

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia dengan jumlah 17.508 pulau dan memiliki kekayaan dan potensi yang dapat dikatakan sangat baik. Kekayaan inilah yang menjadikan Indonesia sebagai Zamrud Khatulistiwa. Indonesia memiliki kekayaan akan alamnya baik hayati maupun non hayati. Keanekaragaman suku, agama, budaya, bahasa, seni dan lain sebagainya sehingga negara ini dapat dikatakan sebagai negara dengan masyarakat yang majemuk. Selain itu kepadatan jumlah penduduk inilah membuat Indonesia menjadi peringkat keempat di dunia dalam jumlah penduduknya yang berjumlah 257.912.349 jiwa. Indonesia merupakan negara berkembang dan memiliki potensi sangat besar dilihat dari angka pertumbuhan penduduknya. Di Indonesia juga memiliki kota – kota besar yang dijadikan sebagai pusat ekonomi, pendidikan dan juga lainnya seperti Jakarta, Surabaya, Bandung, Medan, Semarang dan lainnya.

Semarang merupakan Ibukota Provinsi Jawa Tengah dan salah satu kota besar yang ada di Indonesia. Jika bisa dilihat dari statistik, Semarang merupakan kota kelima terbesar Indonesia setelah Jakarta, Surabaya, Bandung, dan Medan. Dalam beberapa tahun terakhir kota Semarang mengalami perkembangan yang dapat dikatakan sangat pesat ditandai dengan banyaknya gedung pencakar langit di beberapa wilayah. Selain

itu tingkat keramaiannya pun sangat tinggi dan kepadatan penduduknya. Semarang memiliki luas 373.67 km² berbatasan dengan Kabupaten Kendal di sebelah barat, Kabupaten Demak di sebelah timur, Kabupaten Semarang di sebelah selatan dan Laut Jawa di sebelah utara.

Semarang selain berstatus sebagai ibukota provinsi dan kota besar di Indonesia juga merupakan pusat dari pemerintahan, pusat perekonomian, pusat pendidikan, dan lainnya di provinsi Jawa Tengah. Semarang memiliki keanekaragaman budayanya seperti budaya Jawa dan China yang akhirnya menjadi perpaduan budaya yang disebut dengan akulturasi seperti Lumpia yang menjadi makanan khas dari kota ini yang merupakan hasil dari akulturasi dari kedua budaya tersebut. Selain itu kota Semarang terkenal akan sejarahnya baik sejarah masa kerajaan hingga masa kemerdekaan seperti Peristiwa Pertempuran Lima Hari Di Semarang yang menjadikannya salah satu peristiwa yang bersejarah bagi kota ini.

Salah satu yang menjadi daya tarik dari kota Semarang dari pariwisatanya sehingga menjadi nilai plus yang dimilikinya. Namun terlepas dari hal tersebut Semarang kaya akan hal dalam destinasi yang menarik mulai dari wisata alam seperti Hutan Mangrove di Tapak Tugurejo, wisata sejarah seperti Lawang Sewu, wisata budaya seperti Museum Ronggowarsito hingga wisata buatanya seperti Taman Lele. Berbagai ragam tempat wisata tersaji dalam fasilitasnya. Tak heran kota Semarang memiliki ragam wisata yang lengkap didukung dengan topografi wilayahnya yang lengkap dari garis pantai hingga perbukitan.

Perpaduan kota bersejarah, status ibukota provinsi, kekayaan alam membuat kota Semarang menjadi salah satu kota yang layak untuk dijadikan sebagai destinasi wisata di Jawa Tengah dan Indonesia. Berikut dibawah adalah beberapa contoh obyek wisata di Kota Semarang. Adapun daftar obyek wisatanya adalah sebagai berikut :

Tabel 1.1
Daftar Obyek Wisata Unggulan Kota Semarang

No	Nama Obyek Wisata	Jenis Obyek Wisata	Wisatawan		Pendapatan
			Nusantara	Mancanegara	
1	Pantai Marina	Alam	468.890	36	Rp.1.759.489.000, 00
2	Mec. Tapak Tugurejo	Alam	13.581	-	Rp.6.790.500,00
3	Kampoeng Wisata Taman Lele	Buatan	37.251	-	Rp. 555.363.650,00
4	Vihara Budha Gaya	Religi dan Budaya	20.906	189	-
5	Masjid Agung Jawa Tengah	Religi	318.786	-	Rp. 159.392.500,00
6	Lawang Sewu	Budaya dan Sejarah	678.951	10.045	Rp.5.956.145.000,00
7	Sam Poo Kong	Religi dan Budaya	2.080	220	Rp. 13.280.000,00
8	Museum Jamu Nyonya Meneer	Museum dan Sejarah	7.543	2.116	Rp.1.055,00
9	Museum Ranggawarsita	Museum dan Sejarah	123.952	791	Rp.214.812.000,00
10	Museum Mandala Bhakti	Museum dan Sejarah	1.692	27	-

Sumber : Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah Tahun 2015

Berdasarkan informasi yang didapatkan dari seputarsemarang.com, masih ada beberapa objek wisata yang belum terawat ataupun dalam keadaan yang rusak. Oleh karena itu kondisi lokasi wisata ini juga dapat berpengaruh bagi citra pariwisata di Semarang seperti pantai Tirang yang

kondisinya tidak terawat. Selain itu penulis juga mengunjungi beberapa lokasi obyek wisata di Kota Semarang seperti Maerokoco dan Pantai Maron yang kondisinya masih belum baik seperti jalan yang rusak, fasilitas yang tidak terawat seperti masalah yang dialami obyek wisata yang disebutkan dalam seputarsemarang.com. Dalam hal melakukan promosi, juga harus diperhatikan dalam kondisi obyek pariwisatanya sehingga citra pariwisata di Kota Semarang bisa terjaga.

Informasi lain yang didapatkan penulis, yaitu dari semarangpos.com, Komunitas Penggiat Wisata Kota Semarang menilai destinasi wisata di Kota Semarang masih kurang. Kondisi itu pun membuat industri pariwisata di Kota Semarang belum sepenuhnya bisa berjalan baik dan mengimbangi kota-kota besar lainnya, salah satunya seperti di D.I. Yogyakarta. Hal itu disampaikan Penasihat Komunitas Penggiat Wisata Kota Semarang, Bambang Mintosih. Benk-sapaan akrab Bambang-menyebutkan saat ini industri pariwisata di Kota Semarang sebetulnya sudah mengalami kemajuan. Indikator kemajuan industri wisata di Semarang itu tak terlepas dari tingkat lama hunian wisata di hotel-hotel di Semarang atau length of stay (LOS). “Saat ini LOS di Semarang itu baru 1,7 [hari]. Jumlah itu sudah cukup bagus, tapi belum bisa dibilang bagus. Yang bagus itu kalau LOS-nya 2 [hari],” tutur Benk Mintosih yang dijumpai semarangpos.com di Lapangan Pancasila, Simpang Lima, Semarang, Kamis (10/11/2016). Rendahnya LOS wisatawan di Kota Semarang itu, menurut Benk tak terlepas dari jumlah

destinasi wisata di Kota Lumpia itu yang masih terbilang sedikit. Oleh karenanya, ia pun berharap Pemerintah Kota (Pemkot) Semarang bersedia menambah destinasi wisata bagi wisatawan domestik maupun mancanegara yang berkunjung di Kota Semarang.

Dinas Kebudayaan dan Pariwisata merupakan salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang kebudayaan dan pariwisata berdasarkan atas otonomi dan tugas perbantuan, namun dalam realitanya kedua komponen strategis tersebut belum dikelola secara tepat, sehingga belum mampu memberikan kontribusi secara signifikan bagi pembiayaan pembangunan daerah. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Pemerintah Kota Semarang juga yang merupakan pihak yang memiliki tanggung jawab di bawah Pemerintah Kota Semarang dalam upaya promosi pariwisata yang tercantum dalam Peraturan Walikota No. 2 Tahun 2012 Tentang Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang.

Tak hanya saja dalam sindonews.com Sejumlah Objek Wisata di Kota Semarang sebenarnya layak untuk dijual kepada turis mancanegara, namun sayang kondisinya kurang terawat dan kurang nyaman. Ketua Asosiasi Travel Agen Wisata Indonesia (ASITA) Jateng Joko Suratno dalam sindonews.com menyatakan bahwa sebenarnya agen-agen travel di beberapa daerah, seperti Bali, Jakarta, dan Jawa Barat yang dikumpulkan dalam kegiatan Fam Trip, cukup tertarik untuk menjual wisata yang ada di Kota Semarang kepada wisatawan asing. Salah satu yang cukup diminati

adalah Kota Lama Semarang. Menurut dia, Kota Lama memiliki potensi besar, mengingat wisatawan asing sangat menyukai bangunan-bangunan kuno. “Sebenarnya teman-teman travel agen dari luar Semarang memberikan respon positif. Salah satunya terhadap Kota Lama. Menurut mereka, Kota Lama tidak kalah dengan Kota Malaka,” ujar Joko di sela-sela Welcome Dinner bersama dengan 60 pelaku wisata dari seluruh Indonesia, Selasa (24/6/2014) malam. Menurutnya, para pelaku wisata dari luar daerah sangat menyayangkan kondisi Kota Lama yang tidak terawat, kurang bersih dan tidak nyaman. “Misalnya di sana (Kota Lama) masih banyak pengendara motor yang ugal-ugalan, ini soal kenyamanan. Oleh sebab itu, kata dia, potensi besar yang tersimpan di Kota Lama harus dikemas dengan baik. “Wisata tidak hanya soal destinasi, tetapi juga soal kebersihan, kenyamanan dan keamanan,” katanya.

Kepala Dinas Kebudayaan & Pariwisata Kota Semarang Masdiana Safitri mengaku, Pemerintah Kota Semarang sangat mendukung apa yang dibutuhkan untuk mengembangkan potensi wisata yang ada di Kota Semarang. *“Melalui kegiatan Fam trip ini kita akan mengetahui kekurangan dan kelebihan potensi wisata kita, sehingga kita bisa melakukan perbaikan,”* ujarnya.

Dia mengaku, untuk mengembangkan wisata di Kota Semarang, Pemkot sudah melakukan pembenahan baik dari segi infrastruktur maupun SDM. Selain itu juga mengembangkan paket-paket wisata terusan di antaranya paket terusan Kedungsepur. Paket wisatawan ini tidak hanya

menikmati wisata di Kota Semarang tetapi juga di kota sekitar seperti Kudus, Demak, Purwodadi, dan Ungaran. Selain itu, Pemkot juga terus mengembangkan event-event yang bisa mendatangkan wisatawan, seperti Dugderan, Festival Perahu, Lampion, dan even lainnya. Menurut dia, transportasi di Kota Semarang untuk mendukung pariwisata sudah sangat memadai, di mana di Kota Semarang sudah memiliki bandara, pelabuhan, terminal hingga stasiun.

Di dalam pasal 3 Peraturan Walikota No. 2 Tahun 2012 Tentang Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang (BP2KS) yang dibentuk oleh Pemerintah Kota Semarang dengan tujuan untuk meningkatkan pariwisata di kota Semarang. Badan ini memiliki tugas antara lain sebagai berikut :

1. Meningkatkan citra kepariwisataan Daerah di Indonesia;
2. Meningkatkan kunjungan wisatawan nusantara mancanegara dan penerimaan sektor pariwisata;
3. Meningkatkan kunjungan wisatawan nusantara dan pembelajaran;
4. Menggalang pendanaan dari sumber selain APBN, APBD Provinsi dan APBD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan; dan
5. Melakukan riset dalam rangka pengembangan usaha dan bisnis.

Dari kelima tugas tersebut, Pemerintah Kota Semarang berupaya dalam melakukan peningkatan citra pariwisata sebagai salah satu

programnya supaya wisata di kota Semarang ini dapat menjadikan sebagai kota destinasi wisatawan baik lokal maupun mancanegara.

Pelaksanaan Otonomi Daerah yang memberikan keleluasaan dan kewenangan yang lebih luas kepada daerah, memiliki implikasi yang sangat luas, terutama dalam hal kesiapan daerah untuk mengurus rumah tangga sendiri secara lebih mandiri. Sebagai konsekuensi kebijakan tersebut adalah daerah dituntut untuk menggali dan memanfaatkan segala potensi sumber daya yang dimilikinya secara optimal dalam rangka menjamin keberlangsungan pembangunan di daerah, baik potensi sumber daya alam. Sumber daya manusia maupun potensi ekonomi lainnya.

Komponen lain yang juga penting untuk dicermati dalam proses pembangunan daerah adalah pemanfaatan lahan pemerintah dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Daerah dalam bidang Budaya dan Pariwisata yang memiliki nilai strategis, terutama dalam rangka penyediaan lapangan kerja. Dengan keterbatasan pembiayaan Pemerintah Daerah, maka regulasi dalam rangka pengembangan obyek wisata dan budaya dapat digunakan sebagai pendorong untuk menyumbang Pendapatan Asli Daerah (PAD) perlu didaya gunakan melalui konsep kemitraan yang saling menguntungkan antara Pemerintah Daerah, Usaha Budaya dan Pariwisata serta masyarakat.

Isu pada urusan kepariwisataan di Kota Semarang adalah belum maksimalnya pengembangan destinasi pariwisata, rendahnya kualitas

sarana dan prasarana bidang pariwisata juga masih kurang. Untuk itu arah pengembangan pariwisata pada RPJMD 2010-2015 ditujukan pada terwujudnya Semarang sebagai Kota Wisata melalui pengembangan dan pemanfaatan potensi-potensi wisata secara maksimal baik wisata dagang maupun wisata religius, peningkatan manajemen pengelolaan pariwisata serta peningkatan kualitas sumber daya manusia dibidang kepariwisataan. Kebijakan bidang pariwisata lebih ditekankan pada program-program pengembangan pemasaran pariwisata, program pengembangan pariwisata dan pengembangan kemitraan kepariwisataan.

Melalui program-program tersebut diharapkan dapat menaikkan tingkat citra wisata di Kota Semarang selama periode 2010-2015. Indikator untuk melihat tingkat keberhasilan urusan kepariwisataan di Kota Semarang berdasarkan target RPJMD 2010-2015 sebanyak 6 indikator yaitu peningkatan kunjungan wisata, meningkatnya lama tinggal wisatawan, tingkat okupansi hotel, meningkatnya jumlah destinasi wisata, jenis dan jumlah rumah makan/restoran dan kawasan kuliner dan peningkatan pada jenis, jumlah pelaku usaha pariwisata.

Berdasarkan keenam target RPJMD tersebut terdapat indikator lama tinggal wisatawan dan tingkat okupansi hotel yang menurut hasil konsultasi BPK, bukan merupakan kewenangan Dinas Pariwisata. Dari 6 indikator tersebut, 5 indikator menunjukkan status tercapai dan hanya 1 indikator dengan target akan tercapai. Namun untuk target yang ditetapkan pada RKPD 2014, dari 6 indikator yang ada, terdapat 3 indikator yang

berstatus kinerja sangat tinggi, 2 indikator bukan merupakan kewenangan SKPD untuk menilai dan 1 indikator lainnya berstatus kinerja sangat rendah, yaitu meningkatnya destinasi wisata. Pada indikator tersebut dari target 4 obyek wisata, terealisasi 1 obyek wisata yang dilakukan destinasi. Capaian masing-masing indikator selanjutnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 1.2
Capaian program Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang Tahun 2015

No	Indikator Kinerja	Satuan	Target Akhir RPJMD (2015)	RKPD Tahun 2014			Realisasi RPJMD s.d Tahun 2014 (s.d trw 4)	Status Pencapaian RPJMD s.d Tahun 2014 (s.d trw 4)
				Target	Realisasi RPJM s.d Tahun	Pencapaian		
A	Program Pengembangan Pemasaran Pariwisata							
1	Meningkatnya kunjungan wisata orang	Orang	9,757,946	2,061,678	3,750,351	Sangat Tinggi	11,721,377	Tercapai
B	Program Pengembangan Destinasi Pariwisata							
1	Meningkatnya lama tinggal wisatawan asing	Hari	-	-	-	Tidak Tersedia	-	Tidak Tersedia

C	Program Pengembangan Kemitraan Kepariwisata							
1	Tingkat okupansi hotel	%	-	-	-	Tidak Tersedia	-	Tidak Tersedia
2	Meningkatnya jumlah destinasi wisata	obyek	51	4	1	Sangat Rendah	45	Belum Tercapai
3	Jenis dan jumlah rumah makan/restoran & kawasan kuliner	lokasi	242	220	353	Sangat Tinggi	353	Tercapai
4	Jenis dan jumlah pelaku usaha pariwisata	pelaku	564	512	1007	Sangat Tinggi	1007	Tercapai

Sumber : Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Semarang Tahun 2016.

Berdasarkan tabel 1.2 Capaian program Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang Tahun 2015 di atas, dalam hal pengembangan pariwisata di kota Semarang masih ada yang belum tercapai yaitu dalam hal pengembangan obyek wisata. Hal yang dimaksud adalah kondisi dari obyek pariwisatanya ada yang dalam kondisi kurang baik. Kesadaran dan kerja sama pemerintah dengan beberapa pihak sangat dibutuhkan demi mencapai hasil yang sesuai dengan tujuan dalam pengembangan pariwisata salah satunya dengan promosi.

Tabel 1.3
Perkembangan Jumlah Obyek Wisata Di Kota Semarang Tahun 2010 – 2015

No	Uraian	Tahun						Satuan
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	
1.	Jumlah Obyek Wisata	29	38	39	44	45	62	Buah
a.	Obyek Wisata Alam	4	4	4	8	8	10	Buah
b.	Obyek Wisata Budaya	10	16	16	17	17	23	Buah
c.	Obyek wisata buatan	15	18	19	19	20	29	Buah
	JUMLAH	58	64	66	78	80	119	Buah

Sumber : Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang, 2016

Berdasarkan capaian tabel perkembangan jumlah obyek wisata maka dapat disimpulkan bahwa setiap tahunnya mengalami peningkatan mulai dari tahun 2010 sd 2015. Akan tetapi berdasarkan beberapa informasi dari media maupun dari penulis yang mengunjungi beberapa obyek wisata, masih ada beberapa obyek wisata yang kondisinya masih belum baik sehingga perlu adanya perhatian oleh Pemerintah Kota Semarang.

Permasalahan ini menjadi hal yang paling disorot dalam penelitian ini adalah Implementasi Kebijakan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Pemerintah Kota Semarang dalam pelaksanaan program dari promosi pariwisata terutama dalam meningkatkan citra pariwisatanya dengan membentuk BP2KS. Memang capaian yang diperoleh mengalami peningkatan setiap tahunnya namun harus dipertahankan supaya stabil bila perlu meningkat. Penulis pernah melakukan survey di beberapa obyek

wisata, namun beberapa diantaranya mengalami kerusakan dan kurang terawat sehingga dapat berpengaruh pada tingkat kepuasan wisatawan yang sedang berkunjung. Oleh karena itu melaksanakan promosi pun juga ada hal yang perlu diperhatikan yaitu perlu adanya perawatan obyek wisata agar wisatawan semakin tertarik dan nyaman ketika berkunjung dan menikmati fasilitas atau wahana di obyek wisata yang dikunjungi.

Berdasarkan masalah tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang dituangkan dalam skripsi yang berjudul “*Implementasi Kebijakan Promosi Pariwisata di Kota Semarang*”.

1.2 Perumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

1. Masih ada kurangnya jumlah wisatawan yang berkunjung terutama wisatawan mancanegara karena terbatasnya akses dalam publikasi.
2. Terdapat kendala dalam penggalangan dana dalam kegiatan promosi pariwisata.
3. Ada beberapa obyek wisata yang kondisinya dalam keadaan tidak terawat atau rusaknya fasilitas seperti di obyek wisata Pantai Tirang sehingga juga berpengaruh pada kenyamanan pengunjung sehingga dapat menyebabkan menurunnya angka wisatawan yang berkunjung.

1.2.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan promosi pariwisata di Kota Semarang?
2. Faktor apakah yang menjadi pendukung dan penghambat dalam Implementasi Kebijakan promosi pariwisata di kota Semarang?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis Implementasi Kebijakan promosi pariwisata di Kota Semarang.
2. Untuk mengidentifikasi faktor – faktor yang menjadi pendukung dan penghambat pada Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Semarang dalam promosi pariwisata.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diperoleh dari penelitian tersebut antara lain sebagai berikut :

A. Secara Teoritis

- 1) Penelitian ini berguna dalam mempelajari dalam suatu permasalahan dan mampu menyumbangkan pemikiran terhadap perkembangan setiap ilmu pengetahuan terutama Program Studi Ilmu Administrasi Publik yang ditujukan dalam Konsentrasi Kebijakan khususnya dalam implementasi kebijakan.
- 2) Penelitian ini juga dapat digunakan sebagai bahan penelitian dapat menjadi masukan dalam penyusunan kebijakan di dalam promosi pariwisata.

B. Secara Praktis.

- 1) Dapat mengetahui gambaran dan apa saja Implementasi Kebijakan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Pemerintah Kota Semarang.
- 2) Dapat digunakan dalam menambah wawasan dalam ilmu pengetahuan mengenai promosi pariwisata.

1.5 Kajian Teori

1.5.1 Administrasi Publik

Administrasi publik sebagai salah satu ilmu yang dianalogikan sebagai ilmu terapan dalam ilmu sosial atau disebut juga dengan *social engineering*, merupakan cabang ilmu sosial dan ilmu politik di Indonesia. Perjalanan administrasi publik tidak dapat lepas dari politik sebagai bagian dari dinamika publik. Politik sendiri adalah alat untuk mencapai tujuan dari kekuasaan dalam administrasi publik. Ilmu administrasi publik adalah ilmu yang sangat multi dimensi sesuai dengan perkembangan zamannya.

- a) Pengertian Administrasi Publik menurut para ahli.

Menurut Chandler dan Plano (Dalam Yeremias 2008 : 3) Adminitras Publik adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk merfomulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan dalam kebijakan publik. Menurut Mc Curdy (Dalam Yeremias 2008 : 3) mengatakan Administrasi Publik dalam studi literaturnya mengemukakan bahwa administrasi publik dapat dilihat dari proses politik, yaitu sebagai

salah satu metode memerintah suatu negara dan dapat juga dianggap sebagai cara yang prinsipil untuk melakukan berbagai fungsi negara.

Pendapat lain juga dikemukakan oleh Dimock, Dimock, dan Fox (Dalam Yeremias 2008 : 3) mengatakan Administrasi Publik merupakan produksi masyarakat barang dan jasa yang direncanakan untuk melayani kebutuhan masyarakat konsumen.

Selain itu menurut ada pendapat yang berbeda yang dikemukakan oleh Starling (Dalam Yeremias 2008 : 3) mengatakan Administrasi Publik sebagai semua yang dicapai pemerintah, atau dilakukan sesuai dengan yang dijanjikan pada waktu kampanye pemilihan.

Kemudian menurut Nigro dan Nigro (Dalam Yeremias 2008 : 3) mengatakan Administrasi Publik adalah usaha kerja sama kelompok dalam suatu lingkungan publik, yang mencakup ketiga cabang yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif.

Dari semua pengertian dan batasan ini, ada beberapa makna penting yang harus diingat berkenaan dengan hakekat administrasi publik yaitu:

- Bidang tersebut berakaitan dengan dunia eksekutif, meskipun juga berkaitan dengan dunia yudikatif dan legslatif.
- Bidang tersebut berkenaan dengan formulasi dan implementasi kebijakan publik.

- Bidang tersebut juga berkaitan dengan berbagai masalah manusiawi dan usaha kerja sama untuk mengemban tugas – tugas pemerintah.
- Meskipun bidang tersebut berbeda dengan administrasi swasta tetapi ia overlapping dengan administrasi swasta.

b) Paradigma Administrasi Publik

Paradigma merupakan suatu cara pandang, nilai – nilai, metode – metode, prinsip dasar, atau cara memecahkan suatu masalah, yang dianut oleh masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu (Kuhn 1970) (Dalam Yeremias 2008 : 31).

Paradigma 1 (1900 – 1926) menurut Frank J. Goodnow dan Leonard D. White (Dalam Yeremias 2008 : 31) mengatakan Administrasi Publik Dikotomi Politik di dalam tulisannya yang berjudul “*Politics and Administration*” pada tahun 1900 mengungkapkan bahwa politik harus memusatkan perhatiannya pada kebijakan atau ekspresi dari kehendak rakyat, sedang administrasi memberi perhatiannya pada pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan atau kehendak tersebut.

Paradigma 2 (1927 – 1937) menurut Willoughby, Gullick, dan Urwick yang sangat dipengaruhi oleh tokoh – tokoh manajemen klasik seperti Fayol dan Taylor (Dalam Yeremias 2008 : 32) mengatakan bahwa Administrasi Publik memperkenalkan prinsip – prinsip administrasi yang disebut sebagai *focus*. Mereka memperkenalkan prinsip administrasi yang dituangkan dalam apa yang disebut sebagai POSDCORB (*Planning,*

Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting) yang menurut mereka dapat diterapkan dimana saja, atau bersifat universal.

Paradigma 3 (1950 – 1970) adalah Administrasi Publik sebagai Ilmu Politik yang dikemukakan oleh Morstein – Marx seorang editor buku “Elements of Public Administration” di tahun 1946 (Dalam Yermias 2008 : 33) mempertanyakan pemisahan politik dan administrasi sebagai suatu yang tidak mungkin atau tidak realistis, sementara Herbert Simon mengarahkan kritiknya terhadap ketidak konsistenan prinsip administrasi, dan menilai bahwa prinsip – prinsip tersebut tidak bersifat universal.

Paradigma 4 (1956 – 1970) (Dalam Yermias 2008 : 34) mengatakan bahwa Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi. Dalam paradigma ini prinsip – prinsip manajemen yang pernah populer sebelumnya, dikembangkan secara ilmiah dan mendalam.

Paradigma 5 (1970 – sekarang) (Dalam Yermias 2008 : 34) mengatakan bahwa paradigma terakhir yang disebut sebagai Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik. Paradigma ini telah memiliki fokus dan lokus yang jelas.

1.5.2 Kebijakan Publik

1.5.2.1 Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang di jalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Menyeimbangkan peran negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi; dan pada sisi lain menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi.

1.5.2.2 Pengertian Kebijakan Publik

Pengertian kebijakan publik menurut para ahli yang memiliki arti dan makna yang berbeda – beda. Amir Santoso (1986) (Dalam Kusumanegara 2010 : 3) menggolongkan pengertian kebijakan

publik dalam dua konsentrasi, yaitu konsentrasi pada tindakan – tindakan pemerintah, dan konsentrasi pada implementasi kebijakan dan dampak. Pengertian yang terkonsentrasi pada tindakan pemerintah misalnya dikemukakan oleh Rs. Parker (Dalam Kusumanegara 2010 : 3) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada periode tertentu dalam hubungannya dengan suatu subyek atau tanggapan terhadap krisis.

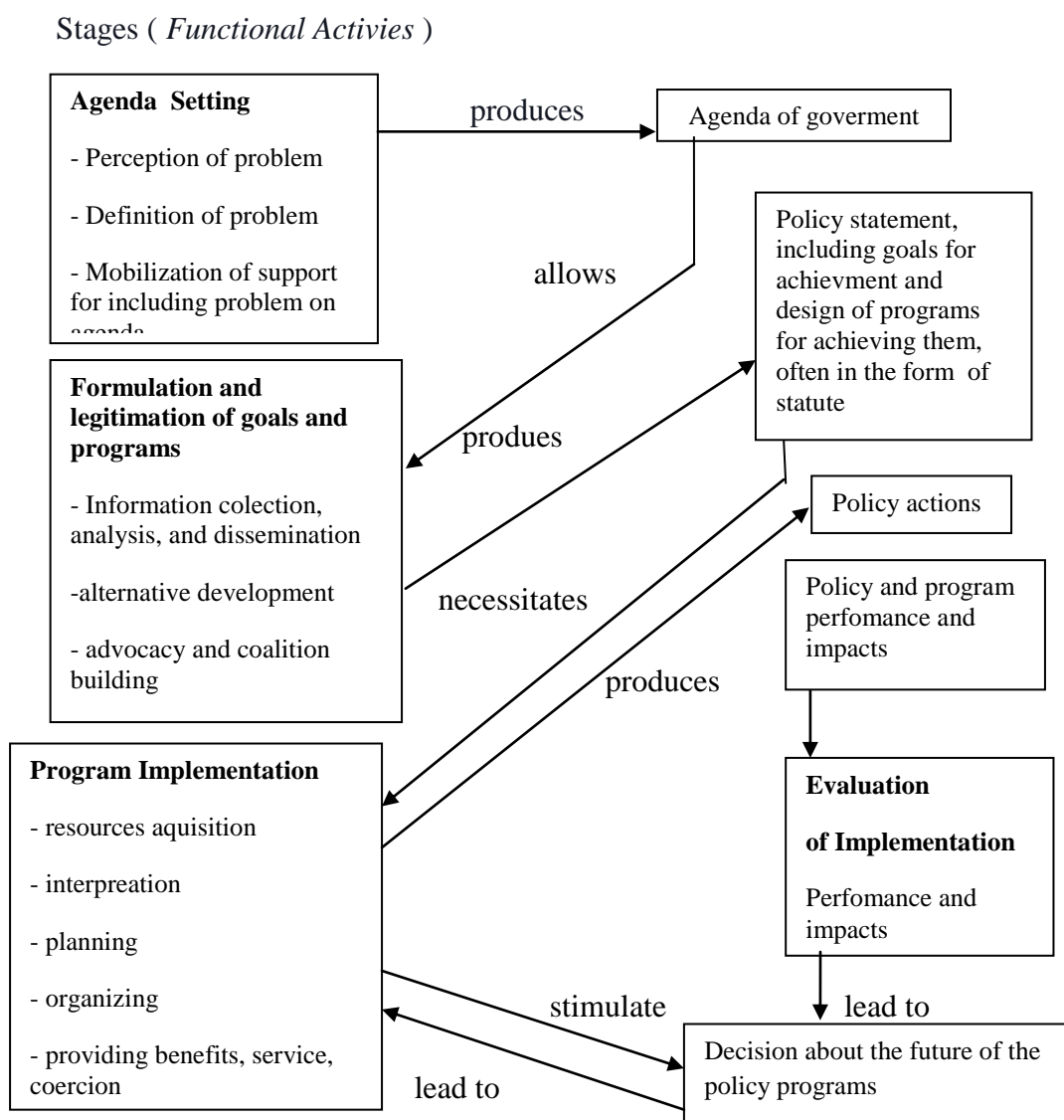
Pendapat lain juga dikemukakan oleh Thomas R. Dye (Dalam Kusumanegara 2010 : 3) mengatakan bahwa Kebijakan Publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan.

Edward dan Sharkansky (Dalam Kusumanegara 2010 : 3) mengatakan bahwa Kebijakan Publik adalah apa yang dikatakan dan dilakukan pemerintah, mencakup, tujuan – tujuan, maksud program pemerintah, pelaksanaan niat, dan peraturan.

Sedangkan pengertian yang terkonsentrasi pada implementasi dan dampak kebijakan diajukan oleh Nakamura dan Smalwood (Dalam Kusumanegara 2010 : 3) mengatakan bahwa Kebijakan Publik adalah serangkaian instruksi dari pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan – tujuan dan cara – cara mencapai tujuan tersebut.

Pendapat lain juga dikemukakan oleh Wildavsky (Dalam Kusumanegara 2010 : 3) mengatakan bahwa Kebijakan Publik merupakan suatu hipotesis yang mengandung kondisi – kondisi awal dari aktivitas pemerintah dan akibat – akibat yang bisa diramalkan.

Gambar 1.1
Serangkaian Aktivitas Dalam Siklus Kebijakan oleh Wildavsky



Sumber : Ripley, Randall B, 1985, *Policy Analysis in Political Science*. Nelson Hall Publisher, Chicago, p 49 dalam Kusumanegara (2010 : 11).

Aktivitas dalam suatu proses kebijakan dijelaskan sebagaimana sebagai berikut :

1) Agenda setting merupakan suatu tahap dimana diputuskan masalah yang menjadi perhatian pemerintah untuk dibuat menjadi kebijakan. Bahwa pemerintah dihadapkan pada berbagai *issue* (masalah) yang ada di sekitarnya adalah :

- Bagaimana problem yang ada dirasakan keberadaannya oleh individu dan kelompok memutuskan bahwa pemerintah harus disertakan dalam problem itu,
- Problem didefinisikan;
- Memobilisasi dukungan untuk memasukkan problem itu menjadi agenda pemerintah.

2) Formulasi dan legitimasi tujuan dan program. Tidak seluruh masalah yang ada dalam datar agenda akan diwujudkan dalam kebijakan dan program.

3) Implementasi program. Setelah berformulasi dan legitimasi dapat dipenuhi maka program harus dilaksanakan. Agar program dapat berjalan, maka dibutuhkan berbagai *resources*.

4) Evaluasi implementasi kinerja dan dampak. Setelah aksi kebijakan menimbulkan berbagai akibat, evaluasi terhadap kinerja (proses) maupun dampak perlu untuk

dilakukan istilah “evaluasi” menunjuk pada *image* “objective” dari kegiatan ilmuwan sosial dengan penerapan teknik – teknik analisis yang *rigorous*.

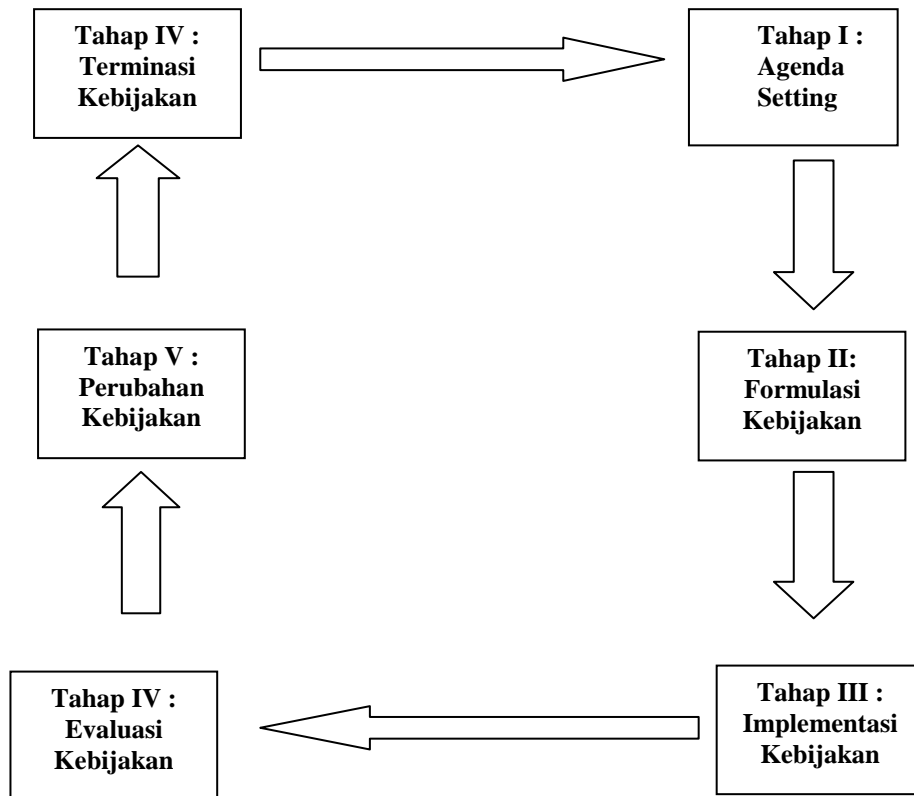
- 5) Keputusan mengenai masa depan program dan kebijakan. Evaluasi selalu menghasilkan kesimpulan – kesimpulan, ini dapat mendorong dipertimbangkannya masa depan dari program / kebijakan tersebut.

Dalam acara berbeda dengan pendapat di atas, Lester dan Stewart (2000) (Dalam Kusumanegara 2010 : 14) menggambarkan siklus dalam enam tahapan / proses kebijakan sebagai berikut :

1. Agenda setting;
2. Formulasi kebijakan;
3. Implementasi kebijakan;
4. Evaluasi kebijakan;
5. Perubahan kebijakan; dan
6. Terminasi kebijakan;

Keenam tahap kebijakan publik tersebut dilukiskan dalam bagan berikut :

Gambar 1.2
Siklus Kebijakan.



Sumber : Diadaptasi dari Lester, James P dan Stewart Jr, Joseph, 2000, *Public Policy And Evolutinary Approach* (Edisi kedua). Wadswortg. Thompson Learning (Dalam Kusumanegara 2010 : 15).

Penggambaran tahap – tahap kebijakan menurut dua orang di atas berbeda dengan adanya istilah “perubahan kebijakan” dan “terminasi kebijakan” yang diketengahkan oleh Letter dan Stewart. Namun perubahan tersebut hanya mengenai istilah saja dan tidak menyangkut aspek substansi kerana yang dimaksudkan dengan dan terminasi kebijakan (tahap V dan VI) menurut Lester dan Stewart

pada dasarnya mencakup prospek kelanjutan kebijakan yang telah dilaksanakan.

1.5.3 Implementasi Kebijakan

1.5.3.1 Definisi Implementasi Kebijakan

Studi implementasi merupakan kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan suatu kebijakan. Praktiknya, implemementasi kebijakan merupakan proses yang kompleks bahkan sering bermuatan politis serta adanya intervensi dari berbagai kepentingan.

1.5.3.2 Pengertian Implementasi Kebijakan

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* (1983:61) yang disadur oleh Leo Agustino (2014:139) menjelaskan definisi dari implementasi kebijakan, yaitu:

“Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”.

Definisi lain dari implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn (1975), menyatakan bahwa “Tindakan-tindakan yang

dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.

Merrile Grindle (1980) juga mengutarakan definisi lain, yaitu “Pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada *action* program dari individual *projects* dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai.

1.5.3.3 Model Implementasi Kebijakan

1) Model Implementasi menurut George C. Edward

Model Implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Edward menunjuk empat variabel yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Empat variabel tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

- a. Komunikasi yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksanaa program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (target group). Tujuan sasaran dari program / kebijakan dapat disosialisasikan dan program ini menjadi penting karena semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program maka akan mengurangi tingkat penolakan dan

kekeliruan dalam mengaplikasikan program dan kebijakan dalam ranah yang sesungguhnya.

- b. Sumber daya, yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program / kebijakan. Keduanya harus diperhatikan dalam implementasi program / kebijakan pemerintah. Sebab tanpa kehandalan implementor, kebijakan menjadi kurang enerjik dan berjalan lambat dan seadanya. Sedangkan, sumber daya finansial menjamin keberlangsungan program / kebijakan. Tanpa ada dukungan finansial yang memadai, program tak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.
- c. Disposisi, yaitu menunjuk pada karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan / program. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program / kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam arah program yang telah digariskan guideline program. Komitmen

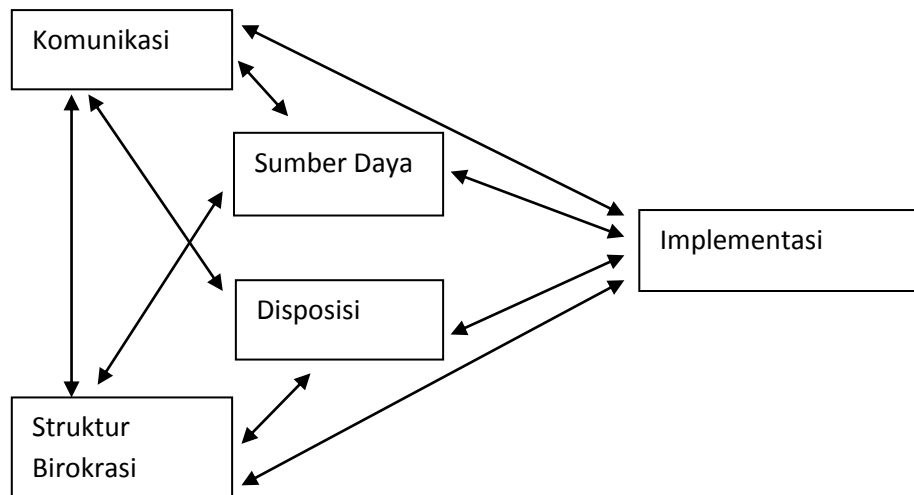
dan kejujurannya membawanya semakin antusias dalam melaksanakan tahap – tahap program secara semakin antusias dalam melaksanakan tahap – tahap program secara konsisten. Sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementor dan kebijakan dihadapan anggota kelompok sasaran. Sikap ini akan menurunkan resistensi dari masyarakat dan menumbuhkan rasa percaya dan kepedulian kelompok sasaran terhadap implementor dan program / kebijakan.

- d. Struktur birokrasi, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui standar operating procedure (SOP) yang dicantumkan dalam guedilen program / kebijakan. SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas. Sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapapun karena menjadi acuan dalam bekerjanya implementor.

Keempat variabel di atas dalam model yang dibangun oleh Edward memiliki keterkaitan satu dengan yang lain dalam mencapai tujuan dan sasaran program / kebijakan. Semuanya saling bersinergi dalam mencapai tujuan dan satu variabel akan sangat mempengaruhi variabel

yang lain. Gambar di bawah model implementasi menurut George C. Edward adalah sebagai berikut :

Gambar 1.3
Model Implementasi Menurut George C. Edward



Sumber : Edward III, 1980 dalam Public Policy oleh Dr. Rian Nugroho.

Model implementasi dari Edward ini dapat digunakan sebagai alat mencitra implementasi program di berbagai tempat dan waktu. Artinya, empat variabel yang tersedia dalam model dapat digunakan untuk mencitra fenomena implementasi kebijakan publik.

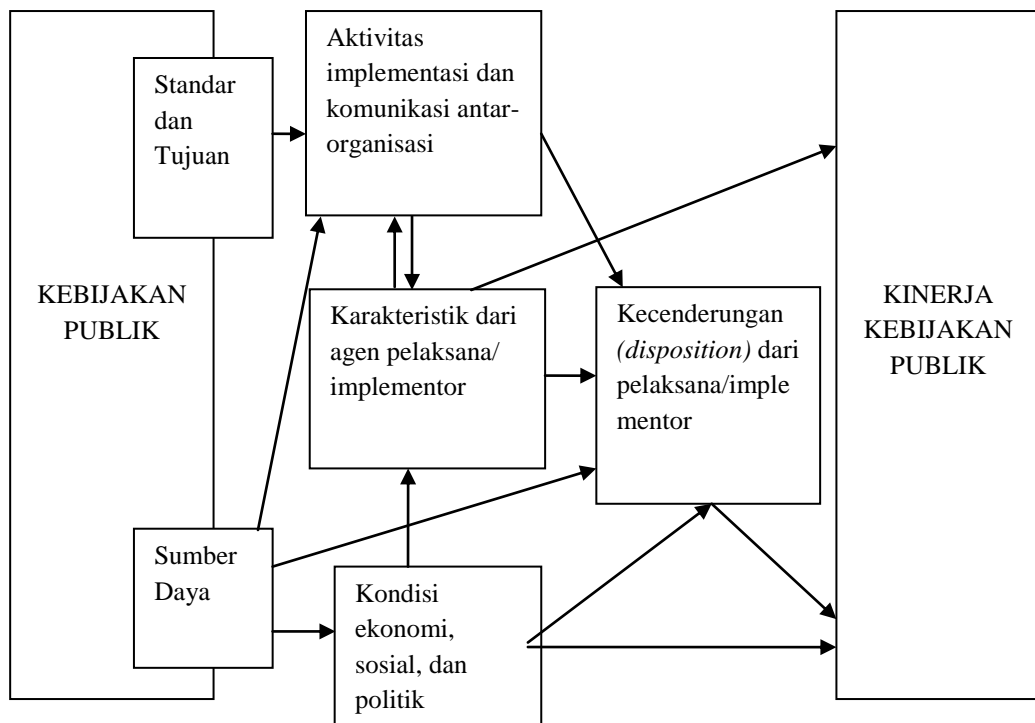
2) Model proses implementasi yang kemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (Dalam Wahab, 2001).

Model ini menawarkan suatu model dasar dengan enam variabel yang membentuk ikatan antara kebijakan dan pencapaian. Variabel-variabel tersebut adalah:

- a. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan, yaitu menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan telah direalisasikan.
- b. Sumber-sumber kebijakan, sumber-sumber ini mencakup dana atau usaha-usaha perangsang lain yang mendorong atau memperlancar implementasi yang efektif. Besar kecilnya dana dapat menjadi faktor yang sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.
- c. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan antar pelaksana, komunikasi ini sangat penting terutama untuk menyampaikan informasi mengenai ukuran dasar dan tujuan implementasi yang harus disebarakan bagi para pelaksana kebijakan.
- d. Karakteristik badan pelaksana, pembahasan ini tidak terlepas dari struktur organisasi. Beberapa unsur yang berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam suatu implementasi kebijakan antara lain adalah:
 - 1) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan.
 - 2) Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses dalam suatu pelaksana.
 - 3) Sumber-sumber politik suatu organisasi.
 - 4) Vitalitas suatu organisasi.

- 5) Tingkat komunikasi-komunikasi terbuka.
 - 6) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” dan “pelaksana keputusan”.
- e. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik, faktor yang berkaitan dengan ekonomi, sosial, dan politik mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana.
- f. Kecenderungan pelaksana, merupakan persepsi dan sikap pelaksana kebijakan dalam melihat kebijakan.

Gambar 1.4
Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Meter



Sumber: Riant Nugroho D. (2006)

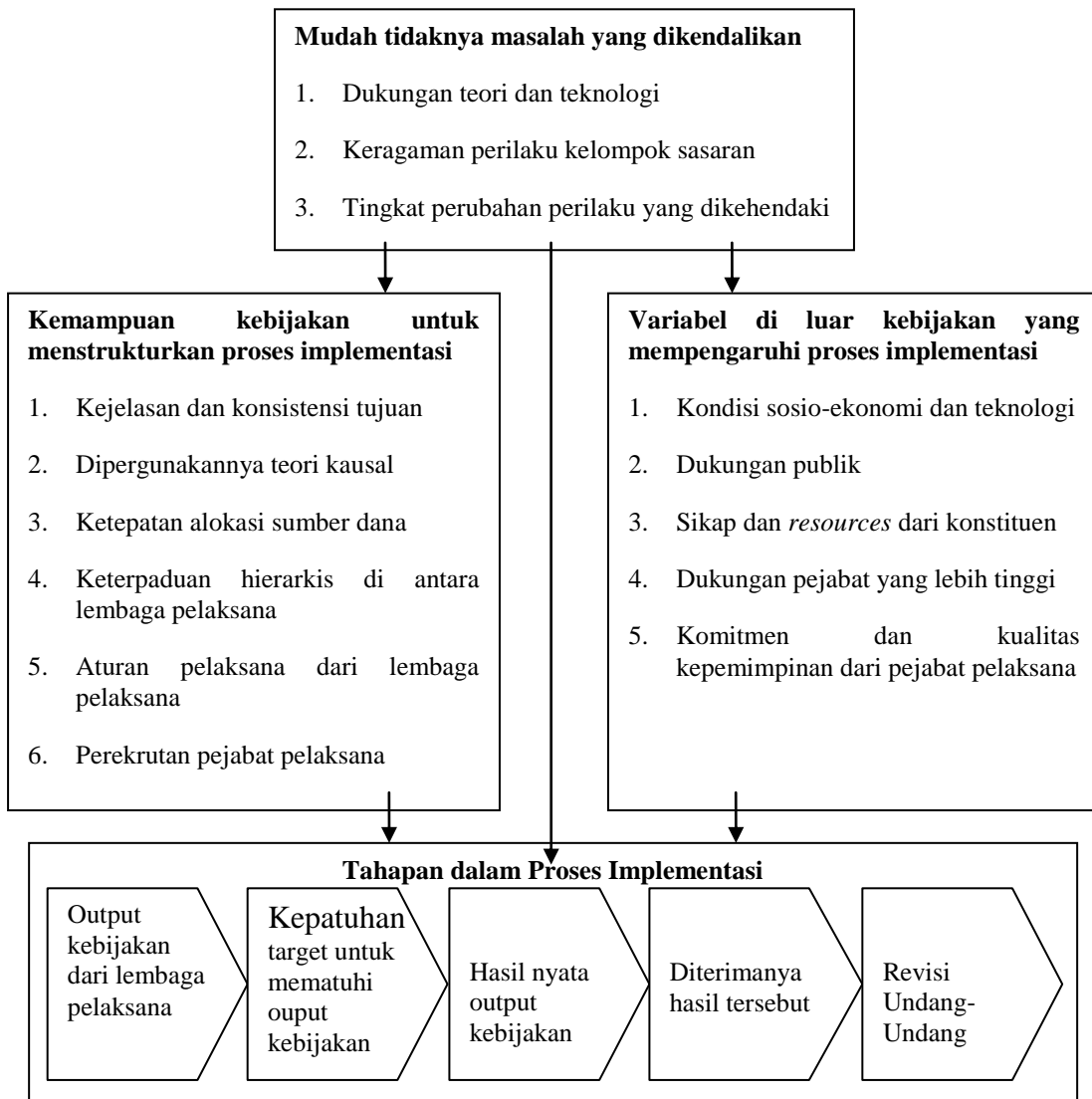
3) Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Sabatier dan Mazmanian (Dalam Subarsono 2011:94).

Model ini terdapat tiga kelompok variable yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu: 1. Karakteristik masalah, 2. Karakteristik kebijakan/Undang-Undang, dan 3. Variabel lingkungan (faktor-faktor di luar peraturan). Suatu implementasi akan lebih efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis). Pada tahap implementasi para pejabat pelaksana dan kelompok sasaran harus mematuhi kebijakan. Tanpa kepatuhan mereka, tujuan kebijakan tidak akan tercapai. Sekalipun demikian diakui bahwa *direction of power* yang dilakukan oleh para pejabat adalah hal yang tidak dapat dihindari, karena faktor lingkungan yang berubah-ubah. Lebih lanjut dijelaskan bahwa faktor di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi adalah:

- a. Kondisi sosial ekonomi dan teknologi
- b. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan
- c. Sikap dan sumber daya kelompok sasaran
- d. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor

Adapun model implementasi menurut Paul A. Sabatier dan Daniel Mazmanian adalah sebagai berikut :

Gambar 1.5
Model Implementasi Kebijakan Menurut Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier



Sumber: Riant Nugroho D. (2006)

4) Model implementasi Kebijakan Menurut Grindle (1980).

Pernyataan Grindle ini kiranya tidak jauh berbeda dengan penjelasan Meter dan Horn sebelumnya, setidaknya melihat implementasi dalam keterpengaruhannya dengan lingkungan. Studi ini,

melihat adanya dimensi-analisis dalam suatu organisasi, yakni tujuan, pelaksanaan tugas, dan kaitan organisasi dengan lingkungan.

Isi kebijakan mencakup:

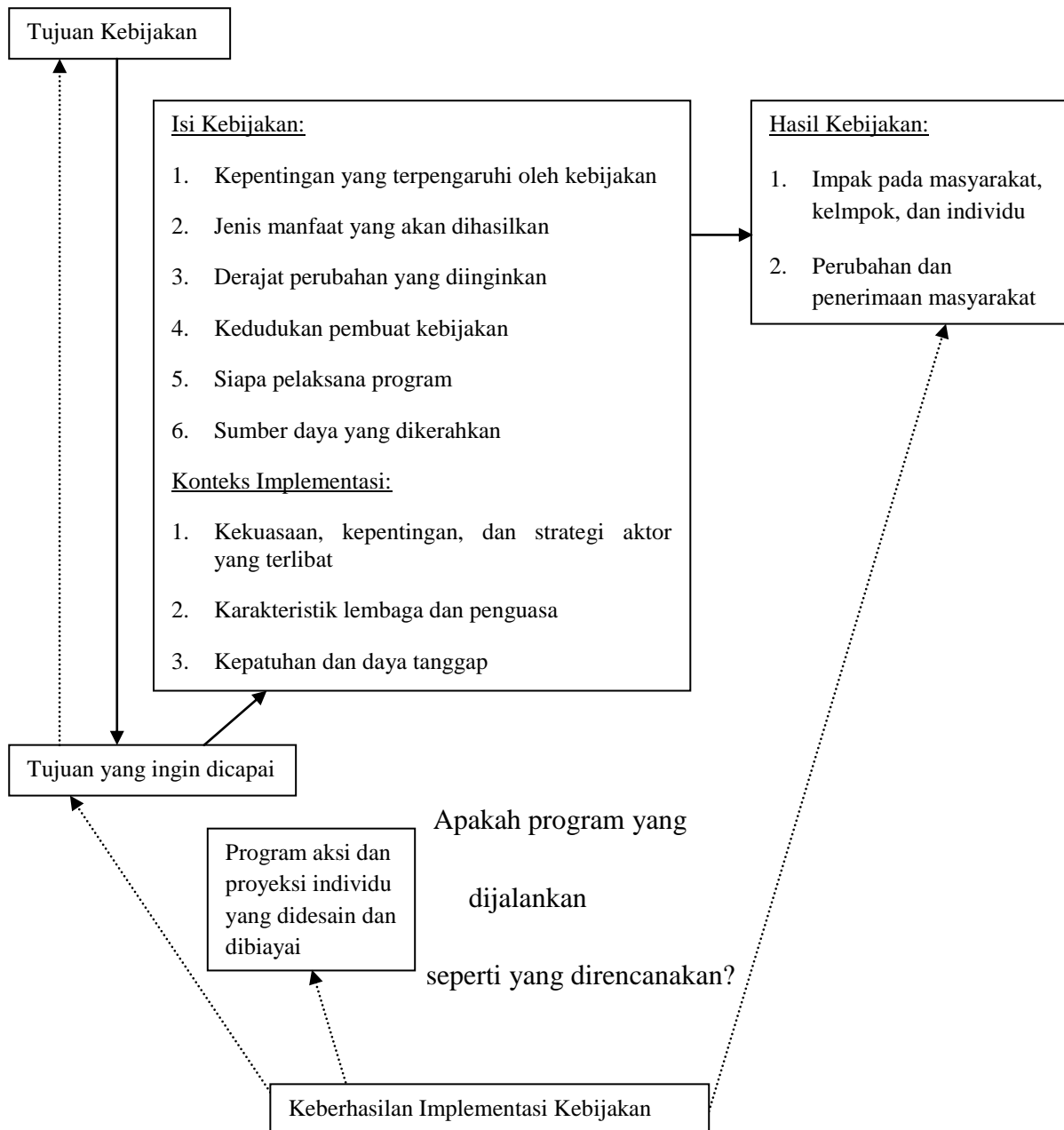
- a. Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- c. Derajat perubahan yang akan dihasilkan
- d. Kedudukan pembuat kebijakan
- e. Siapa pelaksana program
- f. Sumber daya yang dikerahkan

Konteks kebijakan meliputi:

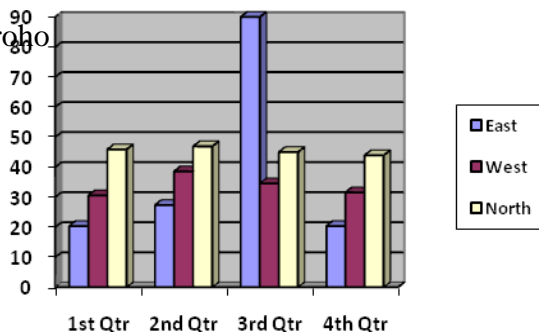
- a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa
- c. Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana

Berikut ini adalah gambar model implementasi kebijakan menurut Grindle, sebagai berikut:

Gambar 1.6
Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle



Sumber: Riant Nugroho



5) Berkaitan dengan penelitian yang diambil oleh peneliti yaitu Kebijakan Pariwisata di Kota Semarang, maka penulis akan menggunakan model implementasi yang disampaikan oleh Grindle sebagai kerangka analisis implementasi kebijakan.

1.5.4 Promosi

Menurut Tjiptono (Dalam Fandi Tjiptono 2007 : 219) promosi merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan suatu program pemasaran. Betapapun kualitasnya suatu produk, bila konsumen belum pernah mendengarnya dan tidak yakin bahwa produk itu akan berguna bagi mereka, maka mereka tidak akan membelinya. Pentingnya promosi dapat digambarkan lewat perumpamaan bahwa pemasaran promosi dapat diibaratkan seorang pria berkaca mata hitam gelap pada malam kelam mengedipkan matanya pada seorang gadis cantik dari kejauhan. Tak seorang pun tahu apa yang dilakukan pria tersebut selain dirinya sendiri. Hal ini juga sama dengan promosi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang dalam melakukan promosi pariwisatanya sehingga dapat meningkatkan baik citra kota maupun citra pariwisatanya.

Menurut Madura (2007), menyatakan bahwa “promosi adalah tindakan menginformasikan atau mengingatkan tentang spesifikasi produk atau merk”. Promosi merupakan alat komunikasi dan penyampaian pesan yang dilakukan baik oleh perusahaan maupun perantara dengan tujuan memberikan informasi mengenai produk, harga, dan tempat.

Pada hakikatnya promosi adalah suatu bentuk komunikasi pemasaran. Hal yang dimaksud dengan komunikasi pemasaran adalah aktivitas pemasaran yang berusaha menyebarkan informasi, mempengaruhi / membujuk, dan mengingatkan pasar sasaran atas organisasi / perusahaan dan produknya dalam hal ini adalah promosi dalam pariwisata yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang.

Implementasi Promosi Kebijakan adalah suatu tindakan tentang bagaimana kita dapat menghantarkan pesan yang diimplementasikan seperti melakukan promosi sebuah tempat yaitu sebuah hotel mewah dengan berbagai macam fasilitas beserta sistem pelayanannya sehingga meningkatkan ketertarikan para pengunjungnya. Promosi yang dilakukan dapat dilakukan dengan perantara seperti media massa. Hal demikian juga dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang dalam melakukan promosi pariwisatanya dengan membentuk Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang (BP2KS) dalam Peraturan Walikota Semarang No. 2 Tahun 2012. Pesan Implementasi yang dilakukan dalam promosi yaitu meliputi ;

1. Standar dan Sasaran Kebijakan
2. Sumberdaya
3. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas
4. Karakteristik agen pelaksana
5. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik
6. Sikap para pelaksana

Menurut Tijptono (2007 : 366) Kebijakan dalam promosi memiliki erat kaitan dengan kebijakan produk, di mana perusahaan dapat menerapkan strategi promosi yang sama seperti di dalam negeri (standarisasi) atau mengubahnya sesuai dengan kondisi setiap pasar asing (adaptasi). Oleh karena cakupan geografisnya lebih luas, maka permasalahan yang dihadapi dalam melakukan promosi jauh lebih kompleks seperti yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Semarang dalam promosi pariwisatanya. Adapun beberapa kendala yang dihadapi dalam melakukan promosi adalah sebagai berikut :

1. Perbedaan bahasa

Perbedaan yang dimaksud adalah ketika melakukan promosi pariwisatanya kepada warga negara asing yang belum tentu memahami bahasa Indonesia ketika melakukan promosi terutama bila makna dan artinya jauh berbeda dengan yang dimaksud dengan bahasa aslinya. Hal ini peran dari yang melakukan promosi memang perlu adanya kemampuan berbahasa asing walaupun tidak harus menguasai seluruh bahasa.

2. Peranan periklanan dalam masyarakat

Periklanan di setiap daerah pasti berbeda – beda. Misalnya periklanan tentang obyek wisata buatan seperti Water Blaster yang memiliki berbagai macam wahana.

3. Ketersediaan media

Media yang tersedia sangat tergantung pada regulasi dan infrastruktur komunikasi. Di Kota Semarang dalam melakukan promosi pariwisatanya dengan melalui media internet.

4. Kendali Pemerintah

Regulasi pemerintah mengenai periklanan sangat berpengaruh terhadap komunikasi pemasaran yang dilakukan dalam promosi. Regulasi pemerintah mencakup penggunaan media, pesan yang disampaikan, anggaran periklanan, dan kepemilikan agen periklanan. Promosi pariwisata di Kota Semarang pun juga ada kendali dari pemerintah dalam peningkatan citra pariwisatanya.

5. Persaingan

Intensitas persaingan yang dihadapi pasti berbeda – beda karena setiap pemasar pasti menerapkan strategi yang beragam contohnya dalam promosi wisata di Kota Semarang yang juga bersaing dengan daerah lainnya.

6. Ketersediaan agen

Jumlah dan kualitas biro periklanan yang ada juga berkaitan erat dengan pembangunan dan tingkat kemajuan ekonomi di daerah yang bersangkutan seperti di Kota Semarang.

1.6 Operasionalisasi Konsep

Berdasarkan fenomena penelitian dan permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini, maka penulis menggunakan operasionalisasi konsep sebagai berikut :

Tabel 1.4
Operasionalisasi Konsep

No	Fenomena	Sub Fenomena	Indikasi
1	Implementasi Kebijakan Promosi Pariwisata di Kota Semarang (Perwal No. 2 Tahun 2012 Tentang BP2KS)	<ol style="list-style-type: none"> 1. SOP dalam upaya promosi. 2. Peningkatkan citra kepariwisataan Daerah dan Indonesia. Meningkatkan kunjungan wisata. 3. Peningkatkan kunjungan wisatawan mancanegara dan penerimaan sektor pariwisata. 4. Peningkatkan kunjungan wisatawan nusantara dan pembelanjaan. 5. Penggalangan dana dari sumber selain APBN dan APBD (Provisini dan Kota). 6. Melakukan riset dalam pengembangan bisnis dan usaha pariwisata. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kejelasan SOP dalam kegiatan promosi pariwisata di Kota Semarang. 2. Upaya – upaya yang dilakukan dalam peningkatan citra pariwisata di Kota Semarang. 3. Kegiatan – kegiatan yang dilakukan dalam peningkatan kunjungan wisatawan mancanegara. 4. Kegiatan – kegiatan yang dilakukan dalam peningkatan kunjungan wisatawan nusantara. 5. Upaya yang dilakukan dalam penggalangan Dana selain APBD dan APBN. 6. Kegiatan – kegiatan yang dilakukan dalam riset bisnis dan usaha pariwisata di Kota Semarang.

	Fenomena	Sub Fenomena	Indikasi
2	Faktor pendukung dan penghambat kebijakan (Menggunakan Teori Model Implementasi Menurut Edward C George.)	Komunikasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komunikasi yang dilakukan oleh Implementor dan kelompok sasaran dalam kebijakan promosi pariwisata di Kota Semarang. 2. Sosialisasi program / kebijakan yang dilaksanakan meliputi : <ol style="list-style-type: none"> a. Metode yang digunakan. b. Intensitas Komunikasi.
Sumber Daya		<ol style="list-style-type: none"> 1. Sumber Daya Manusia dari implementor dalam kebijakan promosi pariwisata Kota Semarang meliputi : <ol style="list-style-type: none"> a. Tingkat pendidikan. b. Tingkat pemahaman terhadap tujuan dan sasaran serta aplikasi detail program. c. Kemampuan dalam menyampaikan dan mengarahkan. 2. Ketersediaan Dana dalam melakukan promosi meliputi : <ol style="list-style-type: none"> a. Berapa dana yang dialokasikan. b. Prediksi kekuatan dana dan besaran biaya yang untuk implementasi program / kebijakan. 	
Disposisi		<ol style="list-style-type: none"> 1. Karakter pelaksana kebijakan promosi pariwisata di Kota Semarang meliputi : <ol style="list-style-type: none"> a. Tingkat komitmen dan kejujuran : dapat diukur dengan tingkat konsistensi antara pelaksanaan kegiatan dengan guideline yang ditetapkan. Semakin sesuai dengan guideline semakin tinggi tingkat komitmennya. b. Tingkat demokratis, 	

			dapat diukur dengan intensitas pelaksana melakukan proses sharing dengan kelompok sasaran, mencari solusi dari masalah proses sharing dengan kelompok melakukan diskresi yang berbeda dengan guideline guna mencapai tujuan dan sasaran program.
		Struktur Birokasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketersediaan SOP yang mudah dipahami. 2. Struktur Organisasi Seberapa jauh rentang kendali antara puncak pimpinan dan bawahan dalam struktur organisasi pelaksana. Semakin jauh berarti semakin rumit, birokratis dan lambat untuk merespon perkembangan program dalam implementasi kebijakan.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Desain Penelitian

Dari penelitian ini salah satu desain penelitian yang digunakan yaitu dengan penelitian secara Eksploratif. Menurut eureka pendidikan.com, penelitian teori dasar (grounded theory) merupakan penelitian yang diarahkan pada penemuan atau minimal menguatkan suatu teori. Dengan kata lain, grounded theory merupakan prosedur penelitian kualitatif yang sistematis, proses, tindakan, atau tindakan luas. Penelitian dasar dilaksanakan dengan menggunakan berbagai teknik pengumpulan data, cek dan recek ke lapangan, studi lapangan, studi perbandingan antar kategori, hingga verifikasi sampai pada titik jenuh.

Strauss dan Corbin mengemukakan bahwa pendekatan teori dasar adalah suatu metode dasar penelitian kualitatif yang menggunakan prosedur sistematis untuk mengembangkan teori secara induktif memperoleh data, diperlakukan untuk mengembangkan untuk pengembangan secara teoritis, dan diputuskan untuk memperhatikan sejumlah kriteria untuk evaluatif.

Ada beberapa langkah yang harus dilakukan peneliti kualitatif yang menggunakan grounded theory, yaitu :

1. Peneliti harus bisa memahami atau memiliki gambaran sifat realitas secara empiris.
2. Penelitian dimulai dengan suatu pernyataan dasar mengenai sifat empiris lapangan.
3. Penelitian harus menetapkan data yang akan diambil dan teknik / metode.
4. Peneliti harus melakukan eksplorasi.
5. Peneliti harus melakukan pemeriksaan di dalam proses inspection.
6. Penelitian harus mampu mengadakan analisis.
7. Peneliti harus mampu merekonstruksi penemuan untuk hipotesis baru.

Penelitian dimulai dengan memunculkan pertanyaan generatif yang membantu penelitian namun tidak dimaksudkan untuk tetap statis atau menjadi dinamis. Sewaktu peneliti mulai mengumpulkan data konsep

teoritis inti diidentifikasi. Ada beberapa strategi analisis kunci yang dikemukakan dalam grounded theory, yaitu sebagai berikut :

1. Koding adalah proses untuk membuat kategorisasi data kualitatif dan juga untuk menguraikan implikasi dan rincian dari kategori – kategorinya.
2. Memoing (membuat memo) adalah proses mencatat pemikiran – pemikiran dan gagasan – gagasan dari peneliti sewaktu. Hal –hal itu muncul selama studi.

Diagram terpadu dan sesi yang digunakan untuk menarik seluruh rincian menjadi satu , untuk membantu agar data itu menjadi berarti dengan mengarahkan diri kepada teori yang muncul. Diagram dapat berbentuk grafik, peta konsep, gambar langsung atau kartun sederhana yang menjadi alat untuk mengikhtisarkan.

1.7.2. Situs Penelitian

1.7.2.1 Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini bertujuan untuk membatasi dan memperjelas dalam ruang lingkup pembahasan, sehingga sesuai dengan tujuan dari penelitian ini terdapat hal yang menjadi fokus penelitian, yaitu Implementasi Kebijakan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang menyangkut promosi pariwisata di Kota Semarang oleh BP2KS. Di dalam penelitian ini yang menjadi fokus kajian penelitian dan pokok soal yang akan diteliti adalah bagaimana implementasi tersebut berjalan serta faktor – faktor apa saja yang

mendukung dan menghambat terutama dalam implementasi kebijakan tersebut.

1.7.2.2 Lokus Penelitian

Dalam melakukan penelitian tersebut tempat yang dijadikan sasaran penelitian adalah Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang. Dalam penelitian ini, dalam hal studi yang berlangsung penelitian dilakukan dengan melakukan mencari data baik secara langsung maupun tidak langsung.

1.7.3. Subjek Penelitian

Pelaksanaan dalam penelitian ini dibutuhkan narasumber yang disebut dengan sebagai informan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia maksud arti kata dari informan kata berbahasa Inggris maupun Indonesia. Definisi pengertian dariinforman yaitu orang dapat dimanfaatkan atau dijadikan dalam sumber informasi dalam suatu kegiatan yang biasanya dipercaya dalam mendapatkan informasi secara lisan maupun tertulis.

Jadi informan sangat berperan dalam penelitian ini karena informan merupakan orang yang memahami, mengetahui, dan dipercaya baik itu permasalahan maupun menguasai materi dalam melakuka kegiatan semisal penelitian karena informan adalah pihak – pihak yang dipilih dan dipercaya berdasarkan pada tingkat pengetahuan akan informasi sehingga informasi yang didapat dari informan dapat diolah dalam sebuah penelitian.

Selanjutnya adalah teknik pengambilan sampling dalam penelitian menurut Nasution (1992) dalam Eureka Pendidikan mengungkapkan bahwa metode kualitatif sampelnya sedikit dan dipilih menurut tujuan (*purpose*) penelitian. Penelitian ini sering berupa studi kasus atau multi kasus. Penelitian kualitatif tidak menggunakan istilah populasi, tetapi dinamakan situasi sosial yang terdiri dari tiga elemen, yaitu tempat (*place*), pelaku (*actor*), dan aktivitas (*activity*). Berikut ini akan dijelaskan mengenai penggunaan sampel pada penelitian kualitatif secara rinci.

Purposive sampling termasuk pada kelompok sampling non-probability. Terlalu sederhana atau singkat jika *purposive sampling* diberi batasan sebagai penarikan sampel dari populasi sesuai dengan tujuan penelitian, apalagi jika dipersingkat lagi dengan penarikan sampel bertujuan, sehingga menjadi pengertian yang tidak berguna, yang kurang memberi pemahaman. Tidak ada penarikan atau seleksi sampel yang tidak disesuaikan dengan tujuan penelitian. Karena itu konsep atau pemberian nama dengan "*sampling purposive*" dirasakan kurang tepat. Karena sampling acak yang probabilitypun juga purposif.

Bouma Gary D. (1993: 119) dalam bukunya *The Research Process*, edisi revisi menyatakan: "*Purposive sampling. Some researchers believing that they can, using judgement or intuition, select the best people or groups to be studied*", yang berarti pada *purposive sampling*, peneliti mempercayai bahwa mereka dapat menggunakan pertimbangannya atau

intuisinya untuk memilih orang-orang atau kelompok terbaik untuk dipelajari atau dalam hal ini memberikan informasi yang akurat.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dipahami bahwa purposive sampling memiliki kata kunci: kelompok yang dipertimbangkan secara cermat (intuisi) dan kelompok terbaik (yang dinilai akan memberikan informasi yang cukup), untuk dipilih menjadi responden penelitian. Karena itu purposive sampling dikenal juga dengan sebutan judgemental sampling. Dikatakan demikian karena perlu adanya pertimbangan yang cermat dalam memilih kelompok kunci sebagai sampel.

Perlu diingat kembali bahwa *purposive sampling* hanya dapat digunakan ketika peneliti telah melakukan studi penjajakan dengan baik dan lama, serta mengetahui karakteristik responden sehingga dapat mengetahui *the typical and the best people*. Dalam penelitian kualitatif tidak hanya bisa hanya berhenti hanya di purposive sampling, karena dengannya hanya diperoleh jumlah responden yang memenuhi kriteria, bukan responden-penelitian. Pengumpulan data dengan *intensive-interview* harus dilakukan melalui wawancara-mendalam dari satu responden bergulir ke responden lain yang memenuhi kriteria sampai mengalami titik jenuh (*snow ball sampling*).

1.7.4 Jenis Data

Sumber data utama dalam penelitian kualitatif yang dilakukan adalah berupa kata – kata dalam teks dan artikel yang menggambarkan dalam suatu tindakan yang dilakukan dalam permasalahan yang sedang terjadi.

1.7.5 Sumber Data

Data dalam penelitian ini diperoleh dengan melalui data primer dan data sekunder yaitu :

1. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh melalui sumbernya secara langsung dari responden atau yang disebut dengan objek penelitian yang didapatkan melalui beberapa cara yaitu seperti kuisioner, observasi atau pengamatan secara langsung, dan test. Dari data yang diperoleh dari sumber langsung yaitu dari informan kemudian diolah sendiri oleh peneliti.

2. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung dan diperoleh dari sumber yang telah diteliti dan dikumpulkan oleh pihak lain yang berkaitan dengan permasalahan penelitian yang sedang dilakukan. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan, surat kabar, jurnal, dan artikel yang dijadikan sebagai pelengkap data primer dalam suatu penelitian.

1.7.6 Teknik Pengumpulan

Teknik pengumpulan data yang digunakan penulis antara lain :

1. Wawancara

Wawancara merupakan salah satu dalam teknik dalam pengumpulan data karena salah satu dari data primer yang diperoleh dalam penelitian ini melalui responden sedikit atau banyaknya data yang diperoleh dalam melakukan wawancara dengan melakukan tanya jawab dengan narasumbernya.

2. Observasi

Observasi yaitu pengamatan secara langsung dan pencatatan terhadap objek penelitian secara sistematis mengenai gejala – gejala yang diteliti. Observasi ini menjadi salah satu teknik pengumpulan data yang dilakukan apabila sudah dilakukan sesuai dengan tujuan. Dalam observasi ini ada 2 indera yang digunakan yaitu mata dan telinga dalam melakukan pengamatan.

3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan data yang dilakukan dalam sebuah penelitian yang dilakukan dengan cara menggunakan bukti yang akurat dari pencatatan dari informasi yang termasuk dalam pengumpulan data sekunder dalam penelitian ini.

1.7.7 Analisis dan Interpretasi Data

Salah satu pekerjaan yang berat yang dilakukan oleh peneliti adalah analisis data yang sudah terkumpul. Analisis data merupakan bagian dari

proses yang sangat penting dalam sebuah penelitian, karena dari analisis ini akan diperoleh temuan.

Analisis data kualitatif dimulai dengan memilah – milah data yang sesungguhnya penting dan sangat dibutuhkan atau tidaknya data tersebut. Ukuran data dan tidaknya mengacu pada upaya dalam analisis data yang sudah terkumpul dalam fokus menjawab sebuah penelitian.

Berikut adalah proses analisis data menurut Strauss dan Corbin yang terdiri dari tiga tahap yakni open coding, axial coding dan selective coding yang menghasilkan matriks kondisional, kemudian diakhiri dengan penyusunan teori substantif berdasarkan matriks yang telah disusun dan temuan penelitian.

1. *Open Coding*

Pada proses *open coding* (pengkodean terbuka), peneliti membentuk kategori awal dari informasi tentang fenomena yang dikaji dengan pemisahan informasi menjadi beberapa kategori (*segment*). Di dalam setiap segmen, peneliti berupaya menemukan subsegmen (*properties*) dan mencari data untuk membuat dimensi atau memperlihatkan kemungkinan ekstrim pada kontinum subsegmen tersebut.

2. *Axial Coding*

Dalam *axial coding* (pengkodean poros), peneliti menyusun data dengan cara baru setelah *open coding*. Rangkaian data ini disajikan dengan menggunakan paradigma pengkodean atau diagram logika melalui beberapa langkah yakni mengidentifikasi fenomena sentral, menjajaki

kondisi kausal (kategori yang memengaruhi fenomena), menspesifikasi strategi-strategi (tindakan atau interaksi yang dihasilkan fenomena sentral), mengidentifikasi konteks dan kondisi yang menengahnya (luas dan sempitnya kondisi yang memengaruhi strategi), dan menggambarkan konsekuensi (hasil strategi).

3. *Selective Coding*

Pada proses *selective coding* (pengkodean terpilih), peneliti mengidentifikasi 'alur cerita' kemudian mencatatkannya berdasarkan pengintegrasian kategori-kategori yang telah dilakukan pada *axial coding*. Dalam fase ini proposisi bersyarat (*conditional proposition*) atau hipotesis dapat dibangun. Pengembangan dan penggambaran secara visual matrik kondisional yang menjelaskan kondisi-kondisi yang memengaruhi fenomena sentral.

Hasil pengumpulan dan analisis data adalah pembentukan teori substantif atas ranah atau bidang yang diteliti. Sampai pada tahap inilah yang disebut sebagai (metode penelitian) *grounded theory* meskipun kemudian dapat saja dilakukan uji empiris karena variabel atau kategori yang berhasil dihimpun dari data di lapangan memungkinkan untuk dilakukan hal yang demikian. Namun, Creswell mengatakan bahwa penurunan (*grounded*) suatu teori merupakan studi yang terlegitimasi.

1.7.8 Kualitas Data

Kualitas data dalam penelitian kualitatif merupakan pokok terpenting dalam sebuah penelitian yang dilakukan karena kualitas

merujuk pada nilai dalam data yang diperoleh dari tingkat kejenuhan data yang diperoleh dari sumbernya baik secara langsung maupun tidak langsung. Creswell (2014:285) menjelaskan bahwa validitas kualitatif merupakan upaya pemeriksaan terhadap akurasi hasil penelitian dengan menerapkan prosedur-prosedur tertentu. Dalam hal ini, peneliti perlu menggunakan beragam strategi validitas agar dapat meningkatkan kemampuan peneliti dalam menilai keakuratan hasil penelitian serta meyakinkan partisipan dan pembaca akan akurasi tersebut. Berikut adalah strategi validitas data yang dikemukakan oleh Creswell:

1. Triangulasi sumber data yang berbeda dengan memeriksa bukti-bukti yang berasal dari sumber-sumber tersebut dan menggunakannya untuk membangun justifikasi tema-tema secara koheren.
2. Menerapkan *member checking* yang dapat dilakukan dengan membawa kembali laporan akhir atau deskripsi atau tema ke hadapan partisipan untuk dicek apakah sudah akurat atau belum.
3. Membuat deskripsi yang kaya dan padat tentang hasil penelitian. Deskripsi ini setidaknya harus berhasil menggambar *setting* penelitian dan membahas salah satu elemen dari pengalaman-pengalaman partisipan.
4. Mengklarifikasi *bias* yang mungkin dibawa peneliti ke dalam penelitian dengan melakukan refleksi diri terhadap kemungkinan

munculnya bias dalam penelitian, peneliti akan mampu membuat narasi yang terbuka dan jujur yang akan dirasakan oleh pembaca.

5. Menyajikan informasi “yang berbeda” atau “negatif” yang dapat memberikan perlawanan pada tema-tema tertentu. Peneliti dapat melakukan ini dengan membahas bukti mengenai suatu tema.
6. Memanfaatkan waktu yang relatif lama di lapangan atau lokasi penelitian. Peneliti diharapkan dapat memahami lebih dalam fenomena yang diteliti.
7. Melakukan tanya-jawab dengan sesama rekan peneliti guna meningkatkan keakuratan hasil penelitian. Proses ini mengharuskan peneliti mencari seorang rekan yang dapat *mereview* untuk berdiskusi mengenai penelitian kualitatif.
8. Mengajak seorang auditor untuk *mereview* keseluruhan proyek penelitian.

Dalam penelitian ini teknik validitas data yang dipilih oleh peneliti adalah Triangulasi sumber data. Triangulasi dipilih karena data yang telah di kumpulkan di lapangan akan disandingkan dengan perspektif teoritis yang relevan.