

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Salah satu tujuan didirikannya Negara adalah untuk memberikan kesejahteraan bagi rakyatnya, meningkatkan harkat dan martabat rakyat untuk menjadi manusia seutuhnya. Demikian juga Negara Republik Indonesia sebagai Negara merdeka dan berdaulat mempunyai tujuan dalam menjalankan pemerintahannya yaitu melakukan Pembangunan di segala bidang untuk membentuk masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 Alenia IV, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Pembangunan yang sedang dilaksanakan oleh Bangsa Indonesia saat ini pada hakekatnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, yaitu :

“Rangkaian upaya pembangunan tersebut memuat kegiatan pembangunan yang berlangsung tanpa henti, dengan menaikkan tingkat kesejahteraan masyarakat dari generasi demi generasi. Pelaksanaan upaya tersebut dalam konteks memenuhi kebutuhan masa sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhannya”.

Kondisi demikian mengharuskan adanya strategi Pemerintah dalam upaya menjawab tuntutan dan kebutuhan masyarakat salah satu di antaranya yaitu Pembangunan dan pengembangan Pariwisata. Pengembangan merupakan suatu proses atau cara menjadikan Sesuatu menjadi maju, baik, sempurna, dan berguna (Suwanto, 1997; 88). Untuk itu, pengembangan pariwisata pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya pembangunan nasional untuk mewujudkan kesejahteraan lahir maupun batin bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga kekayaan wilayah nusantara sebagai modal dan landasan pengembangan budaya bangsa secara keseluruhan dapat dinikmati oleh masyarakat.

Menurut Spillane (1994 ;14) Secara luas pariwisata dipandang sebagai kegiatan yang mempunyai multidimensi dari rangkaian suatu proses pembangunan. Pembangunan sektor pariwisata menyangkut aspek sosial budaya, ekonomi dan politik. Hal tersebut sejalan dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 Tentang Kepariwisataan yang menyatakan bahwa :

"Penyelenggaraan Kepariwisataan ditujukan untuk meningkatkan pendapatan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperkenalkan dan mendayagunakan obyek dan daya tarik wisata di Indonesia serta memupuk rasa cinta tanah air dan mempererat persahabatan antar bangsa."

Jadi pada hakekatnya Undang-Undang Kepariwisataan mengisyaratkan bahwa penyelenggaraan pariwisata merupakan kegiatan nyata yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan dalam upaya untuk mendorong kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, serta mendorong upaya terciptanya rasa cinta tanah air. Hal ini sejalan dengan Instruksi

Presiden Nomor 16 tahun 2005 Tentang Kebijakan Pembangunan Kebudayaan dan Pariwisata, bahwa pembangunan kebudayaan dan pariwisata bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menghapus kemiskinan, mengatasi pengangguran, melestarikan alam, lingkungan, dan sumber daya, memajukan kebudayaan, meningkatkan kualitas pelayanan kepada publik, secara proaktif melakukan upaya perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan sumber daya alam dan budaya untuk pembangunan kebudayaan dan pariwisata.

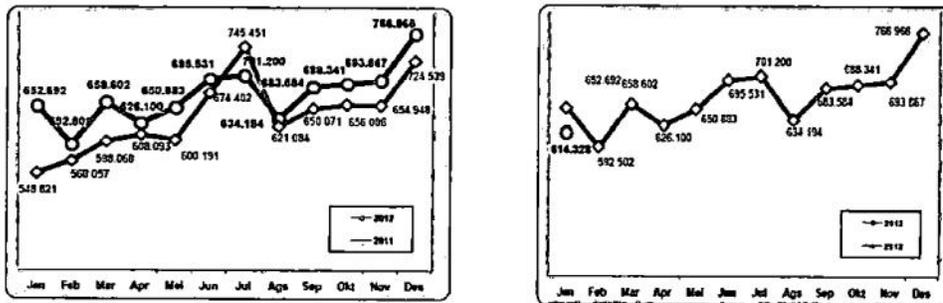
Pariwisata adalah sebuah kegiatan (industri) yang mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang cepat terutama dalam penyediaan lapangan kerja, peningkatan penghasilan, standard hidup serta stimulus bagi perkembangan sector-sector lainnya. Jadi menurut Marpaung *et,all* (2002; 19) pada dasarnya tujuan dari kebanyakan Negara mengembangkan aktifitas pariwisata adalah sebagai berikut :

- a. Memperluas kesempatan kerja dan lapangan usaha serta penerimaan devisa Negara,
- b. Memperkenalkan budaya bangsa, memelihara kepribadian kebudayaan nasional serta memupuk rasa cinta tanah air dan
- c. Mendorong pembangunan daerah dengan tetap memperhatikan aspek kelestarian lingkungan.

Pertumbuhan industri pariwisata dunia berdampak juga pada sektor pembangunan ekonomi yang ada di bangsa ini. Namun Perkembangan pariwisata Indonesia akhir-akhir ini menunjukkan kinerja yang kurang memuaskan

dibandingkan dengan tahun-tahun kemarin. Hal ini terlihat jelas dari gambar berikut :

Gambar 1
Data Kunjungan Wisatawan Mancanegara Bulanan menurut Pintu Masuk dan Kebangsaan dari Tahun 2012-2013



Sumber : Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia

Dari tabel tersebut diatas, terlihat jelas bahwa perkembangan Industri Pariwisata sifatnya fluktuatif dari tahun ke tahun. Di Tahun 2012 mengalami pertumbuhan dibandingkan di tahun 2011, kondisi ini diharapkan akan membawa perubahan dari sektor pariwisata di Indonesia, sejalan dengan itu menurut Mari Elka Pangestu, “ bahwa pariwisata Indonesia masih tumbuh sebesar 5%. Pertumbuhan ini masih di atas pertumbuhan pariwisata dunia sebesar 3,8%. Berdasarkan data BPS dan Pusdatin Kemenparekraf, posisi Januari hingga September 2012, jumlah kunjungan wisatawan mancanegara (wisman) ke Indonesia sebanyak 5.895.288 atau tumbuh 5,01% dibandingkan periode yang sama tahun lalu sebanyak 5.614.238 wisman”. (Diakses Pada hari Rabu/03/ 2013. <http://lipsus.kontan.co.id/v2/wisata/read/76/Menparekraf-Krisis-pariwisata-kita-tumbuh-5,0740>). Namun Jumlah kunjungan wisatawan mancanegara (wisman) ke Indonesia pada Januari 2013 mencapai 614,3 ribu, mengalami penurunan sebesar

5,88 persen dibanding jumlah wisman pada bulan yang sama tahun sebelumnya. Jika dibanding Desember 2012, jumlah kunjungan wisman Januari 2013 juga mengalami penurunan sebesar 19,90 persen. Sementara itu, penurunan jumlah kunjungan wisman Januari 2013 dibandingkan Januari 2012 terjadi di sebagian besar pintu masuk utama. (Diakses pada 20/03/2013/.Badan Pusat Statistik)

Perkembangan Pembangunan dunia pariwisata telah mengalami berbagai perubahan baik perubahan pola, bentuk dan sifat kegiatan, serta dorongan orang untuk melakukan perjalanan, cara berpikir, maupun sifat perkembangan itu sendiri. Pariwisata merupakan industri gaya baru yang mampu menyediakan pertumbuhan ekonomi yang cepat dalam hal kesempatan kerja, pendapatan, taraf hidup dan dalam mengaktifkan sektor lain di dalam negara penerima wisatawan (Suwantoro 1997; 1). Di samping itu pariwisata juga dianggap sebagai suatu sektor yang kompleks meliputi industri-industri seperti industri kerajinan tangan, industri cinderamata, penginapan dan transportasi (Wahab,1976;5). Sebagai industri jasa yang digolongkan sebagai industri ketiga, pariwisata cukup berperan penting dalam menetapkan kebijaksanaan mengenai kesempatan kerja, dengan alasan semakin mendesaknya tuntutan akan kesempatan kerja yang tetap sehubungan dengan selalu meningkatnya wisata di masa yang akan datang (Spillane.1993; 47).

Secara umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah telah banyak membawa kemajuan bagi daerah dan juga bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat karena pemerintah daerah diberi wewenang yang luas untuk mengelola kekayaan daerah guna dimanfaatkan bagi

pembangunan daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah (Rozali, 2002; 2). Keberadaan UU/32 2004 tentang Pemerintahan Daerah membawa angin segar bagi daerah untuk menunjukkan potensi diri dalam melakukan pengelolaan segala aset yang dimiliki. dengan semangat inilah, maka pada Tanggal 29 Oktober 2008, Pulau Morotai menjadi Kabupaten baru yang diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri, melalui Undang-Undang Nomor 53 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Kabupaten Pulau Morotai, sebagai hasil Pemekaran dari Kabupaten Halmahera Utara Propinsi Maluku Utara. Hal ini menjadi peluang dan tantangan serta sekaligus upaya untuk menciptakan kemandirian Kabupaten Pulau Morotai.

Keberadaan UU 32/2004 tersebut memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya keleluasaan daerah untuk mengatur segala aspek kehidupan yang ada di daerah seiring dengan pemenuhan kebutuhan atau aspirasi masyarakat, maka pemerintah daerah Kabupaten Pulau Morotai sebagai pengelola daerah sangat dituntut untuk memiliki daya inovasi, kreasi, intelegensi, dan kejujuran dalam menggagas atau mengembangkan potensi daerah yang tersedia, serta memunculkan potensi baru bagi daerah. Hal ini memberikan konsekuensi pada daerah untuk dapat menggali dan memberdayakan seluruh potensi yang dimiliki sebagai penerimaan daerah yang dapat digunakan sebagai modal pembangunan termasuk pembangunan pariwisata. Dengan pemberian kewenangan yang luas, maka Kabupaten Pulau Morotai dituntut harus benar-

benar berpikiran jauh kedepan untuk dapat mengembangkan semua potensi sumber daya alam dan pariwisata yang pada, yang pada gilirannya akan bermuara kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kabupaten Pulau Morotai menjadi kekuatan sekaligus peluang tersendiri dalam usaha pengembangan beberapa jenis industri besar dan strategis, seperti industri maritim, industri kelautan, perikanan dan industri Pariwisata. Potensi pariwisata di Kabupaten Pulau Morotai sangatlah beragam, diantaranya; benda-benda peninggalan Perang Dunia II di Pulau Morotai menjadi potensi tersendiri yang harus dikembangkan dan dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan strategis yang menjadi wahana wisata Sejarah di Morotai, potensi wisata budaya yang menjadi keunikan tersendiri dalam bentuk Babari (gotong royong), Tarian adat berupa *Tide-Tide*, *Cakalele*, *soya-soya*, serta budaya Babari dll dan wisata bahari yaitu surga didasar laut yang menjadi keunikan tersendiri. (Diakses pada hariMinggu,02/2013.<http://www.sailmorotai2012.com/index.php/20catinformatiail/catberitasail/58arperesmianacarasailmorotai2012>).

Kondisi inilah yang menjadikan Morotai sebagai Mutiara dibibir pasifik, sehingga pada gilirannya morotai di tetapkan sebagai pelaksanaan ivent internasional yaitu Sail Morotai 2012. Tentunya dengan digelarnya ivent akbar tersebut, diharapkan pengembangan Wisata di Kabupaten Pulau Morotai dapat di dorong. Untuk itu Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Pulau Morotai berkewajiban dan secara konsisten mengelola potensi-potensi yang akan dijadikan sebagai sektor unggulan, salah satunya adalah pengembangan, promosi dan pengelolaan obyek wisata. Hal ini sejalan dengan Visi dari Bupati Pulau Morotai

yaitu Morotai berbasis perikanan dan pariwisata. Maka sangat diharapkan dukungan dan kebijakan pemerintah untuk mengembangkan sarana dan prasarana agar kiranya dapat menarik minat para wisatawan yang berkunjung ke Pulau Morotai agar dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Pulau Morotai. Untuk mencapai tujuan agar pariwisata menjadi sektor penting dalam peningkatan perekonomian di Kabupaten Pulau Morotai, maka perlu dilakukan strategi dan upaya pengembangan berbagai potensi kepariwisataan. Obyek atau daya tarik wisata yang ada di Kabupaten Pulau Morotai yang sudah terdeteksi berdasarkan jenis wisatanya yaitu harus didorong demi menciptakan pertumbuhan percepatan pembangunan di daerah.

Namun obyek wisata yang cukup beragam ini, belum dikelola secara maksimal oleh Dinas Pariwisata Kabupaten Pulau Morotai sehingga kurangnya wisatawan yang berkunjung ke Pulau Morotai, kondisi ini disebabkan kurang optimalnya kinerja dari Dinas Pariwisata Kabupaten Pulau Morotai. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan dari Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Pulau Morotai,

“Harus diakui memang pengunjung yang datang di tempat wisata kabupaten Pulau Morotai masih minim hal ini mungkin dikarenakan kurang optimalnya Kinerja dari Dinas pariwisata Kabupaten Pulau Morotai dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya, untuk itu kedepan Dinas Pariwisata akan berbenah dan berupaya semaksimal mungkin untuk mengembangkan potensi wisata yang ada di Kabupaten Pulau Morotai sehingga dapat menarik wisatawan datang ke Morotai.”

Kondisi obyektif dilapangan juga menunjukkan bahwa masih banyak terdapat masalah dalam mengembangkan dan mempromosikan potensi wisata

yang ada di Kabupaten Pulau Morotai, ini terlihat jelas dari beberapa titik sentral tempat wisata yang ada di Kabupaten Pulau Morotai yang tidak terurus serta terbengkalai, salah satunya yaitu fasilitas obyek wisata Pulau Dodola yang dijadikan *mascot* Sail Morotai ditahun kemarin. (Diakses pada hari jumat 8 maret 2013<http://travel.kompas.com/read/2012/02/06/15322321/Fasilitas.Wisata.Pulau.Dodola.Kurang.Terawat>).

Dari uraian tersebut, sehingga penulis berasumsi bahwa kurang optimalnya kinerja dari Dinas Pariwisata dan kebudayaan Kabupaten Pulau Morotai dalam mengembangkan (promosi dan pemasaran) potensi dan obyek wisata ada, akan berdampak pada buruknya pembangunan sektor pariwisata dan menurunnya pertumbuhan ekonomi yang ada di Kab. Pulau Morotai. Untuk itu kiranya Dinas Pariwisata berkewajiban penuh dalam mengelola potensi wisata yang ada di Kabupaten Pulau Morotai, serta memiliki strategi dalam rangka mengembangkan potensi wisata yang ada.

Melihat arti penting peranan Dinas Pariwisata Kab. Pulau Morotai sebagai respon atas peningkatan tugas, kewajiban dan tanggung jawab daerah. Maka menjadi suatu keharusan bagi Dinas pariwisata untuk meningkatkan Kinerja Organisasi melalui suatu tantangan kerja aparatur yang mengarah pada kemampuan personil yang mampu melaksanakan, kewenangan secara efisien dan efektif dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik dan menambah pendapatan daerah. Untuk itu Dinas Pariwisata Kabupaten Pulau Morotai berupaya mengembangkan keputusan-keputusan yang strategis, ataupun pemanfaatan

peluang yang tercipta seiring dengan perubahan lingkungan Strategis Organisasi Pemerintahan.

Sebagaimana yang telah penulis uraikan diatas, dengan demikian menarik kiranya untuk penulis mengangkat judul Proposal Tesis “ **Pembangunan Sektor Pariwisata Tahun 2013 (Studi pada Kinerja dan Strategi Dinas Pariwisata Kabupaten Pulau Morotai, Propinsi Maluku Utara)**”

I.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Kinerja Dinas Pariwisata dan pengaruhnya terhadap pembangunan sektor Pariwisata di Kabupaten Pulau Morotai Tahun 2013 ?
2. Bagaimana Strategi Dinas Pariwisata dalam upaya mengembangkan potensi wisata yang ada di Kabupaten Pulau Morotai ?

I.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

I.3.1. Tujuan Penelitian

- a. Menganalisis kinerja Dinas Pariwisata Kabupaten Pulau Morotai serta mencoba mengidentifikasi factor-faktor yang di anggap mempengaruhi kinerja Dinas Pariwisata dalam upaya mengembangkan potensi-potensi yang ada di Kabupaten Pulau Morotai.
- b. Mengetahui secara mendalam strategi Dinas Pariwisata sebagai upaya menarik wisatawan untuk berkunjung di Kabupaten pulau Morotai dalam mendongkrak pendapatan daerah.

I.3.2. Manfaat Penelitian

Manfaat Akademis

- a. Pendalaman dan pengayaan terkait dengan teori-teori Kinerja, Pembangunan, dan Strategi dalam upaya memperkaya dan menambah khasanah intelektual khususnya di Bidang Ilmu Pemerintahan.
- b. Hasil Penelitian ini diharapkan berguna bagi peneliti selanjutnya, pegiat peneliti serta semua pihak yang tertarik dalam mengkaji dan mendalami Kinerja dari Dinas pariwisata kabupaten pulau morotai dalam upaya pengembangan Pembangunan Pariwisata.

Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi bagi pemerintah daerah Kabupaten Pulau Morotai, serta semua pihak yang berkeinginan meneliti dan mengkaji Kinerja dari Dinas Pariwisata.
- b. Secara praktis diharapkan dapat dijadikan bahan atau pedoman bagi pemerintah baik pusat maupun daerah dalam pengembangan pembangunan Pariwisata pada masa yang akan datang.