

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 LATAR BELAKANG

Perkembangan industri pariwisata di kawasan ASEAN (*Association of South East Asian Nations*) terus mengalami perkembangan yang cukup pesat.<sup>1</sup> Peningkatan pariwisata ASEAN terlihat dari banyaknya kunjungan wisatawan baik itu dari sesama negara anggota ASEAN maupun non-anggota ASEAN. Menurut *The World Travel and Tourism Council* industri pariwisata memberikan kontribusi terhadap GDP ASEAN sebesar (4,4%) pada tahun 2011.<sup>2</sup> Pariwisata telah menjadi andalan terhadap kekuatan ekonomi ASEAN, dengan penyerapan sebanyak 81 juta wisatawan pada tahun 2011, dengan prospek kunjungan wisatawan di negara-negara ASEAN yang cukup tinggi, diperkirakan akan terus mengalami peningkatan jumlah wisatawan hingga mencapai (7,2%) total kunjungan wisatawan setiap tahunnya.<sup>3</sup>

ASEAN menyadari bahwa industri pariwisata berkembang menjadi sektor utama pertumbuhan ekonomi di masa yang akan datang, pariwisata memiliki pertumbuhan yang positif dan terus mengalami peningkatan dalam pemasukan GDP di setiap tahunnya yakni sebesar 5% per tahun.<sup>4</sup> ASEAN merupakan organisasi kawasan yang besar di Asia Pasifik artinya interaksi ekonomi juga besar di kawasan ini, dimana salah satu penunjang sektor ekonomi ASEAN adalah

---

<sup>1</sup> ASEAN, "The Official Investment Promotion Website Of The Association Of Southeast Asian Nations," <http://investasean.asea.org/index.php/page/view.tourism>, diakses 2 februari 2018, 08:00 PM GMT+7

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup> *Ibid*

<sup>4</sup> *Ibid*

pariwisata.<sup>5</sup> Industri pariwisata memiliki unsur yang berbeda yang dapat diperbaharui dan dibandingkan dengan industri lainya seperti minyak bumi, mineral serta pertambangan yang tidak dapat diperbaharui dan akan habis pada masanya.<sup>6</sup>

ASEAN sangat berpotensi sebagai tujuan destinasi wisata dunia, ASEAN merupakan kawasan yang kaya akan keindahan alam yang luar biasa dan memiliki beraneka ragam bahasa, etnis, suku, ras, budaya, dan agama yang tersebar di negara-negara ASEAN.<sup>7</sup> Menurut catatan dunia UNESCO, ASEAN memiliki 11 situs alam dan 17 warisan budaya dunia, hal ini membuktikan bahwa uniknya warisan kekayaan alam dan budaya ASEAN serta menjadi sebuah peluang besar untuk mengembangkan perekonomian melalui pariwisata.<sup>8</sup>

Indonesia merupakan salah satu negara yang juga memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan GDP di ASEAN. Indonesia merupakan negara dengan penyumbang GDP terbesar industri pariwisata di kawasan ASEAN dan menduduki peringkat ke empat di Asia.<sup>9</sup> Sebagai negara yang berada di kawasan Asia Tenggara, Indonesia tergabung dalam organisasi ASEAN di kawasan Asia Tenggara yang terdiri dari 10 negara anggota.<sup>10</sup> ASEAN memiliki slogan “unity



<sup>5</sup> Rika Isnarti, Sofia Trisni, dan Abdul Halim, "Peningkatan Keamanan Siber ASEAN Melalui Kerjasama Keamanan Siber Dengan Australia", 23/8/2017. <http://setnas-asean.id/site/uploads/document/journals/file/599d5fe21b7bc-presentasi-1-paper-psa-universitas-andalas.pdf>.

<sup>6</sup> *Ibid*

<sup>7</sup> Tourism Strategic Plan 2011-2015 ASEAN, 16. <http://www.resonancecp.com/library/tourism-strategic-plan-2011-2015/>

<sup>8</sup> UNESCO

<sup>9</sup> Dadang Rizki Ratman, S.H., M.P.A., "Strategi Pengembangan Kepariwisata Indonesia", Deputi Bidang Pengembangan Destinasi dan Industri Pariwisata Kementerian Pariwisata Musrenbang, Banjarbaru, 11 April, 2016.

<sup>10</sup> Direktorat Jenderal Kementerian Luar Negeri RI Kerjasama ASEAN "Ayo Kita Kenali ASEAN", (Tahun 2011)

*in diversity*” yang artinya “kesatuan dalam perbedaan” yang merupakan sebuah esensial penting dalam industri pariwisata ASEAN.

Industri pariwisata ASEAN dilaksanakan berdasarkan ketentuan yang diberlakukan oleh *ASEAN Tourism Forum* (ATF). ATF berdiri pada tahun 1981 dan melaksanakan pertemuan ATF pertama kali di Genting Highlands, Malaysia.<sup>11</sup> Untuk mendorong pertumbuhan pariwisata di kawasan ASEAN pertemuan ATF ini terus dilanjutkan secara berkala yang diadakan rutin setiap tahunnya hingga pada pertemuan ATF ke-11 di Brunei Darussalam tahun 2010, ATF menghasilkan *ASEAN Tourism Strategic Plan 2011-2015* (ATSP). ATSP adalah landasan dari *ASEAN Tourism Marketing Strategy* (ATMS) 2012-2015 yang bertujuan untuk mencapai pertumbuhan pariwisata di atas dua digit dan sebagai pedoman strategi pariwisata nasional di masing-masing negara anggota ASEAN.<sup>12</sup>

ATSP merupakan pedoman dari kebijakan pariwisata negara anggota ASEAN tak terkecuali Indonesia. Indonesia adalah salah satu negara anggota ASEAN dan pariwisata merupakan salah satu dari sembilan agenda prioritas Indonesia dalam pengembangan ekonomi nasional melalui program presiden yakni NAWACITA.<sup>13</sup> Dengan arah kebijakan presiden tersebut maka pengembangan pariwisata yang dilaksanakan Kementerian Pariwisata Indonesia semakin terbuka. Peningkatan pariwisata nasional dalam rangka *ASEAN Tourism Forum 2011-2015* yang memiliki beberapa aspek penting yang ingin dicapai seperti pengembangan produk pariwisata, penataan destinasi, promosi pariwisata,



<sup>11</sup> Tourism Strategic Plan 2011-2015  
<http://www.asean.org/uploads/archive/publications/ATSP20112015.pdf>

<sup>12</sup> *Ibid*

<sup>13</sup> KSP 2 Tahun Kerja Nyata Jokowi – Jk ,” [www.kerjanya.id](http://www.kerjanya.id). (2014)  
<https://web.kominfo.go.id/sites/default/files/KSP%202%20Tahun%20Jokowi%20JK.pdf>

pembinaan industri pariwisata dan penataan kelembagaan sebagai aspek-aspek dalam pembangunan kepariwisataan Indonesia.

Dalam penataan destinasi pariwisata Indonesia melakukan langkah awal yakni penyusunan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN), salah satu KSPN yang memiliki potensi untuk mendukung kepariwisataan Indonesia adalah Sumatera Barat, yang mana pariwisata di provinsi Sumatera Barat merupakan destinasi wisata yang menarik untuk dikunjungi wisatawan, sehingga Sumatera Barat merupakan destinasi wisata yang perlu perhatian dan pengembangan lebih lanjut.<sup>14</sup>



Berdasarkan kepada konsep kepatuhan suatu negara terhadap suatu arahan atau peraturan dalam organisasi internasional muncul saat perilaku nyata subyek sesuai dengan perilaku yang diharapkan.<sup>15</sup> ATSP 2011-2015 merupakan output yang dihasilkan rezim internasional berupa arahan strategi pariwisata yang bertujuan untuk meningkatkan pariwisata negara-negara ASEAN. Indonesia merupakan salah satu negara yang meratifikasi dan mengimplementasikan ATSP 2011-2015 sebagai landasan dalam kebijakan nasional. Hal ini membuktikan bahwa adanya kepatuhan dalam mencapai tujuan untuk menggiring industri pariwisata Indonesia menuju pada peningkatan kepariwisataan yang berkompeten.

Untuk mencapai tujuan pariwisata ASEAN, Indonesia menerapkan kebijakan nasional kepariwisataan dengan mempertimbangkan lingkungan strategis global dan berbagai arahan kebijakan pembangunan nasional industri pariwisata, serta peraturan Pemerintah RI No. 50. Tahun 2011 tentang Rencana

<sup>14</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2011, "Tentang Rencana Induk Pengembangan Kepariwisata Nasional" Tahun 2010-2015.

[https://www.ekowisata.org/uploads/PP\\_50\\_2011\\_Lampiran-III.pdf](https://www.ekowisata.org/uploads/PP_50_2011_Lampiran-III.pdf)

<sup>15</sup> Haggard, Stephan, and Beth A. Simmons, "Theories of international regime". *International Organization* 41, No. 3: 491-517.

Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional (RIPPARNAS) sebagai eksekusi *output*. RIPPARNAS memiliki arahan yang sejalan dengan ATSP 2011-2015 dimana kedua rancangan tersebut memiliki visi dan misi yang memiliki keterkaitan dan saling mendukung satu sama lain. Oleh sebab itu Indonesia seyogyanya akan lebih mudah dalam mengadopsi kebijakan kepariwisataan ASEAN.

Pemerintah Sumatera Barat sebagai salah satu provinsi yang memiliki potensi pariwisata yang memiliki potensi dalam industri pariwisata makan dalam rencana strategis pembangunan pariwisata daerahnya berdasarkan kepada Peraturan Pemerintah RI No. 50. Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional (RIPPARNAS). Melalui ATSP 2011-2015 yang diterapkan kedalam kebijakan nasional serta kebijakan daerah oleh pemerintah Sumatera Barat diharapkan mampu untuk meningkatkan pembangunan kepariwisataan Sumatera Barat dan perekonomian nasional, sehingga Sumatera Barat dapat menunjang kepariwisataan Indonesia di ASEAN.<sup>16</sup>

## 1.2 Rumusan Masalah

Saat ini aktor internasional tidak hanya dilakukan oleh negara saja melainkan saat ini telah berkembang yakni munculnya pemerintah daerah (*sub-nation goverment*) yang memiliki kapasitas untuk mengatur dan memenuhi kebutuhan daerahnya masing-masing.<sup>17</sup> Kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah pusat Indonesia pada ATF yang membahas tentang sektor pariwisata dengan 9 negara lainnya di ASEAN, telah mempengaruhi kebijakan

<sup>16</sup> ASEAN Tourism Strategic Plan 2011-2015.

<sup>17</sup> Theodore H. Chon and Patrick L. Smith, "Subnational Governments As International Actors: Constituent Diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest," (BC STUDIES, no. no, Summer 1996).

serta pelaksanaan kepariwisataan yang ada. Oleh sebab itu di harapkan ATSP, Indonesia, dan Sumatera Barat dapat saling melengkapi dan memperbaiki kepariwisataanya. Sumatera Barat memiliki peluang yang besar untuk mengoptimalkan potensi daerahnya melalui ATSP. Dengan penetapan aturan untuk menentukan batasan - batasan yang jelas maka Sumatera Barat di seyogyanya dapat mengimplementasikan kebijakan pariwisata ASEAN. Melalui hal ini Sumatera Barat dapat di lihat sebagai aktor internasional dalam bidang perekonomian khususnya dalam meningkatkan pariwisata Indonesia di kawasan ASEAN.

### 1.3 Pertanyaan Penelitian

Pertanyaan yang ingin dijawab dalam penelitian ini adalah : Bagaimana pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam mengimplementasikan *ASEAN Tourism Strategic Plan* (ATSP) ?

### 1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Mendeskripsikan bagaimana pemerintah Sumatera Barat dalam mengimplementasikan *ASEAN Tourism Strategic Plan* di tingkat daerah khususnya Provinsi Sumatera Barat.
2. Mendeskripsikan potensi apa saja yang dimiliki Sumatera Barat dalam menunjang Indonesia di kawasan ASEAN

### 1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini terbagi menjadi tiga bagian yaitu :



1. Mengetahui bagaimana mengembangkan potensi suatu wilayah oleh pemerintah daerahnya dalam level *sub-nasional* melalui organisasi regional.
2. Menambah referensi dan kepustakaan Ilmu Hubungan Internasional mengenai implementasi kebijakan dan pengembangan potensi suatu wilayah melalui organisasi internasional.
3. Penelitian ini dapat bermanfaat bagi peneliti sebagai pengalaman yang melakukan penelitian dan menyelesaikan studi serta bahan referensi untuk penelitian selanjutnya.

### 1.6 Kajian Pustaka

Melalui kajian pustaka ini penulis bermaksud untuk memberikan informasi lebih lanjut mengenai penelitian - penelitian yang terdahulu dengan topik pembahasan yang menyerupai dengan topik peneliti saat ini. Dengan melihat serta membandingkan dengan penelitian sebelumnya peneliti dapat menambah informasi mengenai bahasan yang sama serta melakukan perbandingan demi memperkaya informasi penelitian yang peneliti buat saat ini.

Dalam sumber kajian pustaka ini penulis mencoba untuk mendapatkan hasil penelitian sebelumnya yang mendekati dengan peneliti teliti saat ini, dalam tinjauan yang ada penelitian, buku, jurnal, artikel dan berbagai sumber resmi lainnya. Mengenai implementasi kebijakan pariwisata ASEAN yang cukup banyak di lakukan saat ini. Meskipun begitu dalam penulisan oleh peneliti lainya memiliki sudut pandang dan pemikiran yang berbeda-beda.

Di dalam tulisan pertama yang di tulis oleh Stephanie Andriani Moi dengan judul “Implementasi Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam Rangka

Asean Tourism Strategic Plan 2011-2015 Terhadap pengelolaan Pariwisata di Labuan Bajo”.<sup>18</sup> Stephanie Andriani Moi menjelaskan bahwa dalam rangka ASEAN Tourism Strategic Plan 2011-2015 sebagai strategi pariwisata ASEAN yang secara umum memiliki tujuan sebagai langkah maju bagi negara-negara di kawasan ASEAN, melalui program-program yang telah diatur dalam pengelolaan pariwisata yang tertuang dalam ATSP 2011-2015, Indonesia yang merupakan salah satu negara dalam kawasan ASEAN memiliki arah strategi yang sejalan dengan strategi yang ada dalam ATSP 2011-2015, yang kemudian Labuan Bajo merupakan sebagai salah satu provinsi yang menjadi salah satu Kawasan Strategis Pembangunan Nasional (KSPN). Oleh karena itu dalam pelaksanaan pengelolaan dan pengembangan pariwisata Labuan Bajo Pemerintah Daerah bekerja sama dengan Kemenparekraf berpedoman pada standar yang tertera dalam ATSP 2011-2015 .<sup>19</sup>

Melalui penelitian yang di lakukan oleh Stephanie Andriani Moi peneliti menyimpulkan bahwa implementasi yang dilakukan di Provinsi Labuan Bajo memiliki kesamaan dengan penelitian ini yakni berpedoman kepada ATSP 2011-2015, bagaimana sebuah pemerintahan daerah dapat mengimplementasikan kebijakan internasional sehingga meningkatkan kualitas pelayanan dan sumberdaya manusia di daerah dengan memenuhi standar sertifikasi yang berlaku untuk negara anggota ASEAN. Namun dalam penelitian kali ini memiliki perbedaan pada daerah yang menjadi fokus penelitian yakni pada Pemerintahan Sumatera Barat.

---

<sup>18</sup> Stephanie Andriani Moi, “Implementasi Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam Rangka ASEAN Tourism Strategic Plan 2011-2015 Terhadap Pengelolaan Pariwisata di Labuan Bajo”(Universitas Airlangga) Vol.6 No.2 Agustus 2017.

<sup>19</sup> *Ibid*

Di dalam tulisan yang kedua keterlibatan *sub-national government* dalam level internasional pada dasarnya di latar belakang oleh tujuan ekonomi, salah satunya yakni untuk meningkatkan daya saing wilayah atau regional, dalam buku yang ditulis oleh Ronald L. Martin berjudul “A Study on the Factors of Regional Competitiveness”<sup>20</sup>, dijelaskan bahwa daya saing dicapai melalui faktor-faktor seperti sosial, ekonomi, institusional dan kelengkapan publik wilayah itu sendiri.<sup>21</sup> Sedangkan dalam penggunaan konsep daya saing dalam sebuah penelitian, data-data yang harus di dapatkan berkaitan dengan proses pembuatan kebijakan ekonomi seperti GDP, tenaga kerja, kualitas hidup dan lainnya.<sup>22</sup>

Melalui buku ini peneliti dapat menyimpulkan bahwa daya saing di pengaruhi oleh beberapa indikator utama seperti infrastruktur, sumber daya manusia, dan faktor lain seperti inovasi dan demografi, sehingga kemudian membantu memberikan data yang menjelaskan mengenai faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi daya saing. Daya saing sendiri merupakan bentuk *output* dari optimalisasi potensi daerah seperti yang di bahas di dalam buku ini, sehingga penelitian oleh Ronald L. Martin ini dapat menjadi salah satu sumber data sekaligus pembanding untuk *output* dari penelitian yang di lakukan oleh penulis.

Di dalam tulisan ketiga yakni pengembangan potensi pariwisata kabupaten sebagai bentuk implementasi kebijakan nasional, di dalam jurnal yang di tulis oleh Deddy Prasetya Maha Rani berjudul “Pengembangan Potensi Pariwisata

---

<sup>20</sup> Ronald L. Martin, “*Study on the Factors of Regional Competitiveness*”, (Cambridge: University of Cambridge, 2004)

<sup>21</sup> *Ibid*, 71

<sup>22</sup> *Ibid*, 71

Kabupaten Sumenep, Madura, Jawa Timur (Studi Kasus: Pantai Lombang”<sup>23</sup>. Menjelaskan bahwa pengembangan pariwisata yang ada di daerah berdasarkan otonomi daerah guna menghadapi pasar bebas ASEAN. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan data kualitatif. Hal ini sesuai dengan konsep yang dijabarkan oleh Pitana dan Gayatri. Data dari hasil yang di peroleh bahwa Pantai Lombang yang merupakan aset pemerintah memberikan kontribusi pada GDP dan otonomi daerah semakin baik, tetapi masih terdapat kendala - kendala yang di hadapi oleh pemerintah dalam pengembangan potensi pariwisata yang berada di daerah Sumenep.<sup>24</sup>

Melalui jurnal ini peneliti dapat menyimpulkan bahwa pembangunan pariwisata daerah khususnya di bidang pariwisata telah di lakukan oleh pemerintah dan di nilai mampu menghadapi pasar bebas ASEAN, dan melibatkan pariwisata sebagai salah satu medianya, dan untuk itulah pariwisata Indonesia saat ini mengalami pengembangan yang cukup luas dan besar. Pantai Lombang menjadi salah satu kekayaan alam kabupaten Sumenep. Untuk meningkatkan pariwisata unggulan, Sumenep juga memiliki cara ataupun strategi dalam pengembangan pariwisatanya, dengan kerja sama dari pihak pemerintah, swasta dan masyarakat bersama-sama dalam meningkatkan pengembangan diberbagai segi seperti peningkatan kegiatan komunitas, informasi, dan pembangunan infrastruktur. Pengembangan potensi pariwisata di Sumenep dilakukan secara bertahap, apabila dihubungkan dengan konsep pariwisata



<sup>23</sup> Deddy Prasetya Maha Rani, “Pengembangan Potensi Pariwisata Kabupaten Sumenep, Madura, Jawa Timur ( Studi Kasus: Pantai Lombang)”. Jurnal Politik Muda, Vol. 3 No. 3, Agustus-Desember 2014, 412-421

<sup>24</sup> *Ibid* 415

melalui budaya dan perekonomian.<sup>25</sup> Melalui jurnal ini peneliti melihat bahwa metode yang digunakan sama dengan metode peneliti saat ini, dengan metode deskriptif dan data kualitatif. Peneliti akan menjelaskan pada daerah yang berbeda yakni bagaimana perkembangan dan implementasi ATSP di Sumatera Barat.

Di dalam tulisan keempat yakni hubungan antara industri pariwisata dan proses pengembangan ekonomi pada skala lokal, nasional, dan internasional yang cenderung saling ketergantungan. di dalam jurnal yang di tulis oleh Simon Milne dan Irena Ateljevic yang berjudul "*Tourism, Economic Development and The Global – Local Nexus: Theory Embracing Complexity*"<sup>26</sup>. Menjelaskan bahwa keterlibatan dan ketergantungan ekonomi lokal, nasional dan internasional pada suatu kerangka kebijakan, membutuhkan pengembangan pemahaman yang lebih kompleks. Perkembangan industri pariwisata saat ini yang sangat mempengaruhi segala aspek dari kerangka kebijakan internasional dan ekonomi lokal.

Kebutuhan akan teknologi dan sumber daya yang baru merupakan faktor penting dalam meningkatkan ekonomi dalam industri pariwisata. Teori ketergantungan dan siklus hidup merupakan faktor pengaruh yang terjadi di dalam suatu negara ataupun wilayah yang memiliki kepentingan sama dengan yang ada di luarnya, dan terobsesi pada tingkat global dan sistem dunia. Dengan adanya pengaruh dari luar yang berdampak pada wilayah lokal dapat mengubah kondisi pada sistem yang lebih besar, dan pembangunan merupakan hasil dari negosiasi antara wilayah lokal dengan kelompok maupun individu dan ketentuan struktural.

---

<sup>25</sup> *Ibid*419-420

<sup>26</sup> Simon Milne & Irena Ateljevic, "*Tourism, economic development and the global-local nexus: Theory embracing complexity, Tourism Geographics*",(2001) 3:4, 369-393

Melalui penelitian ini peneliti menyimpulkan bahwa menimbang kemungkinan hal-hal buruk yang berasal dari luar masuk ke wilayah lokal maka perlu adanya filter pada wilayah lokal tersebut. Teori ketergantungan itu sendiri merupakan bentuk dari implementasi pada kebijakan internasional hingga mempengaruhi kebijakan lokal seperti yang di bahas dalam penelitian ini, sehingga penelitian oleh Simon Milne & Irena Ateljevic ini dapat menjadi salah satu sumber penunjang teori implementasi kebijakan pariwisata internasional oleh pemerintah lokal dari penelitian yang dilakukan oleh peneliti.<sup>27</sup>

Di dalam tulisan kelima yakni bagaimana bentuk dari sistematika sebuah industri pariwisata dijalankan mulai dari pemebentukan hingga penjualan wisata itu sendiri kepada wisatawan. Dalam jurnal yang ditulis oleh Drs. Junus Satrio Atmojo, M.Hum yang berjudul “Implementasi dan Implikasi Kelembagaan Pemasaran Pariwisata yang Bertanggungjawab (*Responsible Tourism Marketing*).<sup>28</sup> menjelaskan tentang perkembangan pariwisata di Indonesia yang tidak lepas dari seluruh lapisan dan peran masyarakat untuk mensukseskan pariwisata Indonesia. Yakni memaparkan bagaiman konsep, strategi implementasi dan kebijakan pengendalian pemasaran pariwisata.

Pariwisata memiliki banyak segmentasi untuk dijadikan sebagai lahan bisnis tidak hanya wisata berupa alam dan budaya akan tetapi produk-produk wisata yang menawarkan pengalaman melihat dan tinggal dengan masyarakat setempat menjadi semakin populer. Dengan tren produk masyarakat demikian, isu pembangunan berkelanjutan semakin relevan. Dengan banyaknya tempat-tempat wisata di Indonesia maka diperlukanya diferensiasi produk wisata di tiap daerah

---

<sup>27</sup> *Ibid* 383

<sup>28</sup> Ike Janita Dewi, Ph.d, “*Implementasi dan Implikasi Kelembagaan Pemasaran Pariwisata yang Bertanggungjawab, (Responsible Tourism Marketing)*”, (2011)

dengan keunggulan banding daya tarik wisata alam dan budaya yang ada, maka keunikan wisata Indonesia akan terus menguat dan pro berkelanjutan. Tentunya dengan dukungan dari pemerintah, masyarakat dan pelaku usaha yang ada.

Melalui jurnal ini peneliti dapat menyimpulkan bahawa pariwisata Indonesia memiliki keunikan tersendiri melalui ciri khas budaya dan alamnya dikarenakan setiap daerah Indonesia telah memiliki daya tarik tersendiri untuk memikat wisatawan untuk berkunjung, tentunya dengan dukungan pemerinah, masyarakat serta pelaku usaha dapat memasarkan pariwisatanya semaksimal mungkin serta memanfaatkan pariwisata sebagai penopang perekonomian yang berkelanjutan untuk daerah dan Indonesia.

## **1.7 Kerangka Konseptual**

### **1.7.1 Rezim Internasional**

Rezim Internasional merupakan salah satu alternatif bentuk dari kerjasama maupun perjanjian internasional, yang diharapkan mampu untuk mewakili kepentingan bersama para aktor negara dalam interaksi internasional. Rezim internasional membentuk pola perilaku negara anggotanya kedalam tingkat kepatuhan, kompromi dan penyelesaian masalah.<sup>29</sup> Dalam kondisi yang anarki, rezim internasional masih dapat terbentuk. Hal ini dikarenakan rezim internasional tidak terbentuk semata-mata sebagai alternatif dari aktor, tetapi rezim muncul karena adanya keraguan masing-masing aktor yaitu negara dalam mengambil keputusan sendiri terkait permasalahan yang memiliki dampak global.

---

<sup>29</sup> Haggard, Stephan, and beth A. Simmons, "Theories of international regime". International Organization 41, No. 3: 491-517.

Rezim adalah seperangkat prinsip, norma, peraturan, dan prosedur pengambilan keputusan baik secara *eksplisit* maupun *implisit*.<sup>30</sup> Rezim juga merupakan perwujudan kepentingan bersama sehingga dalam menjalankan serta pengambilan keputusan dibutuhkan kepatuhan dari aktor atau pihak yang terlibat. Ada saatnya negara membuat keputusan untuk terlibat dalam suatu rezim maka negara tersebut akan berusaha mematuhi kesepakatan yang ada dalam rezim dengan mengontrol atau mengatur perilakunya, hal ini berarti negara dapat mematuhi kesepakatan dalam rezim internasional.<sup>31</sup>



Dalam rezim internasional Puchala dan Hopkins memiliki pandangan bahwa rezim internasional memiliki lima ciri utama, antara lain:<sup>32</sup>

1. Mempunyai kemampuan untuk membentuk perilaku kepatuhan terhadap prinsip-prinsip, norma dan aturan,
2. Dapat menciptakan mekanisme atau prosedur bagi pembuat kebijakan,
3. Mempunyai prinsip-prinsip yang dapat menguatkan, sebagaimana halnya sebuah norma dapat menetapkan kebenaran dan melarang perilaku yang menyimpang,
4. Terdapat aktor yang berperan didalamnya (negara dan aktor bukan negara)
5. Eksistensi rezim internasional adalah untuk mencocokkan nilai-nilai, tujuan-tujuan, dan prosedur pembuatan kebijakan yang dapat mengakomodir kepentingan dan kebutuhan semua partisipan.

---

<sup>30</sup> *Ibid*

<sup>31</sup> Abraham Chayes dan Antonia Handler, 1993. "On Compliance" *International Organization*, 47 (2), hal.175-205.

<sup>32</sup> Donald J. Puchla & Raymond f Hopkins, "International Regimes; Lessons From Inductive Analysis", *International Organization*, Vol 36, No,2, Page.246-247.

### 1.7.2 Kepatuhan (*Compliance*)

Menurut Chayes Abraham dan Antonia Handler terdapat tiga dasar proposisi perihal kepatuhan negara dalam rezim internasional. Pertama, kepatuhan negara terhadap rezim internasional tidak dapat diukur atau ditentukan secara empiris. Pada umumnya negara akan mematuhi rezim ketika rezim yang terbentuk sesuai dengan kepentingan negara tersebut. Kedua, kepatuhan tidak selalu tercermin dari adanya kesepakatan untuk melanggar perilaku internasional yang berdasar pada kalkulasi kepentingan. Ketiga, perjanjian dalam rezim seharusnya tidak dijadikan standar kepatuhan yang terlalu ketat namun mampu diterima oleh semua pihak.

Di samping tiga proposisi, terdapat juga faktor utama kepatuhan negara atas rezim internasional. Efisiensi, Kepentingan, dan Norma merupakan faktor utama kepatuhan negara.<sup>33</sup> Efisiensi menentukan kelangsungan kebijakan karena bila menguntungkan negara tersebut maka biaya dapat berkurang dan bila sebaliknya akan membuat negara sulit menetapkan kebijakan dan keputusan. Hal inilah yang membuat negara patuh terhadap rezim dan terus berada di dalamnya.

Komitmen negara akan kepatuhan terhadap rezim berkaitan dengan kepentingan negara itu sendiri. Dalam prinsip dasar hukum internasional disebutkan bahwa negara tidak bisa terikat secara hukum kecuali dengan persetujuan negara itu sendiri.<sup>34</sup> Sedangkan Norma yang mendasar pada hukum internasional adalah "*pacta sunt servanda*" berarti perjanjian ada untuk dipatuhi.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibid hal.178-185.*

<sup>34</sup> *Ibid hal 179.*

<sup>35</sup> *Ibid 185.*

Menurut para elit, norma tidak diinternalisasi namun hanya membatasi perilaku.<sup>36</sup> Tidak selalu pihak yang terlibat dalam rezim patuh akan perjanjian yang telah disepakati. Terdapat pula ketidak patuhan terhadap rezim internasional, dengan tiga faktornya yakni ambiguitas, kemampuan, dan dimensi temporal.<sup>37</sup> Ambiguitas atau ketidakjelasan timbul ketika bahasa yang digunakan terlalu luas sehingga muncul banyak tafsiran yang lebih luas atas aturan atau perjanjian.<sup>38</sup> Selain itu ketika perjanjian yang dihasilkan tidak dapat menjelaskan isu secara spesifik juga menimbulkan ambiguitas. Masalah kemampuan atau kapasitas timbul ketika perjanjian melibatkan kewajiban yang bersifat menguatkan atau mengesahkan.<sup>39</sup> Bila negara tidak memiliki kemampuan untuk mematuhi dan menjalankan kesepakatan maka negara tidak akan patuh. Sedangkan dimensi temporal karena adanya perubahan dalam bidang ekonomi dan sosial, lebih tepatnya pada sistem yang relevan. Seperti diketahui bahwa rezim bersifat dinamis dan bila rezim tidak dapat menyesuaikan dengan keadaan maka negara cenderung tidak patuh terhadap rezim.

Adanya ketidakpatuhan dalam rezim internasional, menimbulkan permasalahan. Permasalahan ini dapat diatasi melalui pengadilan atau ajudikasi walaupun terdapat batasan kemampuan pengadilan itu sendiri.<sup>40</sup> Misalnya saja ketika pemerintah tidak patuh atas biaya yang dikeluarkan karena dianggap terlalu tinggi. Dalam hal ini pengadilan tidak dapat merubah situasi tersebut, namun dapat memfasilitasi kepatuhan ketika pemerintah menginginkannya. Kemampuan

---

<sup>36</sup> Checkel, Jeffrey. 2001. "Why Comply? Social Learning and European Identity Change?". *International Organization*, 55 hal 553-558.

<sup>37</sup> Abraham Chayes dan Antinia Handler Chayes, 1993."On Compliance" *International Organization*, 47 (2), hal. 188-195.

<sup>38</sup> *Ibid* 189.

<sup>39</sup> *Ibid* 193.

<sup>40</sup> Carrubba, Clifford J. 2005."Courts Compliance In Internastional Regulatory Regime" *The Journal Politics*, 67 (3), hal. 669-689.

pengadilan untuk menegakan kepatuhan terhadap rezim internasional dibatasi oleh keinginan pemerintah lainnya.<sup>41</sup> Selain itu pengadilan internasional dapat meningkatkan kerja sama yang lebih luas.

Menurut Ronald B. Mitchel konsep *compliance* atau kepatuhan memiliki tiga indikator utama apakah suatu negara terhadap sebuah perjanjian internasional dapat dikatakan *comply* atau *non-comply* yaitu; *outputs*, *outcomes*, dan *impact*.<sup>42</sup>

*Output* terdiri dari norma-norma dan regulasi yang diimplementasikan oleh sebuah negara terhadap perjanjian internasional dan diaplikasikan kedalam kebijakan domestik suatu pemerintahan nasional ataupun daerah. *Outcome* (*behavioural change*) merupakan penyesuaian perilaku sebuah negara yang berada dalam pengaruh sebuah aturan yang berlaku sebelumnya (*output*). *Impact* (*environmental change*) merupakan kondisi lanjutan dari perubahan lingkungan yang dapat dilihat setelah adanya *outcome*. Dengan berubahnya perilaku sebuah negara atau aktor-aktor yang terlibat dalam rezim internasional, maka secara tidak langsung juga akan merubah lingkungan di sekitar rezim tersebut.

Sebuah negara dikatakan patuh (*comply*) ketika telah mematuhi perjanjian sesuai dengan yang telah disepakati, dan dapat membagikan informasi tentang keberhasilan dan kepatuhannya dalam menjalani komitmennya. Sebaliknya apabila suatu negara tidak patuh (*non-comply*) adalah ketika negara tersebut tidak menjalankan komitmen sebagaimana yang telah disepakati bersama.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> *Ibid* hal.677.

<sup>42</sup> Ronald B. Mitchell. "Compliance Theory: Compliance, Effectiveness, and Behavior Change in International Environmental Law" In Oxford Handbook of International Environmental Law. Oxford University Press, 2007, 893-921

<sup>43</sup> Beth A Simmons, "Compliance with International Agreement", (Berkeley; University of California, 1998)

### 1.7.3 Sub-Nation Government

Ilmu Hubungan Internasional menjelaskan berbagai aktor yang berperan dalam arena internasional. Teori-teori yang ada pada umum menjelaskan negara sebagai aktor utama dalam hubungan internasional, negara yang diwakilkan oleh pemerintah pusatnya bertanggung jawab dalam urusan luar negeri, mengesampingkan aktor lain seperti pemerintah daerah atau *subnational government* (SNG).<sup>44</sup> Ada beberapa faktor pendukung yang menjelaskan bagaimana SNG kemudian mendapatkan tempatnya di dunia hubungan internasional, pertama yaitu berkembangnya aktor dalam hubungan internasional sebagai efek globalisasi. Kedua, walaupun peran SNG menjadi semakin signifikan, namun tidak dicap sebagai perkembangan yang hanya menarik perhatian media saja.<sup>45</sup>

SNG diidentifikasi sebagai aktor dalam hubungan internasional, di mana aktor tersebut muncul karena kompleksnya aktivitas dalam hubungan internasional yang tidak mampu direspon secara efektif oleh pemerintah pusat. SNG berperan sebagai aktor yang berhubungan langsung dengan masyarakat dan komunitas. SNG memiliki dua peran ketika berhubungan dengan dunia internasional, pertama dalam bidang ekonomi, di mana SNG dapat melakukan tiga tindakan, yaitu<sup>46</sup>:

1. Membangun jaringan luar negeri untuk mengejar pengaturan komersial yang akan meningkatkan iklim ekonomi wilayah, seperti pekerjaan,

---

<sup>44</sup> Purnendra Jain, "Japan's Subnational Governments in International Affairs", (USA: Routledge, 2005): 13

<sup>45</sup> Ibid 14

<sup>46</sup> Ibid 21-25

teknologi dan operasi komersial lainnya. Bertujuan untuk mensejahterakan ekonomi wilayah dan mengelola anggaran daerah dengan bijaksana.

2. Menggiatkan jaringan ekonomi internasional yang ada disekitar lingkungan SNG dengan membuka daerahnya melalui pembangunan infrastruktur yang mendukung aktivitas komersial.
3. Melakukan insentif keuangan melalui paket rangsangan, menghilangkan pajak dan umpan keuangan lainnya, kemudian melakukan kerja sama bilateral atau kelompok regional multilateral untuk membangun aliansi.

Kedua dalam bidang politik, SNG dapat menjalin kerja sama *sister city* yang dirancang untuk mempromosikan pemahaman bersama melalui pertukaran budaya dan edukasi, seperti pertukaran pendidikan, kunjungan kerja, perayaan budaya, pencapaian kepentingan bersama, pertukaran misi perdagangan dan bantuan kebencanaan.<sup>47</sup> Kapasitas SNG untuk berhubungan langsung dengan masyarakat memberikan dampak yang besar bagi masyarakat di daerah yang dikelola oleh SNG, jika dibandingkan dengan pemerintah pusat. Masing-masing SNG memiliki cara yang berbeda-beda untuk mengelola daerahnya, begitupun penerapan SNG di masing-masing negara, bergantung pada ideologi dan sistem yang digunakan oleh negara tersebut. Menurut James Rosenau, kedaulatan suatu negara tidak hanya dimiliki oleh pemerintah nasional, namun juga milik daerah, karena SNG merupakan *sovereignty-free actor* yang memiliki kapasitas untuk berinteraksi langsung dengan aktor-aktor internasional.<sup>48</sup>

SNG memiliki dua kapasitas utama, pertama SNG sebagai *primary actor*, di mana SNG berperan dalam hubungan global secara langsung, baik dalam aliran

---

<sup>47</sup> Ibid 27-30

<sup>48</sup> Theodore H.Cohn dan Patrick J.Smith, "Subnational Governments as International Actors Constituent Diplomacy", *British Columbia and the Pasific Northwest*: 30-31

hubungan dari dalam ke luar, dari luar ke dalam, atau secara bersamaan. Interaksi yang dilakukan oleh SNG dapat menyebabkan pembentukan kebijakan atau agenda publik. Kedua yaitu, SNG sebagai *mediating actor*, ketika SNG mempengaruhi pemerintah pusat untuk membuat suatu kebijakan umum yang bermanfaat bagi kondisi daerah, contohnya pada area perdagangan dan investasi luar negeri.<sup>49</sup>

Dalam penelitian ini, pemerintah daerah Sumatera Barat, yaitu wilayah yang berada di bawah pemerintah pusat dengan sistem *self-government*, memiliki otonomi daerah untuk mengatur wilayahnya sendiri. Pada dasarnya peran pemerintah daerah di Indonesia dalam mengelola kerjasama internasional telah memiliki landasan formal, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia No. 37 Tahun 1999 mengenai Hubungan Luar Negeri dan Undang-Undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 1999 mengenai otonomi daerah, berisikan kerangka hukum mengenai aktivitas kerja sama internasional bagi pemerintah daerah yang relevan bagi pembangunan daerah.<sup>50</sup> Menurut Panduan Umum Tata Cara Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah<sup>51</sup>, bentuk kerjasama luar negeri yang memungkinkan dilakukan oleh pemerintah daerah adalah, pertama kerja sama ekonomi, meliputi perdagangan, investasi, ketenagakerjaan, kelautan dan perikanan, ilmu pengetahuan dan teknologi, kehutanan, pertanian, pertambangan, kependudukan, pariwisata, lingkungan hidup dan perhubungan, kedua yaitu kerjasama sosial budaya, meliputi pendidikan, kesehatan, kepemudaan, kewanitaan, olahraga dan kesenian, dan yang ketiga dikategorikan dalam bentuk



<sup>49</sup> *Ibid* 26-28

<sup>50</sup> Nurul Isnaeni, “Peran Strategis Pemerintah Daerah Untuk Pembangunan Berkelanjutan”, *Global & Strategis* Januari – Juni 2013, (2013): 130.

<sup>51</sup> Departemen Luar Negeri, “Panduan Umum Tata Cara Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah”, (Jakarta: Direktorat Perjanjian Ekonomi dan Sosial Budaya, 2003): 16.

kerja sama lain. Selain itu, kerja sama luar negeri yang dilakukan juga harus memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu harus dilaksanakan dengan negara yang memiliki hubungan diplomatik dan dalam kerangka negara kesatuan, lalu sesuai dengan peraturan perundang-undangan, memiliki persetujuan dari DPRD, tidak mengganggu stabilitas politik dan keamanan dalam negeri, tidak melanggar prinsip non-intervensi, berdasarkan persamaan hak, berdasarkan prinsip persamaan kedudukan dan mendukung penyelenggaraan pemerintah.<sup>52</sup>

## 1.8 Metodologi Penelitian

### 1.8.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Untuk menjawab permasalahan ini peneliti menggunakan data atau menguraikan metode dan teknik pengumpulan data. Di karenakan peneliti akan mengumpulkan dan menyusun skripsi maka peneliti menggunakan metode kualitatif. Di mana metode kualitatif merupakan metode yang berusaha untuk mengumpulkan, menyusun, menginterpretasikan data yang kemudian di ajukan dengan menganalisis data tersebut atau menganalisa fenomena dan memahami makna yang dianggap oleh sekelompok orang atau individu sebagai asal permasalahan sosial atau kemanusiaan.<sup>53</sup> Proses penelitian tersebut melibatkan upaya - upaya penting, seperti mengajukan pertanyaan-pertanyaan prosedur-prosedur, mengumpulkan data yang telah di dapatkan.<sup>54</sup>

Penelitian ini bersifat deskriptif di mana peneliti berusaha mengumpulkan, menyusun, menginterpretasikan data yang ada kemudian di ajukan dengan menganalisis data ataupun menganalisa fenomena. Di sini penulis akan mencoba

---

<sup>52</sup> *Ibid* 17

<sup>53</sup> John W. Creswell, "Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Method Approaches 4th Editions," (Clifornia, SAGE Publications, 2013):4

<sup>54</sup> *Ibid*

menggambarkan bagaimana Sumatera Barat mengimplementasikan kebijakan untuk mencapai tujuan ATSP dan mengoptimalkan potensi *sub - national government* pada level internasional di kawasan ASEAN.

### 1.8.2 Batasan Masalah

Batasan penelitian ini dibatasi pada tahun 2014 – 2017 yang didasari kepada pelaksanaan kebijakan RIPPARDA Provinsi Sumatera Barat.

### 1.8.3 Unit dan Tingkat Analisis

Unit analisis merupakan objek yang perilakunya akan dideskripsikan, dijelaskan, dan dianalisa dalam suatu penelitian. Dalam penelitian ini, objek yang akan dianalisis adalah Pemerintah Sumatera Barat. Sedangkan unit eksplanasi yaitu objek yang mempengaruhi unit analisis dalam penelitian ini adalah ASEAN Tourism Strategic Plan sebagai kebijakan kerjasama regional.

Joshua Goldstein menjelaskan level analisis menjadi empat bagian.<sup>55</sup> Pertama yaitu level individu, berfokus pada penelaahan sikap dan perilaku tokoh - tokoh utama pembuat keputusan. Kedua, level domestik yaitu level yang menjelaskan pengaruh sekelompok orang di dalam negara terhadap tindakan atau keputusan yang diambil oleh negara seperti organisasi politik, kelompok kepentingan atau lembaga - lembaga negara. Ketiga level antar negara, di mana perhatian di berikan pada pengaruh suatu negara terhadap aktor - aktor hubungan internasional lainnya. Level terakhir yaitu level global, menjelaskan bagaimana pengaruh sistem internasional dalam level global. Dalam penelitian ini, level analisis yang akan di gunakan yaitu level domestik, di mana penelitian akan di

---

<sup>55</sup> Joshua S. Goldstein, Jon C. Pevehouse, “*International Relations Tenth Edition*”, (United States of America: Pearson Education Limited, 2014): 171 – 173 27

fokuskan pada perilaku lembaga-lembaga negara, yaitu pemerintah daerah Sumatera Barat.

#### **1.8.4 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data adalah suatu alat atau sarana yang dapat membantu penulis untuk mengembangkan penelitian ini. Adapun dalam proses ini teknik pengumpulan data melalui sebuah studi kepustakaan. Studi kepustakaan yaitu sebuah teknik pengumpulan data dengan mencari data-data yang berhubungan dengan masalah dapat di temukan melalui buku-buku, media, dan peristiwa-peristiwa aktual yang berkaitan dengan penelitian yaitu Peran pemerintah/dinas pariwisata dalam meningkatkan wisata sejarah di Indonesia dan kontribusinya bagi peningkatan wisatawan.

#### **1.8.5 Teknik Analisis Data dan Pengolahan Data**

Berdasarkan data primer dan data sekunder yang di peroleh, data-data tersebut kemudian akan di analisis menggunakan metode kualitatif, yaitu dengan mengelompokkan data menurut aspek aspek yang di teliti kemudian di tarik kesimpulan yang relevan dengan masalah yang di teliti.<sup>56</sup> Menurut Miles dan Huberman,<sup>57</sup> teknik analisis data di lakukan dalam empat tahap, yaitu pertama pengumpulan data, dalam penelitian pengumpulan data terbagi menjadi data primer yang di dapatkan dari proses wawancara dan data sekunder dari studi dokumen, kemudian reduksi data, memilah data yang berkaitan dengan penelitian, merangkum dan memfokuskan data yang di peroleh, ketiga yaitu penyajian data, yaitu mengolah data setengah jadi dalam bentuk tulisan dan memiliki alur tema

---

<sup>56</sup> Soerjono Soekanto, “*Pengantar Penelitian Hukum*”, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2008): 50.  
<sup>57</sup> Emzir, “*Analisis Data: Metodologi Penelitian Kualitatif*”, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011):129-133

yang jelas. Terakhir yaitu kesimpulan, yaitu tahapan akhir yang menjurus pada jawaban untuk pertanyaan penelitian yang di ajukan sebelumnya.

Dalam penelitian ini data primer yang di dapatkan kemudian akan dianalisis dengan menggunakan konsep yang telah di jabarkan sebelumnya, di mana peran pemerintah daerah Sumatera Barat akan di jelaskan menggunakan konsep rezim internasional, di mana implementasi ATSP dapat dilaksanakan melalui 3 faktor tahapan implementasi berdasarkan konsep kepatuhan. Analisis data kemudian akan di mulai dengan mengidentifikasi potensi apa saja yang di miliki oleh Sumatera Barat, lalu melihat upaya optimalisasi yang di lakukan oleh pemerintah daerah, seperti upaya peningkatan standar hidup, peningkatan ekonomi melalui investasi dan kerjasama internasional, kemudian menganalisis apakah ATSP dapat diimplementasikan dengan baik atau tidak di Sumatera Barat.

### **1.9 Sisitematika Penulisan**

Dalam penelitian ini penulis akan mengemukakan sistematika penulisan sebagai berikut:

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab ini penulis akan membahas latar belakang masalah, identifikasi masalah, pembatasan dan perumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teoritis yang digunakan untuk menarik hipotesis dan metode dan teknik pengumpulan data yang penulis gunakan.

#### **BAB II : KERJASAMA PARIWISATA DI ASEAN**

Dalam bab ini penulis akan membahas tentang adanya peran dan implementasi kebijakan pariwisata daerah dan menjelaskan bahwa wisata



di Sumatera Barat sangatlah berpotensi sebagai destinasi kawasan wisata yang unggul.

### **BAB III : KEBIJAKAN PARIWISATA DI INDONESIA**

Dalam bab ini penulis akan membahas peran-peran Pemerintah / Dinas Pariwisata Sumatera Barat dalam sebuah konteks sebagai alat yang mampu di gunakan dalam segala bidang, terutama di bidang pariwisata dalam membuat sebuah pemetaan secara geografis.

### **BAB IV : IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DAERAH DALAM KONTEKS ASEAN**

Dalam bab ini penulis akan membahas mengenai peran Dinas Pariwisata dalam meningkatkan pariwisata di daerah, pusat beserta kontribusinya bagi ASEAN.

### **BAB V : PENUTUP**

Dalam bab ini penulis akan mengemukakan mengenai kesimpulan yang diambil dari pembahasan-pembahasan yang telah dijelaskan.

