

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Pariwisata merupakan kegiatan yang tidak terpisahkan dari kehidupan manusia karena pariwisata menyangkut kegiatan sosial dan ekonomi. Selain itu pariwisata dijadikan sebagai sarana penghubung suatu Negara untuk mengenal lebih dalam karakteristik Negara lain. Pariwisata merupakan salah satu sektor yang menjadi unggulan bagi sebuah Negara karena pariwisata merupakan penyumbang devisa terbesar pertama selain migas dan menjadi salah satu penentu kemajuan ekonomi nasional. Sektor pariwisata tidak hanya memberikan keuntungan bagi Negara saja tetapi juga bagi pendapatan daerah yang menjadi kota tujuan wisata internasional dan masyarakat daerah tersebut.

Indonesia merupakan Negara kepulauan yang banyak memiliki kekayaan alam, bahasa, budaya dan adat istiadat yang memberikan keuntungan bagi bangsa Indonesia sebagai daerah wisata, baik wisata domestik maupun wisata mancanegara. Oleh sebab itulah pemerintah Indonesia terus berusaha untuk mengembangkan sektor pariwisata dan meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan asing ke Indonesia. Sekitar tahun 1990an pariwisata di Indonesia mengalami peningkatan yang cukup baik. Tetapi memasuki tahun 2001 pariwisata di Indonesia mengalami

penurunan dilihat dari berkurangnya jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ke Indonesia sepanjang tahun 2001 – 2006.

Memasuki tahun 2007 pemerintah Indonesia berusaha untuk meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara yang mengalami penurunan melalui program khusus yang diberi nama “Program Akselerasi Pariwisata Tahun 2007”. Target jumlah wisatawan mancanegara yang berkunjung ke Indonesia adalah 6 juta kunjungan tahun 2007. Tujuan pemerintah membuat program ini untuk meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara yang mengalami penurunan sehingga mengurangi devisa Negara. Hal ini yang menarik perhatian penulis untuk meneliti tentang program tersebut dan mengambil judul penelitian **“Strategi Pemerintah Indonesia Meningkatkan Sektor Pariwisata Melalui Program Akselerasi Target Kunjungan Enam juta Wisatawan Mancanegara (WISMAN) Tahun 2007”**.

Program ini merupakan salah satu keputusan yang cukup baik yang diambil oleh pemerintah Indonesia. Melalui program akselerasi pariwisata tahun 2007 ini, pemerintah Indonesia menunjukkan keseriusannya dalam menangani sektor pariwisata yang menjadi kelebihan Negara Indonesia. Dengan kerjasama dari berbagai pihak dan penanganan yang profesional program ini dapat berjalan dengan baik dan diharapkan

B. Tujuan Penulisan

Tujuan dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

- Untuk meneliti seberapa besar peranan pemerintah Indonesia dalam menangani sektor pariwisata dan meningkatkan pariwisata sehingga dapat menambah devisa bagi negara
- Mengaplikasi teori yang diperoleh penulis selama mengikuti perkuliahan
- Sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana di jurusan Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

C. Latar Belakang Masalah

Fenomena yang sangat menarik dalam hubungan internasional pada paruh kedua abad ini adalah arus perjalanan manusia diseluruh dunia yang meningkat luar biasa sebagai akibat dari peningkatan perjalanan antar negara untuk keperluan bisnis dan profesional, pariwisata, belajar keluar negeri, maupun perpindahan pengungsi yang menghindari kericuhan politik dinegerinya sendiri. Akibatnya, manusia modern abad 20 ini mau tidak mau menjadi partisipan dalam jaringan sosial yang jumlahnya jauh lebih banyak dan yang kegiatannya jauh lebih meluas dibanding generasi mana pun diabad – abad lalu. Banyak diantara manusia modern sekarang menjadi "pemotong garis perbatasan antar negara", yaitu orang yang

penyelenggaraan pariwisata (UU No. 9 tahun 1990 pasal 1). Jadi arti pariwisata meliputi perencanaan pengaturan, pelaksanaan, pengawasan pariwisata baik yang dilakukan oleh pemerintah, pihak swasta maupun oleh masyarakat.³ Sektor pariwisata memiliki keistimewaan karena dalam pembangunan kebudayaan dan pariwisata melibatkan banyak sektor dan pihak – pihak lain tidak hanya departemen kebudayaan dan pariwisata saja, sehingga dapat dikatakan bahwa sektor pariwisata merupakan bidang yang multi sektoral. Dalam pariwisata hampir tidak ada sektor kegiatan yang tidak dapat dihubungkan dengan industri pariwisata dan masyarakat luas juga dapat berpartisipasi dalam bisnis pariwisata tanpa harus memiliki keterampilan yang sangat canggih atau modal yang sangat besar.

Seiring dengan berkembangnya pariwisata dikawasan ASEAN maka muncullah ide dibentuknya destinasi tunggal ASEAN. Bayangkan betapa anggunnya gagasan ini. Sepuluh negara tiba – tiba tanpa diusik batas administrative, sepuluh negara dipandang hanya menjadi destinasi (daerah tujuan wisata), bukan lagi sepuluh negara. Fakta menunjukkan bahwa wisatawan yang berkunjung ke ASEAN itu lebih besar (45 %) adalah wisatawan dari negara – negara ASEAN sendiri, kemudian diikuti negara Asia diluar ASEAN (30 %) berturut – turut Jepang, Korea dan Cina kemudian Eropa (13 %).⁴ Ada satu kegiatan yang dilakukan negara – negara anggota ASEAN dalam sektor pariwisata yaitu ASEAN Tourism Forum (ATF). ASEAN Tourism Forum merupakan forum pertemuan

tingkat Menteri Pariwisata negara – negara ASEAN yang dilaksanakan setiap tahun sekali dan tuan rumah ASEAN Tourism Forum dipilih secara bergiliran dari seluruh anggota ASEAN. ASEAN Tourism Forum pernah diselenggarakan di Indonesia tepatnya di Yogyakarta pada masa kepemimpinan presiden Megawati Soekarno Putri.

Pemerintah Indonesia memberikan perhatian yang lebih khusus dalam pembangunan kebudayaan dan pariwisata serta serius dalam mengembangkan sektor pariwisata, bukti keseriusan pemerintah adalah adanya pembahasan mengenai kepariwisataan kedalam GBHN yaitu ketetapan No.II/MPR/1993 yang merumuskan :

”Dalam pembangunan kepariwisataan harus dijaga tetap terpelihara kepribadian serta kelestarian fungsi dan mutu lingkungan hidup. Kepariwisataan perlu ditata secara menyeluruh dan terpadu dengan melibatkan sektor lain yang terkait dalam suatu keutuhan usaha kepariwisataan yang saling menunjang dan saling menguntungkan, baik yang berskala kecil, menengah maupun besar”⁵

Selain itu pada tahun 1991 diselenggarakan kunjungan wisatawan ke Indonesia (Visit Indonesia Year 1991) yang pada saat itu pariwisata masih berada dibawah Departemen Pariwisata Pos dan Telekomunikasi (PARPOSTEL) yang dipimpin oleh Soesilo Sudarman proses pelaksanaannya antara lain lewat kampanye sadar wisata melalui penyuluhan dan work shop, penyelenggaraan Visit ASEAN Year tahun 1992 dan penyelenggaraan Sapta Pesona pariwisata Indonesia yang

merupakan kegiatan untuk menciptakan suasana indah dan mempesona khususnya ditempat – tempat yang banyak dikunjungi wisatawan. Unsur Sapta Pesona adalah : Aman, Tertib, Bersih, Sejuk, Indah, Ramah dan Kenangan.

Diantara kebijakan yang banyak tersebut ada satu yang dianggap monumental dan bersejarah bagi perkembangan industri kepariwisataan Indonesia yaitu berhasilnya jajaran PARPOSTEL meyakinkan DPR untuk mensyahkan Undang – Undang Republik Indonesia No. 9 tahun 1990 tentang kepariwisataan. Undang – Undang ini sangat diperlukan untuk dijadikan pedoman dalam pembangunan dan pengembangan pariwisata. Undang – Undang kepariwisataan yang bersifat nasional dan menyeluruh sangat diperlukan sebagai dasar hukum dalam rangka pembinaan dan penyelenggaraan kepariwisataan khususnya yang menyangkut obyek dan daya tarik wisata usaha pariwisata, peran serta masyarakat, serta pembinaannya. Undang – Undang ini memberikan ketentuan yang bersifat pokok dalam penyelenggaraan kepariwisataan, sedangkan pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Kegiatan – kegiatan kepariwisataan yang menyangkut aspek pembangunan, perusahaan dan kebijakan yang telah dilakukan oleh

... kepariwisataan

perlu diikuti dengan pengaturan yang sesuai dengan aspirasi bangsa Indonesia.⁶

Ditahun 2007 pemerintah Indonesia membuat sebuah program yang disebut "Program Akselerasi Pariwisata Tahun 2007" dengan menargetkan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ditahun 2007 adalah 6 juta kunjungan. Didalam program tersebut, pemerintah melakukan berbagai upaya dan strategi untuk mencapai target yang sudah ditentukan. Sebelum memutuskan jumlah kunjungan wisman yang berkunjung ke Indonesia adalah 6 juta, pemerintah memiliki empat skenario target kunjungan wisman ke Indonesia pada tahun 2007. Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Jero Wacik mengatakan bahwa mengacu pada cetak biru Pemasaran 2006, Depbudpar memiliki empat skenario target kunjungan wisman ke Indonesia pada 2007 yaitu target pesimistis sebanyak 5,21 juta wisman, target moderat sebanyak 5,61 juta wisman, target optimistis sebanyak 6,16 juta wisman dan target akselerasi sebanyak 7,016 juta wisman. Kemudian pada bulan Februari 2007 Wakil Presiden Jusuf Kalla memutuskan bahwa target jumlah kunjungan wisman tahun 2007 adalah 6 juta wisman.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan seperti pada latar belakang masalah yang dikemukakan diatas secara panjang lebar, maka dapat dibuat perumusan masalah sebagai berikut :

langkah yang mengikat pihak lain yaitu para bawahannya dalam usaha menjamin bahwa hal – hal yang terjadi dalam organisasi adalah hal – hal yang diinginkan terjadi dan bukan karena kebetulan terjadi demikian. Pengambilan keputusan juga dimaksudkan agar suatu organisasi jangan sampai dihadapkan pada pendudukan. Dari uraian tersebut maka seseorang yang melakukan pengambilan keputusan tidaklah bersikap pribadi, melainkan bersikap non pribadi yaitu mendudukan dirinya dalam kepentingan orang banyak. Didalam pengambilan keputusan dalam kebijaksanaan, maka kepentingan orang banyak menjadi kepentingan umum (*PublicInterest*).⁷

Proses pengambilan keputusan adalah sebagai berikut :

1. Pemimpin/pejabat menempatkan diri yang benar dalam organisasinya dalam menghadapi suatu masalah.
2. Dikumpulkan selengkap mungkin data – data dan informasi – informasi dengan mengambil bantuan dari staf
3. Diperhatikan tujuan organisasi dan hak serta kewenangan untuk dapat mengambil keputusan
4. Maka dipikirkanlah masalah yang dihadapi itu dalam kondisinya
5. Selanjutnya dipertimbangkan macam-macam penyelesaian terhadap masalah itu sebanyak – banyaknya

6. Kemudian dipilihlah dan ditetapkanlah satu penyelesaian yang benar dan dapat dilaksanakan dalam situasi yang ada yaitu suatu keputusan yang baik, karena berfaedah bagi semua pihak.⁸

Teknik pengambilan keputusan adalah :

Pengambilan keputusan yang baik haruslah selalu bersifat rasional, institusional, kondisional dan situasional.

1. Rasional

Pengambilan keputusan itu benar – benar mempergunakan data – data dan informasi – informasi yang selengkap – lengkapnya. Data diolah dengan seksama untuk menjadi informasi yang penting, sedangkan informasi dikumpulkan selengkap mungkin dari ilmu – ilmu pengetahuan dan pengalaman – pengalaman baik pengalaman sendiri maupun pengalaman orang lain.

2. Institusional

Berarti pengambilan keputusan harus senantiasa dengan mengingat tujuan organisasi serta memperhatikan pula hak – hak dan kewenangannya.

3. Kondisional

Maksudnya harus selalu diingat bahwa suatu kejadian, masalah, peristiwa itu tidak akan lepas dari lingkungannya, baik lingkungan alam (natural environment), lingkungan fisik (Phisycal environment) maupun lingkungan sosial (social environment).

4. Situasional

Yang berarti bahwa keputusan yang diambil itu haruslah sesuai dan dapat terselenggara dalam situasi yang hidup pada waktu itu. Suatu keputusan yang benar, namun tidak dapat dilaksanakan, maka tentulah tidak ada manfaatnya, keputusan yang demikian merupakan keputusan yang tidak baik.

Ada dua golongan yang berperan dalam pengambilan keputusan yaitu:

1. The official policy-makers (pengambilan kebijaksanaan yang resmi)

Mereka adalah yang didalam pemerintahan mempunyai kekuasaan (legal authority) tersebut, termasuk anggota-anggota badan legislative, para pejabat (executives), administrator dan para hakim.

Mereka terdiri dari :

- a. Primary Policy Makers, yaitu mereka yang karena fungsinya memang memiliki kekuasaan untuk melakukan kegiatannya, seperti halnya presiden dengan DPR dan kepala daerah dengan DPRD.
- b. Supplementary Policy makers yaitu jawatan – jawatan dan pejabat pemerintah yang karena pemberian kewenangan dalam tugasnya dari “Primary Policy Makers” dapat ikut dalam pengambilan kebijaksanaan. Pejabat – pejabat pemerintah itulah yang dalam proses administrasi banyak mengambil keputusan dalam kebijaksanaan.

2. Unofficial Participant (partisipasi-partisipasi tidak resmi)

Organisasi-organisasi politik, para cendekiawan dan ilmuwan lainnya serta kelompok – kelompok kepentingan terutama berperan dalam mengemukakan dan menegaskan kepentingan dan kehendak rakyat, serta mendesak untuk dibentuknya suatu kebijaksanaan pemerintah dan dilaksanakannya secara baik. Organisasi – organisasi partai politik inilah terutama yang besar peranannya dalam menghimpun dan menyatakan kepentingan-kepentingan dan keinginan – keinginan rakyat yang kadang – kadang berbeda – beda itu. Hal itu berarti memperlancar proses pengambilan keputusan dalam kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah.⁹

Pengambilan keputusan tidaklah dapat dipisahkan dari lingkungannya. Lingkungan ini membatasi dan mempengaruhi pengambilan keputusan didalam melakukan kegiatannya. Lingkungan khusus yang mempengaruhi pengambilan keputusan menurut James E Anderson ada 5 macam yaitu :

1. Sifat – sifat geografis seperti : keadaan permukaan bumi, iklim, sumber – sumber alam dan sebagainya
2. Faktor demografi yaitu jumlah penduduk tingkat – tingkat usia dan lain sebagainya
3. kebudayaan politik yaitu bagaimana asas dan sistem politik birokrasi

dan lain sebagainya termasuk kebijaksanaan politik yang beraturan

4. Kehidupan sosial yaitu bentuk – bentuk kelompok masyarakat, norma – norma disadarinya. Tipe hubungan – hubungan antar manusia dalam masyarakat
5. Kehidupan ekonomi yaitu bagaimana landasan ekonomi kegiatan – kegiatan produksi, hubungan – hubungan perdagangan dan lain – lain.¹⁰

Pengambilan keputusan di Indonesia haruslah dilandaskan pada falsafah pancasila dan UUD 1945. Hal ini berarti bahwa pengambilan keputusan senantiasa harus memperhatikan kepentingan umum (public interest) yang selaras dan sesuai dengan jiwa pembukaan UUD 1945. Dalam pembukaan UUD 1945 terdapat tiga unsur kepentingan nasional yaitu :

1. memajukan kesejahteraan umum
2. mencerdaskan kehidupan bangsa
3. ikut melaksanakan ketertiban dunia

Pengambilan keputusan merupakan hal terpenting dalam sebuah negara karena setiap keputusan yang ditetapkan oleh para pemimpin menentukan sebuah negara bisa maju atau tidak dan juga merupakan wujud untuk mensejahterakan masyarakat. Pemerintah Indonesia memiliki peranan yang penting dalam hal pengambilan keputusan dan kebijakan untuk meningkatkan dan mengembangkan sektor pariwisata di Indonesia. Program akselerasi target kunjungan 6 juta wisatawan mancanegara merupakan langkah dalam mewujudkan

optimisme di sekitar pariwisata. Wapres Jusuf Kalla pada 12 Pebruari 2007 memimpin langsung Rapat Koordinasi Terbatas (Rakortas) di gedung Sapta Pesona (Depbudpar) Jakarta yang dihadiri Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Menteri Keuangan, Menteri Perdagangan, Menteri Perhubungan, Kapolri, dan wakil dari kementerian lainnya seperti Departemen Dalam Negeri dan Departemen Luar Negeri. Hasil dari Rakortas sektor pariwisata itu telah menghasilkan kesimpulan bahwa pemerintah telah menyetujui target kunjungan wisman tahun 2007 sebesar 6 juta kunjungan, untuk ini perlu didukung program khusus yang diberi nama "Program Akselerasi Pariwisata Tahun 2007". Program pemerintah tersebut merupakan hasil diskusi dan putusan yang dilakukan bersama dengan melihat aspek – aspek yang mendukung program tersebut untuk mencapai suatu tujuan yang bermanfaat bagi masyarakat dan negara.

Pada tanggal 27 – 29 Maret 2007 diadakan Rapat Koordinasi Nasional Bidang Kebudayaan dan Pariwisata Tahun 2007 dengan tema "Akselerasi Langkah Keterpaduan dalam Pencapaian Sasaran Pembangunan Kebudayaan dan Pariwisata". Dalam rapat tersebut Presiden, wakil presiden dan para menteri membahas kembali tentang Program Akselerasi Pariwisata Tahun 2007 yang dalam Rakortas (rapat koordinasi terbatas) telah diputuskan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara tahun 2007 adalah 6 juta kunjungan. Dalam rapat tersebut dibahas mengenai langkah – langkah dan strategi – strategi yang akan

2. Konsep Strategi Pemasaran Internasional

Definisi pemasaran menurut *William J. Stanton* adalah suatu sistem keseluruhan dari kegiatan – kegiatan usaha yang ditujukan untuk merencanakan, menentukan harga, mempromosikan dan mendistribusikan barang dan jasa yang dapat memuaskan kebutuhan baik kepada pembeli yang ada maupun pembeli potensial. Kegiatan pemasaran adalah kegiatan – kegiatan yang berhubungan sebagai suatu sistem. Kegiatan – kegiatan tersebut beroperasi didalam suatu lingkungan yang terus menerus berkembang sebagai konsekuensi sosial dari pengelola tersebut, dan peraturan – peraturan yang ada. Bagi pemasaran, perubahan lingkungan dapat merupakan tantangan – tantangan baru yang memerlukan tanggapan dan cara penyelesaian yang baru pula atau sebaliknya dapat berupa suatu peluang/kesempatan mengembangkan usahanya.¹¹

Sedangkan definisi dari strategi pemasaran adalah strategi marketing yaitu suatu proses penganalisaan kesempatan – kesempatan, pemulihan objektives, pengembangan strategi, perumusan rencana, pelaksanaan kegiatan pengawasan.¹² Strategi pemasaran adalah serangkaian perencanaan untuk mencapai target – target penjualan. Strategi pemasaran harus mengorganisir tujuan, kebijakan dan cara/taktik sehingga saling berkaitan satu sama lain. Ketiga unsur yang saling berkaitan tersebut akan mempermudah atau mengefektifkan pihak penjual dalam mencapai targetnya. Strategi pemasaran bersifat dinamis dan interaktif sesuai dengan

¹¹ Basu Swastha Dharmmesta dan T. Hani Handoko, *Manajemen Pemasaran Analisa Perilaku Konsumen*, BPFE, Yogyakarta, 1982, hal 3

¹² *Redjawan, Manajemen Pemasaran*, 1986, Hal 20

kondisi dan lingkungan. Dalam hal kepariwisata, strategi pemasaran dapat diartikan sebagai usaha peningkatan frekuensi kunjungan wisatawan. Dalam hal ini kaitannya dengan pemasaran pariwisata yang dimiliki oleh Indonesia keluar negeri sehingga dapat meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara.

Penerapan konsep pemasaran yang memberikan informasi positif terhadap pariwisata dalam negeri, menjelaskan dan memberikan informasi melalui media massa dan promosi – promosi wisata lainnya, dengan memperlihatkan kestabilan politik dan jaminan keamanan untuk wisatawan mancanegara yang berkunjung ke daerah obyek wisata. Menciptakan persepsi yang baik melalui promosi sehingga timbul kembali ketertarikan para wisatawan mancanegara untuk berkunjung ke daerah obyek wisata. Oleh karena itulah pariwisata sangat berkaitan dan berhubungan erat dengan persepsi. Pemasaran pariwisata membantu dalam memulihkan citra Indonesia didunia internasional dengan memberikan informasi – informasi yang baik dan benar. Obyek – obyek wisata yang dimiliki Indonesia harus lebih dipopulerkan dengan menggunakan strategi perkembangan dan pemasaran, itu berarti konsep ini dimulai dengan produk yang memerlukan usaha penjualan serta promosi yang gencar untuk memperoleh target dan hasil yang menguntungkan.

Indonesia merupakan negara yang menjalin hubungan kerjasama dengan negara – negara lain terutama dengan negara – negara di

G. Metodologi Penulisan

Dalam menyusun skripsi ini, penulis menggunakan metode kepustakaan atau penelitian kepustakaan (*library research*). Dimana dalam mengumpulkan data digunakan metode literatur yaitu dengan cara menelaah buku – buku, makalah – makalah ilmiah, koran, majalah, artikel dan sumber – sumber lain yang dianggap relevan. Data yang diperoleh nantinya akan dianalisa dengan menggunakan kerangka dasar pemikiran yang telah ditetapkan.

H. Jangkauan Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jangka waktu dekade tahun 1990an yang merupakan tahun berkembangnya sektor pariwisata serta meningkatnya jumlah kunjungan wisman dan tahun 2000 sampai tahun 2006 yang merupakan tahun – tahun terjadinya berbagai peristiwa di Indonesia sehingga mengakibatkan tidak stabilnya jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ke Indonesia.

I. Sistematika Penulisan

BAB I Pendahuluan, membahas mengenai Alasan Pemilihan Judul, Tujuan Penulisan, Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Kerangka Teori, Hipotesa, Jangkauan Penelitian, Teknik Pengumpulan Data, Sistematika Penulisan dan Kerangka Penulisan.

BAB II Gambaran umum tentang sektor pariwisata di Indonesia yang membahas tentang Kondisi Negara Indonesia, Perkembangan

dan Potensi Pariwisata yang dimiliki Indonesia dan Manfaat yang diperoleh dari Sektor Pariwisata.

BAB III Menjelaskan tentang penurunan jumlah frekuensi kunjungan wisatawan mancanegara ke Indonesia. Menjelaskan faktor – faktor yang menyebabkan penurunan jumlah kunjungan seperti faktor internal dan faktor eksternal.

BAB IV Menjelaskan tentang program akselerasi target kunjungan 6 juta wisatawan mancanegara tahun 2007 dan kegiatan yang akan dilakukan. Selain itu juga alasan – alasan pemerintah memutuskan mengeluarkan program akselerasi target kunjungan 6 juta wisman tahun 2007.

BAB V Menyajikan kesimpulan dari keseluruhan bab