

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Administrasi publik erat kaitannya dengan pelaksanaan atau penyelenggaraan dari kebijakan-kebijakan suatu negara. Keberadaannya tidak dapat dihindari dan tidak dapat dihilangkan untuk melayani kepentingan masyarakat. Seperti yang dikatakan Pfiffner dan Presthus (Syafii, 2007), bahwa administrasi publik meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik. Jika dalam konteks administrasi berkaitan dengan arti pelayanan, maka seluruh Penyelenggara Negara merupakan pelayan (*servant*) masyarakat. Untuk itu diperlukan perbaikan-perbaikan di dalam sistem administrasi agar terhindar dari patologi-patologi yang dapat berkembang di dalamnya. Perbaikan-perbaikan tersebut dapat berupa reformasi, baik dari segi birokrasi, organisasi, personel, maupun sistemnya.

Reformasi administrasi publik tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga di seluruh dunia, bahkan di negara maju sekalipun. Bahwa proses reformasi birokrasi di negara maju pun masih tetap berlangsung hingga saat ini (Rewansyah, 2010). Pemerintah senantiasa dituntut untuk terus mengikuti perkembangan zaman dan tuntutan masyarakat sehingga dapat meningkatkan kemampuan dan pelayanannya. Bergesernya pemerintahan Orde Baru menyebabkan terjadinya pelaksanaan reformasi nasional, dimulai dengan menata kembali sistem ketatanegaraan dengan melakukan amandemen terhadap batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945

sebanyak empat kali. Dalam kurun waktu 1999-2002, Undang-Undang Dasar 1945 mengalami empat kali perubahan (amandemen) yang ditetapkan dalam Sidang Umum dan Sidang Tahunan MPR, yaitu:

- (a) Sidang Umum MPR 1999, tanggal 14-21 Oktober 1999 → Perubahan Pertama UUD 1945.
- (b) Sidang Tahunan MPR 2000, tanggal 7-18 Agustus 2000 → Perubahan Kedua UUD 1945.
- (c) Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 1-9 November 2001 → Perubahan Ketiga UUD 1945.
- (d) Sidang Tahunan MPR 2002, tanggal 1-11 Agustus 2002 → Perubahan Keempat UUD 1945.

Perubahan mekanisme katatanegaraan yang terjadi secara umum diarahkan agar tercipta "*check and balance*" yang lebih baik di lembaga-lembaga pemerintah. Seperti yang disampaikan Caiden (Zauhar, 2007) bahwa reformasi administrasi bertujuan untuk memberikan saran tentang bagaimana caranya agar individu, kelompok dan institusi, dapat mencapai tujuan lebih efektif, ekonomis dan lebih cepat.

Era reformasi menimbulkan perubahan dari sistem pemerintahan yang sentralistik ke desentralisasi dengan otonomi yang seluas-luasnya. Pada dasarnya tujuan pemberian otonomi di tingkat kabupaten/kota adalah untuk mempercepat pembangunan daerah. Percepatan pembangunan diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan prinsip demokratisasi dan desentralisasi yang menempatkan masyarakat bukan hanya sebagai obyek, tetapi juga sebagai subyek dari pelaksanaan program pemerintah.

Reformasi merupakan simbol demokrasi, dimana pemerintahan yang demokratis memulai program kerja pemerintahannya dari apa yang menjadi

keinginan, kebutuhan dan keperluan masyarakat. Tuntutan kesadaran dan perubahan makna birokrasi atau pemerintah, akan memberi warna baru bagi pelaksanaan demokrasi pemerintahan di Indonesia (Utomo, 2007). Reformasi memberikan tuntutan kepada pemerintah agar lebih mendengarkan apa yang dibutuhkan dan diharapkan oleh masyarakat melalui sistem pemerintahan yang desentralisasi.

Reformasi dengan prinsip demokrasi dan desentralisasi memaksa pemerintah daerah untuk mentransformasi diri menjadi *entrepreneurial-competitive-government*. Pemerintah dituntut untuk lebih jeli dan selalu berfikir keras untuk melihat dan memanfaatkan peluang yang muncul untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat (Kertajaya, 2005). Sedangkan *competitive government* merupakan pemerintah daerah yang mendorong adanya kompetisi di antara pemerintah daerah yang memberikan *service* atau pelayanan terbaik pada para konstituennya, baik itu investor, wisatawan maupun masyarakat luas.

Pencitraan suatu kota yang saat ini lebih dikenal dengan *city branding* pada dasarnya merupakan proses demokrasi, dimana pelayanan yang diberikan pemerintah daerah dapat lebih efektif dan efisien sesuai dengan potensi daerah tersebut. *City branding* juga merupakan salah satu alat untuk melawan persaingan antar kota atau pemerintah daerah di era reformasi ini. Untuk itu suatu kota membutuhkan *brand* atau merk yang baik dan sesuai dengan dirinya sebagai suatu jaminan dari keunggulan yang dimilikinya. Dalam dunia bisnis, *brand* atau merk sangat menentukan keberhasilan suatu perusahaan. Oleh sebab itu banyak perusahaan mengalokasikan anggaran yang sangat besar untuk dapat

mempromosikan *brand*-nya ke masyarakat luas. Maka sebuah daerah membutuhkan *Brand* yang kuat pula. Diakui atau tidak di sektor publik, dengan penerapan otonomi daerah dan semakin nyatanya serta meluasnya trend globalisasi saat ini, daerah pun harus saling berebut satu sama lain dalam hal:

- Perhatian (*attention*)
- Pengaruh (*influence*)
- Pasar (*market*)
- Tujuan bisnis dan investasi (*business & investment destination*)
- Turis (*tourist*)
- Tempat tinggal penduduk (*residents*)
- Orang-orang berbakat (*talents*), dan
- Pelaksanaan kegiatan (*events*)

Secara definisi, *City Branding* adalah identitas, simbol, logo, atau merk yang melekat pada suatu daerah. Pemerintah daerah harus mampu membangun *Brand* untuk daerahnya, tentu yang sesuai dengan potensi maupun *positioning* yang menjadi target daerah tersebut. Menurut Kevin L. Keller (Sebastian, 2007), pencitraan kota dapat memberikan manfaat, yaitu:

- (a) *Legibility* (Kejelasan); Sebuah kejelasan emosional suatu kota dirasakan secara jelas oleh warga kota. Jelasnya sebuah *image* atau citra yang bersih memungkinkan seseorang melakukan mobilitas di dalam kota secara mudah dan cepat. Artinya suatu kota atau bagian kota atau kawasan bisa dikenali dengan cepat dan jelas mengenai distriknya, *landmark*-nya, atau jalur jalannya dan bisa langsung dilihat pola keseluruhannya.
- (b) Identitas dan Susunan; Identitas artinya *image* atau citra orang akan menuntut suatu pengenalan atas suatu obyek dimana didalamnya harus tersirat perbedaan obyek tersebut dengan obyek lainnya sehingga orang dengan mudah bisa mengenalinya. Susunan artinya adanya kemudahan pemahaman pola suatu blok-blok yang menyatu antar bangunan dan ruangan terbukanya.
- (c) *Image ability*; dalam hal ini berartinya kualitas secara fisik suatu obyek yang memberikan peluang yang besar untuk timbulnya *image* yang kuat yang diterima orang. Sehingga *image* ditekankan pada kualitas fisik suatu kawasan atau lingkungan yang menghubungkan atribut identitas dengan strukturnya, dan suatu *image* dibentuk oleh elemen-elemen pembentuk wajah kota.

Perkembangan suatu kota sangat berpengaruh terhadap masyarakat yang mendiaminya. Oleh karena itu, tidak heran jika struktur tata ruang kota dapat mempengaruhi perilaku makhluk yang bertempat tinggal di dalamnya seperti halnya manusia atau penduduk wilayah tersebut. Cara untuk membentuk manusia yang baik adalah dengan membangun tempat tinggal yang ideal. Salah satunya adalah dengan membentuk pencitraan dari suatu kota atau *city branding*. *City branding* sebagai identitas kota di era reformasi ini sangat dibutuhkan oleh setiap kota untuk lebih mengembangkan potensi dan mengenalkan kotanya secara luas. Setiap daerah berusaha untuk mengembangkan daerahnya agar kesejahteraan daerah tersebut dapat ditingkatkan. *Brand* digunakan sebagai janji pada *stakeholder* agar mereka berkenan menanamkan modal sebagai alat untuk menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dapat digunakan untuk kemajuan dan kesejahteraan masyarakat kotanya. Menurut Ohmae (Syafrizal, 2007), menyatakan salah satu elemen keberhasilan daerah atau Negara adalah kemampuannya memberikan merek pada dirinya sendiri dan menawarkan sesuatu yang berbeda (unik) dan memisahkannya dari persaingan.

Dalam membentuk *city branding* diperlukan fokus yang terarah dan jelas sesuai dengan orientasi konsepnya, jika hal tersebut sudah terlaksana barulah dapat membangun hal lain (<http://swa.co.id>). Setiap masuk ke sebuah kota, terdapat berbagai slogan atau suatu istilah yang merupakan kependekan dari berbagai keinginan kota tersebut. Sebuah slogan pada dasarnya harus dapat mencerminkan kekhasan kota bukan hanya pernyataan diri yang tidak memperlihatkan karakter kota tersebut. Selain itu logo juga memiliki peranan

penting untuk membangun ingatan sekaligus menunjukkan personalitas dari kota tersebut. *City branding* harus secara eksternal dapat membedakan suatu daerah dari daerah lain dan secara internal mampu menginspirasi masyarakat untuk berbuat banyak bagi keberhasilan daerah tersebut.

Secara Global terdapat beberapa kota di dunia yang telah memiliki *brand* yang kuat, seperti kota Roma sebagai “*City of Seven Hills*”, kota Mesir sebagai “*Valley of the Kings*”, kota Paris sebagai “*City of Romance*” kota New York sebagai “*The City That Never Sleep*”, dan kota Munchen “*Die Weltstadt mit Herz*” (kota dengan hati).

Sejalan pula dengan *city branding* kota-kota di dunia, di Indonesia beberapa kota pun tengah mengusung pencitraan kotanya seperti yang diusung oleh kota solo yaitu “*Solo the Spirit of Java*”, kota Bogor sebagai “*The Rainy City*”, kota Bali sebagai “*The Island of Paradise*” kota Bandung dengan “*Paris Van Java*” dan Kota Surabaya dengan “*Sparkling Surabaya*”. Slogan-slogan tersebut dibentuk pemerintah daerah setempat untuk menggambarkan daerahnya. Slogan-slogan tersebut juga dilengkapi dengan logo-logo yang sangat menarik. Tujuannya untuk menarik berbagai pihak untuk datang dan menikmati daerah tersebut.

City Branding semata-mata bukan hanya tugas dari sektor publik atau pemerintah akan tetapi tugas dan kolaborasi dari semua pihak (*stakeholders*) yang terkait dengan kota tersebut. Sebuah kota, harus berfungsi sebagai tujuan untuk pencari kerja, industri, tempat tinggal, transportasi umum dan atraksi serta rekreasi. “*Good branding can assist in making cities desirable, just as bad*

branding can assist in making cities undesirable” (Kompasiana, 2010). (sebuah kota harus memiliki kualitas yang baik untuk mendapatkan kekuatan *brand*-nya secara sukses, akan tetapi banyak faktor yang harus tercakup di dalamnya). Kualitas yang baik dari dengan adanya kerjasama yang baik antara penduduk kota dengan pemerintah kota yang merupakan faktor kunci dalam menentukan potensi merk sebuah kota tentunya dapat membentuk sebuah *brand* yang kuat. Semisal suatu kota telah ditetapkan sebagai kota pariwisata, maka tentunya pemasukan terbesar adalah dari sektor wisata, dan sebagai tugas dari pemerintah kota adalah mengatur jalannya arus ekonomi yang dilandasi sektor pariwisata.

Dengan adanya desentralisasi wilayah Batu, menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 1950 mengenai Pembentukan Daerah Kabupaten dalam lingkungan Propinsi Jawa Timur, Batu masih merupakan kecamatan dalam lingkungan wilayah Pemerintah Kabupaten Malang. Kemudian pada tahun 1997 berkembang menjadi daerah Administratif Batu, kemudian statusnya berubah menjadi kota Batu pada tahun 2001. Dengan adanya semboyan “BATU BERAMAL” yang merupakan singkatan dari *Bersih, Elok, Rapi, Aman, Manusiawi, Argowisata* dan *Industri*, serta *Lestari*. Berdasarkan semboyan tersebut, sejak awal pembentukan Kota Batu telah diarahkan menuju kota bisnis dengan memajukan bidang pariwisata. Bidang pariwisata sesuai dengan kelebihanannya yang memiliki konstruksi wilayah lereng gunung dan udara yang sejuk. Sehingga dapat menjadi tempat yang nyaman untuk istirahat maupun tempat wisata. Bidang ini diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat sekaligus dapat meningkatkan pendapatan daerah. Sehingga sejak

tahun 2007 berdasarkan sambutan walikota Batu, Eddy Rumpoko, Kota Batu memiliki visi “Mewujudkan Kota Batu sebagai Sentra Pariwisata Jawa Timur”. Melalui *branding* yang kuat suatu kota dapat lebih mudah untuk memasarkan dan menarik investor untuk mengembangkan daerah tersebut.

Kenyataannya, “Kota Wisata Batu” yang telah dijadikan *image* khusus bagi kota Batu sendiri sampai saat ini masih menjadi sesuatu yang belum tertanam dengan baik sebagai *brand identity* yang lepas dari persepsi masyarakat sebagai bagian dari kota Malang. Kota wisata Batu masih seringkali diidentikkan dengan Kabupaten Malang dengan masih banyaknya para wisatawan menyebut kota Batu-Malang. Jika dilihat dari visi-misi Kota Batu sebagai “*Tourism Center*” bagi Jawa Timur tentunya *brand* yang telah dibentuk diharapkan dapat menjadikan Kota Wisata Batu menjadi kota mandiri yang berbeda dan terlepas dari kota Malang dan bertujuan untuk meningkatkan perekonomian yang bertumpu pada industri pariwisata.

Hal tersebut merupakan suatu tantangan tersendiri bagi kota wisata Batu dalam hal ini pemerintah kota yakni Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, dalam rangka membangun status kota wisata untuk menjadikannya tujuan wisata yang berbeda dengan kota maupun kabupaten Malang. Penelitian ini difokuskan kembali pada peran serta Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Batu karena Dinas Pariwisata dan Kebudayaan merupakan sebuah institusi yang dibawah langsung oleh walikota untuk merencanakan promosi kota Batu sebagai kota wisata, sehingga tentunya dinas tersebut memiliki wewenang dalam kegiatan

memperkenalkan kota Batu sebagai kota wisata, seperti yang dimaksudkan dalam *City Branding*.

Dinas pariwisata dipilih karena memiliki kewenangan dalam mempromosikan kota Batu, seperti mengadakan *event-event* yang bersifat kepariwisataan tahunan yang berskala nasional seperti festival bunga tahunan, *downhill* festival, pemilihan Duta Wisata Kota Batu, maupun penyelenggaraan event internasional seperti lomba paralayang. Dengan event tersebut diharapkan dapat memunculkan identitas kota Batu sebagai kota wisata yang layak untuk dikunjungi. Selain hal tersebut, dengan beberapa pengamatan yang dilakukan terdapat beberapa informasi mengenai kurang terpusatnya informasi dari dinas-dinas yang sebenarnya terkait dalam *city branding building* seperti Pemerintah Kota (Pemkot) maupun Badan Pengembangan Kota (Bapekot), sehingga dengan berbagai pertimbangan serta lingkup kerja yang lebih menguasai mengenai pencitraan kota, maka penulis memilih dinas pariwisata sebagai lokasi penelitian. Sesuai dengan latar belakang yang telah disampaikan penelitian ini mengambil judul: **“STRATEGI CITY BRANDING (PENCITRAAN KOTA) DALAM PEMBENTUKAN “KOTA WISATA” BATU.”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana strategi *City Branding* (Pencitraan Kota) dalam pembentukan “Kota Wisata” Batu yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Batu?

2. Apa saja yang menjadi faktor pendukung dan penghambat dalam Strategi *City Branding* atau pencitraan kota Batu dalam pembentukannya sebagai Kota Wisata?
3. Bagaimana Tanggapan Masyarakat mengenai *city branding* “Kota Wisata” Batu yang dilakukan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Batu.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin peneliti capai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis strategi yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Batu dalam membentuk pencitraan kota atau *City Branding* “Kota Wisata” Batu.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang mendukung dan menghambat dalam *City Branding* atau pencitraan kota Batu sebagai Kota Wisata.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis tanggapan masyarakat mengenai *city branding* “Kota Wisata” Batu yang dilakukan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Batu.

D. Kontribusi Penelitian

1. Manfaat Akademis, diharapkan dapat memberikan masukan dan pemahaman akan teori-teori yang ada dalam penelitian termasuk strategi pembentukan *city branding* atau pencitraan kota guna menunjang ilmu yang telah ada, dan dapat menjadikan bahan masukan bagi peneliti lain yang meneliti pencitraan kota.

2. Manfaat Praktis, diharapkan dari hasil penelitian ini dapat menjadi *input* dan bahan pertimbangan bagi pemerintah kota Batu dan pemerintah daerah lainnya dalam menciptakan strategi guna membentuk pencitraan terhadap suatu kota. Selain itu memberikan kontribusi pemikiran bagi Pemerintah Kota Batu serta dinas terkait lainnya dalam menyusun program kerja untuk membangun citra Kota Batu, dan dapat dijadikan bahan evaluasi terhadap pelaksanaan strategi yang telah diterapkan oleh Pemerintah Kota Batu yang mana agar dapat membentuk citra Kota Batu yang baik. Serta dapat memberikan manfaat bagi penulis, sehingga penulis dapat mengetahui terbentuknya citra Kota Batu melalui strategi pembentukan *city branding*.

E. Sistematika Penelitian

Sistematika pembahasan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari latar belakang yang mengemukakan tentang alasan yang melatarbelakangi penelitian, perumusan masalah yang merupakan permasalahan yang timbul, tujuan penelitian yang menjelaskan hasil apa yang ingin dicapai dalam penelitian, kontribusi penelitian yang merupakan pernyataan tentang kontribusi hasil penelitian secara spesifik, serta sistematika penelitian.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Dalam bab ini diuraikan kerangka teori yang digunakan sebagai landasan atau dasar bagi penulis untuk menyelesaikan permasalahan yang ada dalam penelitian.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan bagaimana metode penelitian yang akan digunakan oleh penulis dalam penelitian. Metode penelitian ini meliputi fokus penelitian yaitu masalah yang menjadi perhatian utama untuk diteliti, sumber data yaitu orang atau data-data yang terlibat dalam penelitian, teknik pengumpulan data yaitu cara-cara yang dipergunakan untuk mengumpulkan data yang diperlukan, instrumen penelitian merupakan alat yang digunakan dalam menggali dan menganalisa data.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini dijelaskan mengenai data-data yang diperoleh penulis selama penelitian berlangsung sesuai dengan fokus penelitian yang telah ditetapkan sebelumnya. Selain itu juga terdapat gambaran umum mengenai lokasi dan situs penelitian dalam hal ini yaitu Kota Wisata Batu. Serta memuat pembahasan yang membahas hasil penelitian berdasarkan teori-teori yang berhubungan dengan apa yang diteliti selama penelitian.

BAB V : PENUTUP

Bab ini menguraikan kesimpulan dari semua yang telah dibahas dan diuraikan berdasarkan hasil penelitian, serta saran-saran yang dapat diberikan oleh penulis dan dianggap perlu guna menghasilkan keadaan yang lebih baik bagi instansi atau obyek yang diteliti.