

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara yang terdiri dari pulau-pulau yang jumlahnya ribuan dan masing-masing pulau tersebut dihubungkan dengan perairan yang sangat luas. Selain terdiri dari banyak pulau, Indonesia juga merupakan negara yang diapit oleh dua benua dan dua samudera yaitu Benua Asia dan Benua Australia serta Samudera Pasifik dan Samudera Hindia. Karena letak Indonesia yang sangat strategis tersebut, Indonesia kini menjadi pintu masuk jalur perdagangan dunia, Negara-negara yang akan melakukan pelayaran untuk kegiatan perdagangan mau tidak mau harus melewati Indonesia untuk mempersingkat jalur pelayaran dan mempersingkat waktu tempuh. Letak strategis tersebut sangat menguntungkan Indonesia dalam berbagai aspek seperti perekonomian, kebudayaan, hubungan bilateral dan multilateral, bahkan ilmu pengetahuan sekalipun.

Disamping letak geografis tersebut, Indonesia juga terletak tepat di garis khatulistiwa atau garis equator apabila ditinjau dari sisi astronomisnya. Letak astronomis tersebut menjadikan Indonesia beriklim tropis dimana hanya terdapat dua musim yaitu musim kemarau dan musim penghujan, oleh karena itu Indonesia memiliki kekayaan hayati yang tidak ditemukan dibelahan bumi yang lain.

Selain letak geografis dan astronomis yang menguntungkan, Indonesia juga memiliki kondisi geologis yang unik. Dikatakan unik karena pegunungan-pegunungan di Indonesia merupakan padu padan dari dua rangkaian pegunungan muda dunia. Pegunungan di wilayah barat Indonesia merupakan bagian dari Sirkum Mediterania, sedangkan pegunungan di wilayah timur merupakan bagian dari Sirkum Pasifik. Keunikan pegunungan ini menjadikan kondisi geomorfologi di Indonesia menjadi sangat beragam dan sangat menarik.

Selain itu, kondisi geomorfologis Indonesia juga menyebabkan Indonesia memiliki pegunungan, sungai, pantai, dan bahkan air terjun. Budaya

dan kontur wilayah yang beraneka ragam tersebut dapat dikelola sehingga akan menjadi tempat pariwisata yang potensial. Berbagai potensi tersebut merupakan asset yang harus dikelola dengan optimal melalui kepariwisataan. Jika pengelolaan sudah optimal, maka akan meningkatkan pendapatan daerah maupun nasional dalam rangka mensejahterahkan masyarakat Indonesia.

Pariwisata sendiri adalah salah satu dari industri gaya baru, yang mampu menyediakan pertumbuhan ekonomi yang cepat dalam hal kesempatan kerja, pendapatan, taraf hidup dan dalam mengaktifkan sektor produksi lain di dalam negara penerima wisatawan (*Wahab, 2003:5*). Potensi pariwisata di Indonesia sangat beragam jenisnya, mulai dari wisata yang bertemakan alam, wisata yang bertemakan taman rekreasi, wisata kuliner, wisata bertemakan religi, wisata budaya, wisata bertema pendidikan, dan lain-lain. Keunikan pariwisata Indonesia bahkan mampu mempesona banyak wisatawan asing hingga tidak jarang pariwisata di Indonesia menjadi pemberitaan bahkan menjadi tren di dunia internasional.

Walaupun Indonesia memiliki beragam objek wisata yang tersebar di seluruh penjuru Indonesia, namun pemerintah masih kurang dalam hal pemasaran serta pengelolaan objek wisata tersebut. Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata menjelaskan bahwa pembangunan kepariwisataan diperlukan untuk mendorong pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global. Dalam kegiatan pemasarannya pemerintah telah melakukannya melalui iklan-iklan di televisi serta gambar-gambar objek wisata yang ditempel di baliho jalan raya, namun hal tersebut masih dinilai kurang dalam memasarkan objek wisata tersebut. Pemerintah diharapkan perlu melakukan tindakan-tindakan pemasaran yang lebih gencar dalam kegiatan pemasaran pariwisata di Indonesia, dan apabila memungkinkan perlu adanya pemasaran ke dunia internasional. Dalam kegiatan pemasaran tersebut, pemerintah seharusnya mengurangi promosi-promosi pariwisata asing yang ada di Indonesia baik itu dalam bentuk iklan, brosur, dan yang lainnya, hal tersebut dinilai hanya akan menimbulkan keinginan

masyarakat Indonesia untuk berwisata ke luar negeri bukannya malah memilih untuk bepergian di dalam negeri meskipun pariwisata di dalam negeri tidak kalah dengan pariwisata di luar negeri.

Di Provinsi Jawa Tengah terdapat banyak potensi pariwisata yang dapat dikembangkan baik itu oleh pemerintah maupun masyarakatnya. Di Kota Semarang sendiri yang merupakan ibukota Provinsi Jawa Tengah juga memiliki potensi yang cukup bagus dalam hal pariwisata karena Kota Semarang sendiri memiliki kontur dataran yang beragam. Pada bagian utara Kota Semarang datarannya berupa dataran rendah yang berbatasan langsung dengan Laut Jawa, sedangkan di bagian selatan datarannya berupa perbukitan yang memiliki hawa sejuk. Hal tersebut dapat dilihat dari jumlah wisatawan yang datang ke Provinsi Jawa Tengah menurut Badan Pusat Statistik jumlah kunjungan wisatawan mancanegara selama tahun 2014 mencapai 9,44 juta kunjungan, angka ini mengalami kenaikan sebesar 7,19 persen dibanding kunjungan selama tahun 2013. Jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ke Indonesia per Desember 2014 mencapai 915,3 ribu kunjungan atau naik 6,35 persen dibandingkan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara per Desember 2013, yang tercatat sebanyak 860,7 ribu kunjungan.

Banyaknya jumlah kunjungan wisatawan di Provinsi Jawa Tengah ini juga berdampak pada meningkatnya kunjungan wisatawan di Kota Semarang karena Kota Semarang merupakan ibukota provinsi dan kota pelabuhan utama di Jawa tengah. Namun, dengan meningkatnya jumlah wisatawan yang berkunjung ke Kota Semarang, industri pariwisata di Kota Semarang sendiri masih belum dapat dikatakan baik apabila dibandingkan dengan industri pariwisata di kota maupun daerah lain di Indonesia. Sebagai contoh saja jumlah wisatawan yang berkunjung ke Kota Bandung pada tahun 2013 terdapat sebanyak 529.296 wisatawan mancanegara, lalu terdapat juga sebanyak 16.164.876 wisatawan lokal, sehingga keseluruhannya sebesar 16.694.172 wisatawan. Sedangkan di Kota Semarang masih jauh tertinggal jumlahnya, yakni hanya sebanyak 32.072 wisatawan mancanegara dan 2.581.880 wisatawan lokal, dengan total jumlah keseluruhannya hanya

sebanyak 2.613.952 wisatawan. Apabila melihat dari perbedaan yang cukup jauh tersebut, dapat diartikan bahwa pemerintah Kota Semarang belum maksimal didalam pengembangan industri pariwisatanya. Tidak maksimalnya kinerja pemerintah dalam pembangunan dan pengembangan industri pariwisata bisa saja berada pada aspek-aspek yang ada di dalam pembangunan dan pengembangan itu sendiri, seperti perencanaan, pengelolaan, pemasaran, dan lainnya. Berdasarkan kondisi pariwisata Kota Semarang saat ini, permasalahan yang paling mungkin ada terdapat pada aspek pemasarannya. Hal ini dilihat dari kurang diketahuinya pariwisata di Kota Semarang oleh masyarakat di luar kota, terutama di luar Provinsi Jawa Tengah. Sehingga dalam proses untuk mengelola potensi-potensi pariwisata tersebut, Pemerintah Kota Semarang membentuk Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Semarang dan Peraturan Walikota Semarang Nomor 30 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang memiliki fungsi yang berkaitan dengan kegiatan pemasaran industri pariwisata. Seperti yang tertuang dalam Rencana Strategis Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang Tahun 2010-2015, untuk memenuhi fungsi pemasaran industri pariwisata tersebut Dinas Kebudayaan dan Pariwisata memiliki strategi antara lain:

- a. Pembangunan kecintaan terhadap seni dan budaya lokal.
- b. Revalidasi bangunan cagar budaya.
- c. Pengembangan jaringan kerjasama promosi pariwisata.
- d. Pengembangan kualitas obyek dan daya tarik wisata dan *event-event* pariwisata.
- e. Peningkatan kualitas dan kuantitas destinasi pariwisata.
- f. Pengembangan sarana prasarana kepariwisataan.

Salah satu strategi dalam Rencana Strategis Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang Tahun 2010-2015 tersebut adalah pengembangan jaringan kerjasama promosi pariwisata. Dan strategi tersebut diwujudkan menjadi suatu program dan kegiatan untuk mengembangkan pemasaran pariwisata di Kota Semarang, program dan kegiatan yang berkaitan dengan pengembangan pemasaran pariwisata antara lain:

1. Program Pengembangan Pemasaran Pariwisata

Program peningkatan ini dimaksudkan untuk mempromosikan dan memasarkan pariwisata di Kota Semarang guna menggali sumber pendapatan dan kunjungan wisatawan.

2. Kegiatan dalam Program Pengembangan Pemasaran Pariwisata

- 1) Analisa pasar untuk promosi dan pemasaran obyek wisata.
- 2) Peningkatan pemanfaatan teknologi informasi dalam pemasaran pariwisata.
- 3) Pengembangan jaringan kerja sama promosi pariwisata.
- 4) Kooridansi dengan sektor pendukung pariwisata.
- 5) Pelaksanaan promosi pariwisata nusantara di dalam dan luar negeri.
- 6) Pengembangan statistik kepariwisataan.
- 7) Pelatihan pemandu wisata terpadu.
- 8) Peningkatan pemanfaatan teknologi informasi dalam pemasaran pariwisata.
- 9) Penyelenggaraan Denok Kenang Kota Semarang.
- 10) Pemanfaatan tenaga saka pandu wisata.
- 11) Pengiriman duta wisata ke tingkat Jawa Tengah

Namun program serta kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang tersebut dirasa masih belum maksimal hasilnya. Oleh sebab tidak maksimalnya proses pemasaran tersebut maka pada tahun 2012 Pemerintah Kota Semarang mengeluarkan kebijakan baru yaitu Peraturan Walikota Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang

Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang. Peraturan Walikota ini berisi tentang pembentukan Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang (BP2KS).

BP2KS ini nantinya diharapkan akan bekerjasama dengan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata terkait pengembangan pemasaran/promosi industri pariwisata di Kota Semarang. Dalam pembentukannya BP2KS memiliki tugas sebagai berikut:

1. Meningkatkan citra kepariwisataan Daerah (Kota Semarang) dan Indonesia.

Dalam memenuhi tugasnya untuk meningkatkan citra pariwisata Daerah di Kota Semarang, BP2KS berpartisipasi dalam kegiatan *FamTrip* dan *Roadshow* yang diadakan tiap tahunnya bersama Badan Promosi daerah lain untuk menarik wisatawan dan memasarkan pariwisata Kota Semarang, namun dalam proses pemenuhan tugasnya BP2KS sejauh ini belum berfokus pada peningkatan citra kepariwisataan, karena Kota Semarang sampai saat ini belum memiliki *brand* sebagai Kota Wisata.

2. Meningkatkan kunjungan wisatawan mancanegara dan penerimaan sektor pariwisata.

Untuk memenuhi tugas meningkatkan kunjungan wisatawan mancanegara dan penerimaan sektor pariwisata, BP2KS melakukan beberapa kegiatan diantaranya Studi Banding di KBRI Tokyo dan Pertemuan dengan Sekretaris Negara Republik Ceko pada saat kunjungannya di Kota Semarang. Selain itu juga BP2KS mengundang *blogger* dan *youtuber* yang berasal dari luar negeri untuk mengikuti kegiatan *FamTrip* guna memperkenalkan budaya dan pariwisata Kota Semarang ke dunia internasional.

3. Meningkatkan kunjungan wisatawan nusantara dan pembelanjaan.

Untuk memenuhi tugasnya dalam meningkatkan kunjungan wisatawan nusantara dan pembelanjaan, BP2KS telah ikut serta dalam program seperti ICMITM (*Indonesia Corporate Meeting & Incentive Travel Mart*), *Borobudur Travel Mart*, Pameran Kuliner di TMII, hingga Pemilihan Denok Kenang Kota Semarang yang diadakan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang sebagai perwakilan dari Dinas. Se jauh ini

BP2KS belum memiliki program maupun kegiatan sendiri yang terkait pemasaran pariwisata Kota Semarang, melainkan menjadi perwakilan dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata saja.

4. Menggalang pendanaan dari sumber selain APBN, APBD Provinsi dan APBD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam menggalang pendanaan dari sumber selain APBN, APBD Provinsi dan APBD, untuk saat ini pihak BP2KS belum memiliki sumber dana selain dari dana yang didapat dari APBD Kota Semarang. Hal ini sangat disayangkan karena dengan banyaknya potensi pariwisata di Kota Semarang seharusnya BP2KS dapat memanfaatkan itu untuk memperoleh sumber dana untuk operasionalnya.

5. Melakukan riset dalam rangka pengembangan usaha dan bisnis pariwisata.

Dalam memenuhi tugas ini, BP2KS mengikuti pertemuan-pertemuan dengan berbagai organisasi budaya, organisasi pegiat pariwisata maupun pengelola pariwisata di Kota Semarang. yang diadakan tiap tahunnya di Kota Semarang. Kegiatan tersebut diikuti oleh pengurus dan anggota BP2KS dalam rangka untuk melakukan inovasi-inovasi di bidang pariwisata. Namun dalam perkembangannya, pertemuan-pertemuan yang dilakukan kurang memberikan manfaat dari segi inovasi karena minimnya inovasi pada bidang pariwisata.

Selain memiliki tugas, BP2KS juga memiliki fungsi yang tercantum dalam Peraturan Walikota Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Badan Promosi Pariwisata antara lain:

1. Pengkoordinasian promosi pariwisata yang dilakukan dunia usaha.

Dalam fungsi ini BP2KS menggandeng beberapa pihak yang berada dalam dunia usaha seperti hotel, penerbangan, sekolah pariwisata, dan pihak terkait hubungan masyarakat yang mana memiliki keterkaitan dengan organisasi dari para pengurus dan anggotanya. Selain itu juga menggandeng pelaku-pelaku usaha di berbagai bidang seperti budaya, kuliner, transportasi, dan bahkan UMKM untuk ikut serta dalam meningkatkan kualitas kepariwisataan di Indonesia.

2. Mitra kerja Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah (Kota Semarang).

Fungsi dari BP2KS lainnya adalah mitra kerja Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah. Dalam melaksanakan fungsi tersebut BP2KS berpartisipasi pada program yang diluncurkan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang seperti:

1. Menjadi salah satu perwakilan dari Kota Semarang yang melakukan kegiatan pemasaran pariwisata pada Gebyar Wisata dan Budaya Nusantara di Jakarta, Borobudur *Travel Mart* di Magelang, Pameran Kuliner di Taman Mini Indonesia Indah di Jakarta, dan ICMITM (*Indonesia Corporate Meeting & Incentive Travel Mart*) di Semarang.
2. Menjadi bagian dari panitia penyelenggara pada Festival Jamu Tradisional di Semarang, Gebyar UMKM di Semarang, dan Pandanaran *Artfest* di Semarang.
3. Membantu Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dengan melakukan *roadshow* untuk pencarian peserta dalam penyelenggaraan Denok Kenang di Semarang dan Pemilihan Duta Wisata Jawa Tengah di Semarang.

Dari apa yang dilakukan oleh BP2KS diatas, memiliki andil dalam peningkatan jumlah kunjungan wisatawan ke Kota Semarang seperti pada tabel berikut ini:

Tabel 1.1 Data Wisatawan Kota Semarang

Tahun	Wisatawan Mancanegara	Wisatawan Domestik
2013	35.241	3.122.417
2014	88.927	3.661.424
2015	51.880	4.324.479
2016	56.192	4.627.782
2017	59.672	4.964.804

Sumber: Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang

Dari data-data yang dikemukakan diatas, penulis mempertanyakan perlu atau tidaknya pembentukan BP2KS ini. Keraguan tersebut bukannya tidak beralasan, karena apabila Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang hanya mendapat porsi sedikit dalam tugasnya maka pembentukan badan baru tersebut hampir tidak ada bedanya dengan bidang pemasaran di dalam Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang. Selain seperti disebutkan diatas bahwa pendanaan dan anggaran masih bergantung pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang, BP2KS juga tidak memiliki program maupun kegiatan yang diprakarsai oleh mereka sendiri melainkan hanya mengikuti apa yang diikuti oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata saja. Karena apabila dilihat dari tupoksi keduanya, antara Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang dengan Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang ini memiliki tupoksi yang hampir mirip satu dengan lainnya karena hanya ada beberapa poin saja yang berbeda. Hal ini tidak sejalan dengan Peraturan Walikota Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang karena di dalam peraturan tersebut Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang memiliki struktur organisasinya sendiri yang terdiri dari penentu kebijakan dan pelaksana, yang mana berarti Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang seharusnya adalah badan yang berdiri sendiri dan bekerja sama dengan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang bukannya menjadi bidang di dalam dinas tersebut. Hal tersebut juga telah disebutkan di dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Kepariwisataaan pada Bab XI Pasal 33 Ayat 7 bahwa Badan Promosi Pariwisata adalah badan yang mandiri dan nirlaba.

Dengan adanya keraguan tersebut maka perlu adanya evaluasi mengenai kebijakan Pemerintah Kota Semarang dalam Peraturan Walikota Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang terkait dengan perlu atau tidaknya Badan tersebut dibentuk, agar tidak terjadi keraguan serta tumpang tindih kewenangan dalam pelaksanaan kegiatan pengembangan pemasaran industri pariwisata di Kota Semarang.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang dikemukakan diatas, maka rumusan masalah yang akan diangkat oleh penulis dalam penelitian ini adalah: “Perlukah adanya Peraturan Walikota Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang?”.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah mendeskripsikan dan mengevaluasi perlunya Peraturan Walikota Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang.

1.4 Kegunaan Penelitian

- a. Kegunaan teoritis
 - 1) Dapat digunakan sebagai rujukan maupun bahan referensi mata kuliah terkait evaluasi kebijakan.
 - 2) Memberikan gambaran mengenai evaluasi terhadap kebijakan pemerintah dan penerapannya dalam masyarakat.
- b. Kegunaan praktis
 - 1) Dapat digunakan sebagai rujukan maupun referensi bacaan bagi masyarakat terkait evaluasi kebijakan pemerintah.
 - 2) Memberikan gambaran kepada masyarakat mengenai evaluasi dari kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.
 - 3) Sebagai alternatif rekomendasi kepada pemerintahan Kota Semarang dalam rangka penyusunan kebijakan terkait strategi pemasaran pariwisata Kota Semarang.

1.5 Kerangka Penikiran Teoritis

Pemerintah Kota Semarang dapat memaksimalkan peran dan fungsi Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang untuk mengembangkan pemasaran industri pariwisata di Kota Semarang, yang mana nantinya akan berdampak pula terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Namun dengan kurang

jelasan status dari Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang ini Pemerintah Kota Semarang memerlukan alternatif-alternatif kebijakan maupun strategi yang tepat. Dalam merumuskan kebijakan dan strategi yang akan datang maka perlu adanya evaluasi yang lebih mendalam terhadap Peraturan Walikota Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang tersebut. Evaluasi yang perlu dilakukan meliputi evaluasi terhadap sisi historis kebijakan, evaluasi terhadap tupoksi lembaga, evaluasi terhadap kondisi keuangan lembaga, evaluasi terhadap struktur kelembagaan, dan evaluasi terhadap kebutuhan masyarakat terhadap lembaga. Setelah melakukan tindakan evaluasi terhadap kebijakan yang sudah ada maka Pemerintah Kota Semarang akan dapat dengan mudah menentukan alternatif keputusan yang terbaik sehingga dapat membuat peran dari Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang lebih efisien dan efektif.

1.5.1 Pengertian Administrasi Publik

Leonard D. White (1955:1) di dalam buku Ilmu Administrasi Publik (Inu Kencana Syafie 2006:13), mendefinisikan Administrasi adalah suatu proses yang umum ada pada setiap usaha kelompok-kelompok, baik pemerintahan maupun swasta, baik sipil maupun militer, baik dalam ukuran besar maupun kecil.

Edward H. Litchfield mendefinisikan Administrasi Publik adalah suatu studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemerintahan diorganisasikan, diperlengkapi dengan tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan, dan dipimpin.

Sedangkan menurut Prajudi Atmosudirdjo dalam buku Ilmu Administrasi Publik (Inu Kencana Syafie, 2006:25) mendefinisikan Administrasi Publik adalah administrasi dari Negara-negara sebagai organisasi, dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan.

Dari pengertian Administrasi Publik diatas, didapat kesimpulan bahwa Administrasi Publik adalah kerjasama yang dilakukan organisasi pemerintahan

dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif.

Menurut konsep ilmu administrasi negara, kebijakan publik itu berasal dan dibuat oleh pemerintah (manajemen) sebagai fungsi dinamis dari Negara (organisasi), yang ditujukan untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan.

1.5.1.1 Paradigma Administrasi Publik

Nicholas Henry dalam buku *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik* (Yeremias T. Keban, 2008:31-34), mengemukakan lima paradigma administrasi publik, yaitu:

a. Dikotomi antara Politik dan Administrasi (1900-1926)

Fokus ilmu administrasi Negara terbatas pada masalah-masalah organisasi, kepegawaian dan penyusunan anggaran dalam birokrasi dan pemerintahan. Sedangkan masalah-masalah pemerintahan, politik dan kebijaksanaan merupakan substansi ilmu politik. Lokus paradigma ini adalah permasalahan di mana seharusnya administrasi Negara ini berada. Pada masa ini, dibedakan dengan jelas antara administrasi dengan politik Negara. Tonggak sejarah sebagai momentum dari fase ini adalah tulisan dari Frank J. Goodnow dan Leonald D. White. Di dalam bukunya *Politics and Administration*, ia berpendapat bahwa ada dua fungsi pokok pemerintahan yang amat berbeda satu sama lain. Dua fungsi pokok yang dimaksud adalah politik dan administrasi. Menurut Goodnow dan pengikutnya, administrasi Negara seharusnya berpusat pada birokrasi pemerintahan.

b. Prinsip-Prinsip Administrasi Negara (1927-1937)

Lokus dari administrasi Negara tidak merupakan masalah dalam paradigma ini, yang dipentingkan fokusnya yaitu : “prinsip-prinsip administrasi” dipandang dapat berlaku universal pada setiap bentuk organisasi dan setiap lingkungan sosial budaya. Pada masa ini (1927-1937), administrasi memiliki prinsip-prinsip yang jelas. Prinsipnya

adalah administrasi Negara dapat diterapkan di Negara mana saja walaupun berbeda kebudayaan, lingkungan visi dan lainnya. Pada fase ini, administrasi Negara mencapai puncak reputasinya. Menurut Gulick dan Urwick, prinsip adalah sangat penting bagi administrasi sebagai suatu ilmu. Adapun letak di mana prinsip itu akan dipakai tidak begitu penting. Fokus memegang peranan penting dibandingkan lokus.

c. Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Pada masa ini, secara singkat dijelaskan bahwa fase paradigma ini merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi Negara dan ilmu politik. Konsekuensi dari usaha ini adalah keharusan untuk merumuskan bidang ini paling sedikit dalam hubungannya dengan fokus keahliannya yang esensial. Umar (2004: 5) menyebut bahwa pada fase ini administrasi Negara telah berkembang sebagai bagian dari ilmu politik. Dalam masa ini, ada dua perkembangan baru yang patut dicatat, yaitu: (1) Tumbuhnya penggunaan studi kasus sebagai suatu sarana yang bersifat epistemologis, (2) Timbulnya studi perbandingan dan pembangunan administrasi sebagai salah satu bagian dari ilmu administrasi. Selanjutnya, dalam fase ini, Dwight Waldo memprotes perlakuan ilmu politik terhadap ilmu administrasi yang menyebut administrasi bukan lagi dianggap sebagai ilmu politik berdasarkan Laporan Komisi Ilmu Politik sebagai suatu disiplin dari APSA (*American Political Science Association*), (1962), dengan menulis bahwa sarjana-sarjana ilmu politik tidak lagi mengidentifikasi dirinya dengan administrasi Negara adalah bersikap tidak memperdulikan dan memusuhi. Selanjutnya sarjana administrasi Negara merasa tidak senang dan dianggap sebagai warga kelas dua.

d. Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1954-1970)

Pada masa ini, administrasi Negara telah berkembang sebagai ilmu administrasi. Perkembangan ini diawali dengan ketidaksenangan bahwa ilmu administrasi dianggap sebagai ilmu kelas dua setelah ilmu politik. Sebagai suatu paradigma, pada fase ini ilmu administrasi hanya memberikan focus, tetapi tidak pada lokusnya. Usaha pengembangan, terutama diperoleh dari pengaruh fakultas administrasi perusahaan (*school of business administration*) mempercepat proses mencari alternatif paradigma ilmu administrasi. Pada tahun 1956 terbitlah jurnal *Administrative Science Quarterly*, sebagai sarana yang amat penting untuk menyuarakan pendapat dan konsepsi-konsepsi dari paradigma ini.

e. Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi Negara (1970)

Pada masa ini, administrasi Negara telah berkembang menjadi ilmu administrasi Negara, yaitu merambah ke teori organisasi, ilmu kebijakan, dan ekonomi politik. Dalam waktu singkat, administrasi Negara sebagai suatu bidang kajian telah menunjukkan warnanya sendiri. Beberapa departemen, fakultas dan akademi baru administrasi Negara dan *public affairs* bermuculan. Salah satu *trend* dari pertumbuhan administrasi Negara ini adalah terbentuknya asosiasi nasional dari fakultas-fakultas tersebut. Pada tahun 1980 asosiasi ini telah mempunyai anggota lebih dari 200 institusi, dan lebih dari 25.000 mahasiswa baik yang penuh ataupun yang *parttime* terdaftar dalam program MPA (*Master of Public Administration*) pada akhir tahun 1970.

Terdapat beberapa paradigma yang muncul sebagai berikut (Harbani Pasolong, 2011: 33-37):

a. Reinventing Government

Pada tahun 1992 muncul paradigma yang sangat terkenal karena bersifat Reformatif yaitu “*Reiventing Government*” yang dicetuskan oleh David Osborne dan T. Gaebler, dan kemudian dioperasionalkan oleh Osborne dan Plastrik. Pada dasarnya paradigma ini diinspirasi oleh Presiden Reagan melihat pemerintahan bukanlah pemecahan masalah, justru beliau melihat sebagai masalah. Di dalam paradigma ini, pemerintah harus bersifat:

- 1) Pemerintah sebagai pembuat kebijakan, haruslah menjadi pengarah dari pada pelaksana. Misalnya pemerintah yang menentukan yang menjadi wajib pajak dan besarnya pungutan, selanjutnya yang memungut adalah pihak swasta.
- 2) Pemerintah sebagai milik masyarakat, haruslah lebih memberdayakan masyarakat ketimbang terus menerus-melayani. Misalnya harus memberikan motivasi kepada masyarakat agar mampu mengurus keamanan lingkungannya dari pada memberikan fasilitas sepanjang masa.
- 3) Pemerintah sebagai institusi yang hidup dalam kompetisi, haruslah menyuntikkan semangat persaingan kepada masyarakat untuk mengembangkan dirinya dengan menghadirkan lembaga swasta dalam menangani urusan-urusan yang biasanya dimonopoli pemerintah misalnya air minum.
- 4) Pemerintah sebagai lembaga yang mempunyai misi, haruslah lebih memberi kebebasan kepada masyarakat untuk berkreasi, bukan mengaturnya dengan berbagai peraturan dan petunjuk pelaksanaan yang ketat.
- 5) Pemerintah sebagai sebuah pabrik yang berorientasi kepada hasil dalam strategi pembiayaannya.

- 6) Pemerintah sebagai pelayan masyarakat, haruslah lebih mementingkan kepuasan pelanggan, bukan hanya memenuhi apa yang menjadi kemauan birokrasi.
- 7) Pemerintah sebagai badan usaha, harus pandai-pandai mencari uang bukan hanya pintar membelanjakannya.
- 8) Pemerintah sebagai yang memiliki daya antisipatif, harus mencegah dari pada menaggulangi.
- 9) Pemerintah sebagai pemegang kewenangan, harus menggeser pola kerja hirarki ke model kerja partisipasi dan kerja sama.
- 10) Pemerintah sebagai pihak yang berorientasi kepada pasar, harus mendorong perubahan lewat penguasaannya terhadap mekanisme pasar.

b. New Public Management (NPM)

Paradigma *Reiventing Government* juga dikenal sebagai *New Public Management* (NPM) dan menjadi begitu populer ketika prinsip “*Good Governance*” diimplementasikan. Paradigma NPM melihat bahwa paradigma manajemen terdahulu kurang efektif dalam memecahkan masalah dalam memberikan pelayanan kepada publik. Karena itu Vigoda mengungkapkan bahwa ada tujuh prinsip-prinsip NPM yaitu sebagai berikut :

- a. Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor public
- b. Penggunaan indikator kinerja.
- c. Penekanan yang lebih besar pada control output.
- d. Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil.
- e. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi
- f. Penekanan gaya sektor swasta pada penerapan manajemen
- g. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya.

NPM secara umum dipandang sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern.

c. New Public Service (NPS)

Pada tahun 2003, atau kurang lebih sepuluh tahun kemudian muncul lagi paradigma baru dalam administrasi public yaitu “*The New Public Service*” oleh J.V. Denhardt & R.B. Denhardt. Keduanya menyarankan untuk meninggalkan prinsip administrasi klasik dan *Reinventing Government* atau *New Public Management*, dan beralih ke prinsip *New Public Service*. Di dalam buku Denhardt berjudul “*The New Public Service : Seving, not Sterling*”. Pada halaman pendahuluan menyatakan NPS lebih diarahkan pada *democracy, pride and citizen* dari pada *market, competition and customers* seperti sektor privat.

1.5.2 Pengertian Kebijakan Publik

Thomas Dye (Subarsono, 2013:2) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever goverments choose to do or not to do*). Sedangkan menurut James E. Anderson (Subarsono, 2013:2) mengatakan bahwa kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Menurut Anderson, konsep kebijakan publik mempunyai beberapa implikasi (Budi Winarno, 2012: 23-24), yaitu :

- a. Titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan.

- b. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri.
- c. Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah.
- d. Kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif.

Gambar 1.1 Tahap-Tahap Kebijakan Publik



Sumber : Budi Winarno (2014:36)

Sedangkan menurut William Dunn (1999) dalam buku Budi Winarno menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

1. Penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda public. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Jadi pada intinya tahap penyusunan agenda, yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.

2. Formulasi kebijakan

Masalah-masalah yang telah masuk dalam agenda kebijakan tadi kemudian didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik yang berasal dari alternative atau pilihan kebijakan. Dapat disimpulkan bahwasannya formulasi kebijakan yaitu proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.

3. Adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternative kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternative kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislative, consensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan. Adopsi kebijakan yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan dari alternative-alternatif yang tersedia.

4. Implementasi kebijakan

Implementasi disini memiliki arti pelaksanaan keputusan kebijakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Dengan kata lain implementasi yaitu, proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.

5. Evaluasi kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah diambil dilaksanakan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Dalam memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah mencapai dampak yang diinginkan. yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan. (Budi Winarno, 2012:35-37).

1.5.3 Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak. Dalam hal ini evaluasi kebijakan dianggap sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan dapat meliputi tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Menurut Lester dan Stewart, evaluasi kebijakan dapat dibedakan kedalam dua tugas yang berbeda. Tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan menggambarkan dampaknya. Sedangkan tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan *standard* atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. (Winarno, 2014:229)

1.5.3.1 Tujuan Evaluasi Kebijakan Publik

Dalam buku Analisis Kebijakan Publik karya AG. Subarsono menyebutkan mengenai tujuan dari evaluasi kebijakan publik, yang antara lain:

- a. Menentukan tingka kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapain tujuan dan sasaran.
- b. Mengukur tingkat efisiensi. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manaat dari suatu kebijakan.
- c. Mengukur tingkat keluaran (out come). Suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan.
- d. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujuakn untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.

- e. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.

Sebagai bahan masukan (input) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

1.5.3.2 Pendekatan Evaluasi Kebijakan Publik

Ada tiga jenis pendekatan terhadap evaluasi menurut Dunn dalam buku Analisis Kebijakan Publik (Subarsono, 2013: 124-125), yakni :

- a. Evaluasi Semu, adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan, tanpa menanyakan manfaat atau nilai dari hasil kebijakan tersebut pada individu, kelompok atau masyarakat.
- b. Evaluasi Formal, adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan yang telah ditetapkan secara formal oleh pembuat kebijakan.
- c. Evaluasi Proses Keputusan Teoritis, adalah evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai *stakeholders*.

Tabel 1.2 Pendekatan Evaluasi Kebijakan Publik

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Metodologi
Evaluasi Semu	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi valid tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversional	<ul style="list-style-type: none"> • Eksperimen-asi social • Akuntansi sistem sosial • Pemeriksaan sosial • Sintesis riset dan praktek
Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program-kebijakan	Tujuan dan sasaran dari pengambilan kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluasi perkembangan • Evaluasi eksperimental • Evaluasi proses retrospektif • Evaluasi hasil retrospektif
Evaluasi Keputusan Teoritis	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	<ul style="list-style-type: none"> • Penilaian tentang dapat-tidaknya dievaluasi • Analisis utilitas multi-atribut

Sumber : Subarsono, 2013:125.

1.5.3.3 Tahapan Evaluasi Kebijakan Publik

Edward A. Schuman mengemukakan 6 langkah dalam evaluasi kebijakan, yaitu:

- a. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
- b. Analisis terhadap masalah.
- c. Deskripsi dan Standarisasi kegiatan.
- d. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
- e. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain.
- f. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Secara teknis tahapan evaluasi kebijakan publik dapat dioperasionalkan ke dalam beberapa tahapan sebagai berikut (Joko Widodo, 2006 : 131):.

- a. Menentukan kebijakan program/ proyek yang akan dievaluasi.
- b. Menetapkan kapan hasil evaluasi diperlukan.
- c. Memformulasikan tujuan dan kriteria pencapaian tujuan kebijakan.
- d. Memilih indikator-indikator pencapaian tujuan.
- e. Menyusun daftar pertanyaan pokok.
- f. Menentukan sumber data.
- g. Menetapkan metode pengumpulan data.
- h. Menetapkan metode analisis data.
- i. Menyusun laporan.
- j. Tindak lanjut

Berdasarkan uraian diatas maka penulis memilih tahapan-tahapan evaluasi kebijakan publik menurut pendapat dari Joko Widodo dikarenakan tahapan tersebut sesuai dengan kebutuhan penelitian. Hal tersebut sesuai dengan penelitian Evaluasi Kebijakan Pemerintah Kota Semarang tentang Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang yang mana memerlukan tahapan-tahapan tersebut dalam proses pengumpulan data dalam Renstra SKPD, Peraturan Walikota, LKPJ Walikota Kota Semarang, serta wawancara secara langsung dengan Pengurus Unit dalam SKPD tersebut.

1.5.3.4 Tipe-tipe Evaluasi Kebijakan Publik

James Anderson membagi evaluasi kebijakan dalam tiga tipe. Masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi.

- a. Evaluasi kebijakan dianggap sebagai kegiatan fungsional.

Bila evaluasi kebijakan dianggap sebagai kegiatan fungsional, maka evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama

pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Para pembentuk kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan, program-program, dan proyek-proyek. Oleh karena itu, evaluasi seperti ini akan mendorong terjadinya konflik karena evaluator-evaluator yang berbeda akan menggunakan kriteria-kriteria yang berbeda, sehingga kesimpulan yang didapatkan pun berbeda mengenai manfaat dari kebijakan yang sama.

- b. Evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu.

Tipe evaluasi seperti ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar yang menyangkut: Apakah program dilaksanakan dengan semestinya? Berapa biayanya? Siapa yang menerima manfaat, dan berapa jumlahnya? Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan terhadap kebijakan lain?, maka evaluasi dengan tipe seperti ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program. Namun demikian evaluasi dengan tipe seperti ini memiliki kelemahan, yakni kecenderungan untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat.

- c. Evaluasi kebijakan sistematis.

Evaluasi sistematis melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dilaksanakan tersebut tercapai.

Menurut penulis tipe evaluasi kebijakan yang cocok dengan kondisi penelitian dalam Badan Promosi Pariwisata ini adalah tipe yang ketiga yaitu Evaluasi Kebijakan Sistematis. Karena dalam penelitian ini membahas tentang bagaimana pelaksanaan dari program-program dalam Badan Promosi Pariwisata tersebut, apakah sudah maksimal

ataupun belum, yang hasilnya akan dijadikan landasan untuk pembuatan rekomendasi perbaikan dalam institusi pemerintahan tersebut.

1.5.3.5 Indikator Evaluasi Kebijakan Publik

Untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan perlu dikembangkan beberapa indikator, karena penggunaan indikator yang tunggal akan membahayakan, dalam arti hasil penilaiannya dapat bias dari yang sesungguhnya. Indikator atau kriteria evaluasi yang dikembangkan oleh Dunn (Subarsono, 2000:611) mencakup enam indikator sebagai berikut:

Tabel 1.3 Indikator Evaluasi Kebijakan menurut William Dunn

No	Kriteria	Penjelasan
1.	Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?
2.	Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?
3.	Kecukupan	Seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah?
4.	Pemerataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda?
5.	Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuat preferensi/nilai kelompok dan dapat memuaskan mereka?
6.	Ketepatan	Apakah hasil yang dicapai bermanfaat?

Sumber: Dunn, 2000:611.

Adapun pengertian dari kriteria-kriteria evaluasi menurut Dunn diatas adalah:

a. Efektivitas

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. William N. Dunn dalam bukunya yang

berjudul Pengantar Analisis Kebijakan Publik: Edisi Kedua, menyatakan bahwa:

“Efektivitas (effectiveness) berkenaan dengan apakah suatu alternative mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneternya” (Dunn, 2003:429).

Sehubungan dengan yang dikemukakan di atas, maka ukuran efektivitas merupakan suatu standar akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai. Selain itu, menunjukkan pada tingkat sejauhmana organisasi, program/kegiatan melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal.

b. Efisiensi

Efektivitas dan efisiensi sangatlah berhubungan. Apabila kita berbicara tentang efisiensi bilamana kita membayangkan hal penggunaan sumber daya (resources) kita secara optimum untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Maksudnya adalah efisiensi akan terjadi jika penggunaan sumber daya diberdayakan secara optimum sehingga suatu tujuan akan tercapai. Adapun menurut William N. Dunn berpendapat bahwa:

“Efisiensi (efficiency) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien” (Dunn, 2003:430).

Apabila sasaran yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik ternyata sangat sederhana sedangkan biaya yang dikeluarkan melalui

proses kebijakan terlampau besar dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini berarti kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan.

c. Kecukupan

Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. William N. Dunn mengemukakan bahwa kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah (Dunn, 2003:430). Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi. Hal ini berarti bahwa sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian metoda yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah caranya sudah benar atau menyalahi aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar.

d. Pemerataan

Pemerataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik. William N. Dunn menyatakan bahwa kriteria kesamaan (*equity*) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat (Dunn, 2003:434).

Pelaksanaan kebijakan haruslah bersifat adil dalam arti semua sektor dan dari segi lapisan masyarakat harus sama-sama dapat menikmati hasil kebijakan. Karena pelayanan publik merupakan pelayanan dari

birokrasi untuk masyarakat dalam memenuhi kegiatan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung.

e. Responsivitas

Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Menurut William N. Dunn menyatakan bahwa responsivitas (responsiveness) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu (Dunn, 2003:437). Dunn pun mengemukakan bahwa:

“Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan” (Dunn, 2003:437).

Oleh karena itu, kriteria responsivitas cerminan nyata kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok-kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan.

f. Ketepatan

Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Artinya ketepatan dapat diisi oleh indikator keberhasilan kebijakan lainnya (bila ada). Misalnya dampak lain yang tidak mampu diprediksi sebelumnya baik dampak tak terduga secara positif maupun negatif atau dimungkinkan alternatif lain yang dirasakan lebih baik dari suatu pelaksanaan kebijakan sehingga kebijakan bisa lebih dapat bergerak secara lebih dinamis.

Sedangkan menurut Langbein (1980) indikator evaluasi kebijakan antara lain:

Tabel 1.4 Indikator Evaluasi Kebijakan Publik menurut Langbein

No.	Aspek	Indikator
1	Pertumbuhan Ekonomi	1. Peningkatan produktivitas sumberdaya 2. Peningkatan efisiensi ekonomi
2	Keadilan Distribusi	1. Kecukupan 2. Keadilan horizontal 3. Keadilan vertical
3	Preferensi Warga Negara	1. Kepuasan warga Negara 2. Seberapa jauh preferensi masyarakat termuat dalam kebijakan publik.

Sumber: Dunn, 2000:614

Berdasarkan uraian-uraian diatas, penulis menentukan untuk menggunakan indikator yang berasal dari pendapat William Dunn dengan 6 indikator yang antara lain efektivitas dan efisiensi dari kinerja Badan Promosi Pariwisata, kecukupan program-program Badan Promosi Pariwisata untuk memecahkan masalah yang ada, pemerataan biaya dan penyerapannya dalam program-program tersebut, responsivitas Badan Promosi Pariwisata dalam memenuhi tuntutan dari masyarakat, serta ketepatan dari program-program Badan Promosi Pariwisata dalam manfaatnya terhadap masyarakat.

1.5.4 Teori Penataan Organisasi

Organisasi itu sangatlah penting dalam kehidupan kita dan meresap dalam kehidupan masyarakat, karena dalam kenyataannya sebagian besar orang hidup dalam organisasi dan menghabiskan waktu hidup mereka sebagai anggota organisasi (sosial, pekerjaan, sekolah dan sebagainya). Memang kadangkala kita melihat organisasi itu dapat dijalankan dengan lancar, efisien dan cepat serta tanggap terhadap kebutuhan manusia dan

kadangkala juga dapat menjengkelkan atau membingungkan kita. Namun organisasi itu setidaknya-tidaknya dapat mencapai tujuannya secara efisien dan efektif jika kemampuan *technical skill* dan *managerial skill* dapat diterapkan dengan baik menjadi satu kesatuan yang solid yakni kerjasama yang baik untuk mencapai tujuan organisasi. Dessler (1985:116) mengemukakan pendapatnya tentang organisasi sebagai berikut:

“Organisasi dapat diartikan sebagai pengaturan sumber daya dalam suatu kegiatan kerja, dimana tiap-tiap kegiatan tersebut telah disusun secara sistematis untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Pada organisasi tersebut masing-masing personal yang terlibat didalamnya diberi tugas, wewenang dan tanggung jawab yang dikoordinasi untuk mencapai tujuan organisasi. Dimana tujuan organisasi tersebut dirumuskan secara musyawarah sebagai tujuan bersama yang diwujudkan secara bersama-sama.”

Stephen P. Robbins menyatakan bahwa Organisasi adalah kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan.

Stoner mengatakan bahwa organisasi adalah suatu pola hubungan-hubungan yang melalui mana orang-orang di bawah pengarahan atasan mengejar tujuan bersama.

Prof Dr. Sondang P. Siagian, mendefinisikan organisasi ialah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang mana terdapat seseorang/beberapa orang yang disebut atasan dan seorang/sekelompok orang yang disebut dengan bawahan.

Aspek internal organisasi terdiri dari strategi, struktur, sistem, motivasi SDM, gaya kepemimpinan serta budaya kerja. Strategi suatu organisasi dapat didefinisikan sebagai rencana aksi untuk mewujudkan tujuan organisasi dengan sumber daya yang tersedia. Oleh karena itu dalam

penataan kelembagaan perangkat daerah, mau tidak mau kita harus menerapkan prinsip-prinsip organisasi modern, antara lain:

1. Organisasi disusun berdasarkan visi, misi, dan strategi yang jelas, dengan visi dan misi yang jelas, akan dapat disusun organisasi yang benar-benar sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan terutama mampu menyeimbangkan antar kemampuan sumber daya organisasi, potensi dengan kebutuhan nyata masyarakat.
2. Organisasi flat atau datar, sebagai organisasi yang langsung bersentuhan dengan kepentingan masyarakat, maka organisasi perangkat daerah hendaknya lebih berbentuk flat atau datar yang berarti struktur organisasinya tidak perlu terdiri dari banyak tingkatan atau hierarki dengan demikian, proses pengambilan keputusan dan pelayanan akan lebih cepat.
3. Organisasi ramping atau tidak terlalu banyak pembidangan, dengan organisasi yang berbentuk ramping maka jumlah pembidangan secara horizontal harus ditekan seminimal mungkin sesuai dengan beban dan sifat tugasnya, sehingga span of controlnya berada pada posisi ideal.
4. Organisasi bersifat jejaring (*networking*), di era otonomi daerah, *networking* antar pemerintah daerah maupun dengan pihak lain menjadi sangat penting dalam rangka memanfaatkan keunggulan komparatif/keunggulan kompetitif masing-masing daerah, *networking* tersebut akan sangat bermanfaat sebagai sarana saling berbagi pengalaman (*sharing of experience*), maupun saling berbagi dalam memikul tanggung jawab pembiayaan secara proposional (*sharing of burdens*).
5. Organisasi bersifat fleksibel dan adaptif, perubahan merupakan sesuatu yang konstan, oleh karena itu, organisasi harus fleksibel dan adaptif, artinya bahwa organisasi itu mampu untuk mengikuti setiap perubahan yang terjadi terutama perubahan yang diakibatkan oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

6. Organisasi banyak diisi jabatan-jabatan fungsional, sejalan dengan bentuk organisasi yang flat, organisasi hendaknya lebih banyak diisi oleh pejabat-pejabat fungsional yang mengedepankan kompetensi dan profesionalitas dalam pelaksanaan tugasnya, sebaliknya, jabatan struktural sebaiknya dibentuk dalam rangka mewedahi tugas-tugas yang bersifat manajerial saja sehingga perlu disederhanakan hanya untuk level pimpinan tertentu.
7. Organisasi menerapkan strategi "*learning organization*", organisasi perangkat daerah mau tidak mau harus berhadapan dengan perubahan yang sangat cepat dalam suasana tersebut diperlukan organisasi yang mampu mentransformasikan dirinya untuk menjawab tantangan-tantangan dan memanfaatkan kesempatan yang timbul akibat perubahan tersebut proses transformasi atau belajar dari setiap unsur dalam organisasi tersebut kita kenal sebagai "*learning organization*" atau "organisasi pembelajar". Pada akhirnya organisasi yang cepat belajar akan mampu beradaptasi dengan cepat terhadap perubahan yang terjadi.

Berdasarkan kegiatan yang direncanakan maka kriteria keberhasilan dari program penguatan organisasi adalah:

1. Tersedianya peta tugas dan fungsi unit kerja di instansi yang tepat fungsi dan tepat ukuran yang dituangkan di dalam dokumen struktur Organisasi dan Tata Kerja instansi.
2. Tersedianya rencana penguatan (dokumen organisasi dan tata kerja, uraian tugas dan fungsi) unit organisasi yang secara fungsional melaksanakan fungsi organisasi, tata laksana, pelayanan publik, kepegawaian dan diklat.

1.5.5 Penelitian Terdahulu

Penelitian yang dilakukan oleh Syahrudin yang berjudul “Evaluasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Industri”, memfokuskan pada deskripsi evaluasi implementasi kebijakan pemerintah dalam mengembangkan kawasan industri. Penelitian ini bertujuan untuk melakukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri di Kabupaten Karawang. Dalam penelitian ini menggunakan teori yang dikemukakan oleh Edward III, Pendekatan Edwards III (1980) digunakan untuk mengkaji implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri di Kabupaten Karawang. Edwards III menyebutkan bahwa suatu kebijakan sekalipun diimplementasikan dengan baik, namun bila tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan. Demikian juga apabila suatu kebijakan yang telah direncanakan sangat baik namun dalam implementasinya kurang baik, maka bisa saja kebijakan tersebut mengalami kegagalan. Terdapat dua pertanyaan penting untuk mengkaji implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri yaitu prakondisi apa yang diperlukan oleh faktor-faktor atau variabel yang mempengaruhi kebijakan pengembangan kawasan industri di kabupaten karawang sehingga implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri dapat berhasil dan hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri mengalami kegagalan.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Ika Sartika yang berjudul “Evaluasi Kebijakan Pemberdayaan Nelayan”, penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi kebijakan pemberdayaan nelayan berdasarkan komponen-komponen yang diperkenalkan oleh Akib (2009; 11) di Kecamatan Pangandaran Kabupaten Ciamis. Penelitian ini menggunakan metoda dinamika sistem sebagai alat perancangan kebijakan sistem operasi nelayan. Model yang dikembangkan menggunakan tiga ukuran performansi untuk mengevaluasi kebijakan pengembangan sistem operasi perikanan, yaitu: (1) Pendapatan per kapita nelayan (perspektif ekonomi nelayan); (2)

Produksi ikan (perspektif ekonomi nasional); (3) Populasi/stok ikan (perspektif lingkungan). Hasil simulasi kebijakan menunjukkan bahwa, dalam jangka panjang, perbaikan sistem operasi yang dilakukan berdasarkan permintaan pasar, ketersediaan kapasitas efektif penangkapan ikan, serta stok ikan secara bertahap dapat meningkatkan pendapatan nelayan serta menjaga kelestarian sumber daya ikan. Kebijakan di atas dapat diimplementasikan dengan efektif jika nelayan sudah dapat memasok hasil laut dengan kualitas yang baik dan memenuhi standar yang dipersyaratkan. Sementara di Indonesia secara umum masih didominasi oleh nelayan tradisional yang pergi melaut dengan menggunakan kapal sederhana tanpa dibekali teknologi penyimpanan yang baik, sehingga kualitas ikan ketika tiba di tempat pendaratan sudah menurun secara ekonomis (Heruwati, 2002; 94). Alternatif lain yang ditawarkan oleh Heruwati (2002; 94) adalah pemberdayaan nelayan dalam hal pengolahan ikan secara tradisional.

Sedangkan penelitian dari Sri Nuraini yang berjudul “Evaluasi Kebijakan Pemekaran Wilayah di Kabupaten Bekasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah”, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah kebijakan pemekaran wilayah yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bekasi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu pemekaran wilayah melalui pemekaran wilayah kecamatan untuk dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Penelitian ini menggunakan pendekatan dari William N Dunn yaitu menilai keberhasilan evaluasi dari enam kriteria, antara lain: 1) Efektifitas, 2) Efisiensi, 3) Kecukupan, 4) Pemerataan, 5) Responsivitas, dan 6) Ketepatan.

Pada penelitian dengan judul Evaluasi Kebijakan Pemerintah Kota Semarang Tentang Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang yang penulis buat ini memiliki perbedaan dengan penelitian-penelitian mengenai evaluasi kebijakan diatas, yaitu teori yang digunakan untuk mengetahui keberhasilan dari suatu kebijakan dalam penelitian ini menggunakan teori yang

dikemukakan oleh William N. Dunn yang mana melihat keberhasilan suatu kebijakan dari beberapa kriteria-kriteria khusus yaitu:

No	Kriteria	Penjelasan
1.	Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?
2.	Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?
3.	Kecukupan	Seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah?
4.	Pemerataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda?
5.	Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuat preferensi/nilai kelompok dan dapat memuaskan mereka?
6.	Ketepatan	Apakah hasil yang dicapai bermanfaat?

Sumber: Dunn, 2000:611.

Sedangkan penelitian-penelitian diatas menggunakan berbagai macam teori seperti Edward III dan pandangan yang dikemukakan oleh Akib. Selain itu juga dalam penelitian ini evaluasi kebijakan yang akan diteliti adalah bersifat kelembagaan, sedangkan penelitian-penelitian diatas melakukan evaluasi kebijakan program-program pemerintah.

1.6 Operasionalisasi Konsep

Penelitian memaparkan tentang aspek- aspek yang terkait dengan persoalan penelitian dan apa saja yang akan digali oleh peneliti dalam menggambarkan yang terjadi terkait dengan masalah yang akan diteliti. Fenomena yang akan diamati dalam penelitian ini adalah mengenai "Evaluasi Kebijakan Pemerintah Kota Semarang Tentang Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang". Penelitian ini berusaha untuk meneliti dan mengetahui hal-hal apa saja yang terjadi terutama berusaha untuk mengulas dan menggambarkan mengenai bagaimana kinerja dari Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang (BP2KS) dalam tugas dan fungsinya untuk memasarkan pariwisata yang ada di Kota Semarang serta meningkatkan kunjungan dari wisatawan dan meningkatkan pendapatan dari sektor pariwisata di Kota Semarang.

Evaluasi dari Peraturan Walikota Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Badan Promosi Pariwisata dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui dampak-dampak yang ditimbulkan akibat adanya pendirian Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang (BP2KS) tersebut terhadap masyarakat maupun industri pariwisata di kota Semarang itu sendiri. Selain itu evaluasi dalam Peraturan Walikota ini bertujuan untuk menilai apakah dalam pelaksanaan kebijakan pendirian BP2KS dapat dikatakan berhasil atau tidak berdasarkan indikator-indikator yang ada di dalam evaluasi kebijakan. Dalam evaluasi kebijakan kebijakan antara lain terdapat beberapa indikator yang dikemukakan oleh beberapa ahli dalam bidang kebijakan publik, salah satunya adalah yang dikemukakan oleh William Dunn (*Subarsono, 2013:126*) yang mana terdapat lima indikator dalam proses evaluasi yang antara lain adalah efektivitas, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan.

Terkait dengan evaluasi kebijakan Pemerintah Kota Semarang tentang Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang maka indikator-indikator tersebut dapat diterapkan ke dalam evaluasi kebijakan tersebut seperti berikut:

1. Efektivitas berkenaan dengan bagaimana BP2Ks menjalankan tugas dan fungsinya yang tercantum dalam Peraturan Walikota Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Badan Promosi Pariwisata selama ini..
2. Efisiensi berkaitan dengan berapa jumlah dana yang terkumpul diluar dana APBFD yang digunakan untuk operasional BP2KS.
3. Kecukupan berkaitan dengan seberapa sukses program-program yang diinisiasi oleh BP2KS sejauh ini.
4. Pemerataan berkaitan dengan bagaimana pengaruh yang diberikan BP2KS terhadap para pelaku pariwisata lainnya.
5. Responsivitas berkaitan dengan bagaimana daya tanggap BP2KS terhadap permasalahan yang ada di sektor pariwisata Kota Semarang.
6. Ketepatan berkaitan dengan kesesuaian langkah-langkah yang dilakukan oleh BP2KS dengan misi daerah Kota Semarang di bidang pariwisata.

Berdasarkan indikator menurut William Dunn tersebut, maka penilaian yang akan diambil dalam tiap indikator sebagai berikut:

1. Efektivitas
 - a. Pencapaian tujuan dari Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang yang berkenaan dengan pemasaran industri pariwisata Kota Semarang.
 - b. Produk atau hasil yang diciptakan oleh Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang dalam pemasaran pariwisata di Kota Semarang.
 - c. Pemecahan masalah yang muncul dalam proses pencapaian tujuan yang dilakukan oleh Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang.

2. Efisiensi
 - a. Pendanaan yang diperoleh Badan Promosi Pariwisata untuk menjalankan kegiatannya.
 - b. Biaya anggaran yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Semarang dalam membiayai kegiatan Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang dalam melaksanakan tugasnya.
 - c. Jumlah serapan dana dari program-program atau kegiatan yang dilakukan oleh Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang.

3. Kecukupan
 - a. Impelementasi dari Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang terhadap regulasi yang telah berlaku dan prosesnya.
 - b. Prospek masa depan dalam pendirian Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang terhadap kondisi industri pariwisata Kota Semarang.
 - c. Kecakapan Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang dalam menghadapi isu-isu terkait pariwisata yang muncul di Kota Semarang.

4. Pemerataan

- a. Manfaat pendirian Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang terhadap Pemerintah Kota Semarang.
- b. Manfaat pendirian Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang terhadap organisasi-organisasi mitra diluar pemerintahan.
- c. Manfaat pendirian Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang terhadap masyarakat Kota Semarang itu sendiri.

5. Responsivitas

- a. Tanggapan dari pelaku kebijakan pendirian Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang terhadap pencapaian dan kegiatan dari Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang tersebut.
- b. Tanggapan organisasi diluar pemerintahan terhadap pencapaian dan kegiatan Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang.
- c. Tanggapan masyarakat terhadap pencapaian dan kegiatan Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang.

6. Ketepatan

- a. Manfaat dari program-program kebijakan yang diambil oleh pemerintah Kota Semarang melalui Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang.
- b. Perkembangan industri pariwisata di Kota Semarang setelah didirikannya Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang.
- c. Dampak yang ditimbulkan Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang terhadap pola pikir dan pola kehidupan masyarakat Kota Semarang terkait pariwisata.

Penelitian ini memfokuskan pada evaluasi kebijakan Pemerintah Kota Semarang tentang Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang dengan menggunakan indikator-indikator evaluasi yang dikemukakan oleh William Dunn.

1.7 Metode Penelitian

Metode merupakan cara untuk mengungkapkan kebenaran yang objektif. Kebenaran tersebut merupakan tujuan, sementara metode itu adalah cara. Penggunaan metode dimaksudkan agar kebenaran yang diungkapkan benar-benar berdasarkan bukti ilmiah yang kuat. Oleh karena itu, metode dapat diartikan pula sebagai prosedur atau rangkaian cara yang secara sistematis dalam menggali kebenaran ilmiah. Sedangkan penelitian dapat diartikan sebagai pekerjaan ilmiah yang harus dilakukan secara sistematis, teratur dan tertib, baik mengenai prosedurnya maupun dalam proses berfikir tentang materinya (Nawawi dan Martini dalam Prastowo, 2011). Furchan (2007) menyatakan bahwa metode penelitian merupakan strategi umum yang dianut dalam pengumpulan dan analisis data yang diperlukan untuk menjawab persoalan yang dihadapi.

Dengan kata lain, metode penelitian merupakan suatu cara yang harus dilakukan oleh peneliti melalui serangkaian prosedur dan tahapan dalam melaksanakan kegiatan penelitian dengan tujuan memecahkan masalah atau mencari jawaban terhadap suatu masalah. Penelitian pada hakikatnya merupakan penerapan pendekatan ilmiah pada pengkajian suatu masalah.

1.7.1 Desain Penelitian

Penelitian Eksploratif, yaitu berusaha untuk menggali atau menjajaki ada tidaknya atau ingin mengetahui secara lebih mendalam terhadap suatu masalah tertentu.

Penelitian Deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan gejala sosial tertentu. Sedangkan yang lain menyebutkan bahwa penelitian diskriptif yaitu sebuah penelitian dengan cara mengumpulkan data sebanyak-banyaknya mengenai faktor-faktor yang merupakan pendukung terhadap pengembangan program kebijakan, kemudian menganalisis faktor-faktor tersebut untuk merumuskan sebuah perencanaan strategis.

Berdasarkan jenis penelitian yang dikemukakan tersebut di atas peneliti memilih menggunakan metode penelitian kualitatif bersifat deskriptif,

dengan demikian data yang terkumpul berbentuk kata-kata, gambar, bukan angka-angka. Kalaupun ada angka-angka, sifatnya hanya sebagai penunjang. Penelitian deskriptif juga bertujuan untuk memperoleh gambaran secara rinci mengenai keadaan obyek atau subyek pengamatan.

Sukmadinata (2006:72) menjelaskan Penelitian deskriptif adalah suatu bentuk penelitian yang ditujukan untuk mendeskripsikan fenomena-fenomena yang ada, baik fenomena alamiah maupun fenomena buatan manusia. Fenomena itu bisa berupa bentuk, aktivitas, karakteristik, perubahan, hubungan, kesamaan, dan perbedaan antara fenomena yang satu dengan fenomena lainnya. Menurut Hidayat syah penelitian deskriptif adalah metode penelitian yang digunakan untuk menemukan pengetahuan yang sekuas-luasnya terhadap objek penelitian pada suatu masa tertentu. Sedangkan menurut Punaji Setyosari ia menjelaskan bahwa penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk menjelaskan atau mendeskripsikan suatu keadaan, peristiwa, objek apakah orang, atau segala sesuatu yang terkait dengan variabel-variabel yang bisa dijelaskan baik dengan angka-angka maupun kata-kata.

1.7.2 Situs Penelitian

Dalam melakukan penelitian tentang Evaluasi Kebijakan Pemerintah Kota Semarang Tentang Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang, peneliti mengambil lokasi atau situs penelitian di Kota Semarang dengan alasan Kota Semarang merupakan kota dimana Peraturan Walikota tersebut berlaku, serta masih kurangnya sosialisasi dari pemerintah mengenai Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang kepada masyarakat.

1.7.3 Subjek Penelitian

Sementara untuk subjek penelitiannya, penelitian ini akan menggunakan teknik purposive sampling, yakni suatu metoda sampling. Metoda sampling yang digunakan adalah non random sampling yang

terdiri dari pejabat dilingkungan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang yang berwenang menangani Badan Promosi Pariwisata.

Menurut Natzir (Pratiwi, 2008; 33), teknik ini juga dinamakan dengan judgment sampling karena pengambilan sampel dari poulasi dilakukan berdasarkan atas pertimbangan pribadi yang ditentukan oleh peneliti.

Sebagaimana diketahui dalam penelitian kualitatif, peneliti akan memasuki situasi sosial tertentu, melakukan pengamatan dan wawancara kepada orang-orang yang dipandang tahu tentang situasi sosial dalam obyek penelitian penulis.

1.7.4 Jenis Data

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan tipe penelitian deskriptif kualitatif. Bogdan dan Taylor (Moelong, 2004: 67) mendefinisikan deskriptif kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasikan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau tidak tertulis dari pelaku-pelaku yang diamati.

Berdasarkan pada pendekatan kualitatif, dapat ditemukan banyaknya fenomena dan makna lain yang masih tersembunyi atau belum banyak diketahui oleh kita semua.

1.7.5 Sumber Data

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang dikumpulkan dan diolah sendiri oleh penulis secara langsung dari sumbernya, meliputi:

1. Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang
2. Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Evaluasi
3. Kepala Bagian Pemasaran Pariwisata
4. Kepala Seksi Promosi
5. Ketua Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang
6. Organisasi yang menjadi mitra dari Badan Promosi Pariwisata Kota Semarang, antara lain:

- a) Perhimpunan Hotel & Restoran Indonesia.
- b) *Association of Indonesian Tours and Travel*
- c) Himpunan Pramuwisata Indonesia
- d) Dewan Pariwisata Jawa Tengah
- e) Komisi Penyiaran Informasi Daerah Jawa Tengah
- 7. Masyarakat Kota Semarang, yang meliputi:
 - a) Komunitas Pegiat Kebudayaan
 - b) Komunitas Pecinta Lingkungan
 - c) Masyarakat umum

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh, dalam bentuk yang sudah jadi dan telah diolah oleh pihak lain. Biasanya sudah terpublikasikan ke masyarakat umum, yang meliputi data dari studi pustaka diantaranya buku, serta dokumen penunjang lainnya dan pengumpulan informasi dari internet.

1.7.6 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, pengumpulan datanya akan menggunakan tiga teknik utama sebagai berikut (Lofland, 1984: 47) dalam (Moelong, 2000: 112) :

- a. Wawancara terstruktur, yaitu wawancara dengan informan secara individual dengan tetap mengacu pada panduan wawancara yang telah disusun.
- b. Observasi, yaitu proses mengamati aktivitas secara langsung di lapangan dalam kegiatan survey di Kota Semarang dengan tujuan memperoleh data yang relevan.

Kajian Dokumentasi, yaitu bentuk upaya untuk mendapatkan data sekunder yang berasal dari buku petunjuk pelaksanaan, data-data, dan informasi-informasi lain dari berbagai sumber.

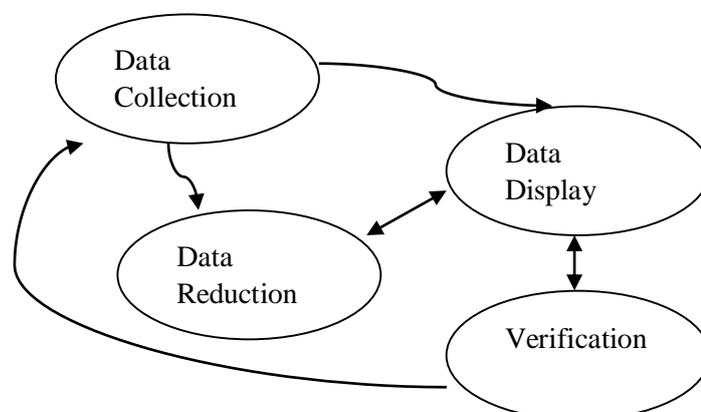
1.7.7 Analisis dan Interpretasi Data

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif, dengan lebih banyak bersifat uraian dari hasil wawancara dan studi dokumentasi. Data yang telah diperoleh akan dianalisis secara kualitatif serta diuraikan dalam bentuk deskriptif. Menurut Patton (Moleong, 2001:103), analisis data adalah “proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan uraian dasar”. Definisi tersebut memberikan gambaran tentang betapa pentingnya kedudukan analisis data dilihat dari segi tujuan penelitian. Prinsip pokok penelitian kualitatif adalah menemukan teori dari data.

Penulis menggunakan teknik analisis domain (Burhan Bungin, 2005: 85) teknik analisis domain digunakan untuk menganalisis gambaran objek penelitian secara umum atau ditingkat permukaan, namun relatif utuh untuk tentang objek penelitian tersebut. Teknik analisis domain ini hanya ditargetkan untuk memperoleh gambaran seutuhnya dari objek yang diteliti, tanpa harus diperincikan secara detail unsur-unsur yang ada didalam keutuhan obyek penelitian tersebut.

Miles dan Huberman (1984), mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus-menerus sampai tuntas. Berikut adalah aktivitas dalam analisis data:

Gambar 1.2 Komponen Dalam Analisis Data (*Interactive Model*)



Sumber : Miles, Huberman dan Saldana (2014:33)

a. Pengumpulan Data (*Data Collection*)

Pengumpulan data merupakan bagian integral dari kegiatan analisis data. Kegiatan pengumpulan data pada penelitian ini adalah dengan menggunakan wawancara dan studi dokumentasi.

b. Reduksi Data (*Data Reduction*)

Reduksi data, diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi dilakukan sejak pengumpulan data dimulai dengan membuat ringkasan, mengkode, menelusur tema, membuat gugus-gugus, menulis memo dan sebagainya dengan maksud menyisihkan data/informasi yang tidak relevan.

c. Display Data (*Data Display*)

Display data adalah pendeskripsian sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data kualitatif disajikan dalam bentuk teks naratif. Penyajiannya juga dapat berbentuk matrik, diagram, tabel dan bagan.

d. Verifikasi (*Verification*)

Merupakan kegiatan akhir dari analisis data. Penarikan kesimpulan berupa kegiatan interpretasi, yaitu menemukan makna data yang telah disajikan. Antara display data dan penarikan kesimpulan terdapat aktivitas analisis data yang ada. Dalam pengertian ini analisis data kualitatif merupakan upaya berlanjut, berulang dan terus-menerus. Masalah reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/ verifikasi menjadi gambaran keberhasilan secara berurutan sebagai rangkaian kegiatan analisis yang terkait. Selanjutnya data yang telah dianalisis, dijelaskan dan dimaknai dalam bentuk kata-kata untuk mendeskripsikan fakta yang ada di lapangan, pemaknaan atau untuk menjawab pertanyaan penelitian yang kemudian diambil intisarinya saja.

Berdasarkan keterangan di atas, maka setiap tahap dalam proses tersebut dilakukan untuk mendapatkan keabsahan data dengan menelaah seluruh data yang ada dari berbagai sumber yang telah didapat dari lapangan dan dokumen pribadi, dokumen resmi, gambar, foto dan sebagainya melalui metode wawancara yang didukung dengan studi dokumentasi.

1.7.8 Kualitas Data

Keabsahan data dalam penelitian kualitatif harus memenuhi beberapa persyaratan sehingga dipandang sebagai penelitian ilmiah dan memiliki taraf kepercayaan terhadap hasil penelitian. Moleong (1998) mengemukakan empat kriterianya, yaitu:

1. Kredibilitas

Kredibilitas merupakan penetapan hasil penelitian kualitatif yang kredibel atau dapat dipercaya dari persepektif partisipan dalam penelitian tersebut. Karena dari perspektif ini tujuan penelitian kualitatif adalah untuk mendeskripsikan atau memahami fenomena yang menarik perhatian dari sudut pandang partisipan. Partisipan adalah satu-satunya orang yang dapat menilai secara sah kredibilitas hasil penelitian tersebut. Kredibilitas dapat dilakukan dengan pengamatan secara berkelanjutan pada saat wawancara, observasi, dan menggunakan bahan-bahan referensi.

2. Transferabilitas

Transferabilitas merujuk pada tingkat kemampuan hasil penelitian kualitatif untuk dapat digeneralisasikan atau ditranfer pada konteks atau seting yang lain. Dari sebuah perspektif kualitatif transferabilitas merupakan tanggung jawab seseorang dalam melakukan generalisasi. Peneliti kualitatif dapat meningkatkan transferabilitas dengan melakukan suatu pekerjaan mendeskripsikan konteks penelitian dan asumsi-asumsi yang menjadi sentral pada penelitian tersebut. Orang yang ingin mentransfer hasil penelitian pada konteks yang berbeda bertanggung

jawab untuk membuat keputusan tentang bagaimana transfer tersebut masuk akal.

3. Dependabilitas

Dependabilitas menekankan perlunya peneliti untuk memperhitungkan konteks yang berubah-ubah dalam penelitian yang dilakukan. Peneliti bertanggung jawab menjelaskan perubahan-perubahan yang terjadi dalam setting dan bagaimana perubahan-perubahan tersebut dapat mempengaruhi cara pendekatan penelitian dalam studi tersebut.

4. Konfirmabilitas

Konfirmabilitas adalah kriteria kepastian untuk menilai kualitas hasil penelitian dengan merekam pelacakan data dan informasi. Konfirmabilitas merujuk pada tingkat kemampuan hasil penelitian yang dikonfirmasi oleh orang lain. Terdapat sejumlah strategi untuk meningkatkan konfirmabilitas, peneliti dapat mendokumentasikan prosedur untuk mengecek dan mengecek kembali seluruh data penelitian.