyek pembangunan destinasi wisata baru yang dikenal dengan *Kalpitiya Integrated Tourism Development Project*. kemudian strategi eksternal dengan melakukan kampanye untuk menarik wisatawan dan investor dengan kampanye *Visit Sri Lanka 2011* sembari memperbaiki citra global Sri Lanka.

## **BAB V**

Bab ini merupakan bab terakhir dari keseluruhan skripsi, yang berisi kesimpulan dari apa yang telah dibahas di dalam bab-bab sebelumnya. Selain itu juga terdapat daftar pustaka yang terdiri dari referensi yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini, baik berupa buku, jurnal, artikel, dokumen negara, maupun sumber-sumber terkait lainnya.