

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini peneliti akan membahas tentang teori-teori dan definisi yang berhubungan dengan apa yang diteliti. Tujuannya agar dapat melihat realita yang terjadi, apakah sejalan dengan teori-teori, serta diperlukan uraian batas konsep peneliti agar bisa membahas lebih detail. Adapun teori atau definisi yang dijadikan acuan pada penelitian ini sebagai berikut:

#### **A. Kebijakan Publik**

Sebagai suatu konsep, secara sederhana kita bisa menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh pemerintah baik itu lembaga atau badan pemerintahan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat atau publik dengan menggunakan program-program atau bentuk upaya-upaya lainnya. Bila melihat konsep dari kebijakan publik tersebut, kebijakan memiliki makna atau arti yang luas tergantung bagaimana melihat atau mendeskripsikannya, beberapa ahli mendefinisikan bahwa kebijakan publik berupa serangkaian tindakan atau kegiatan, maupun keputusan yang dilakukan pemerintah atau mendeskripsikannya dengan cara yang berbeda-beda.

Terlihat perbedaan deskripsi dari kebijakan publik ini dapat diketahui dari bagaimana para ahli mendefinisikan kebijakan publik itu sendiri, seperti halnya Carl J. Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008:7) mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang,

kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.<sup>61</sup>

Ada juga ahli lain seperti W.I. Jenkins berpendapat bahwa kebijakan publik merupakan sebuah keputusan, beliau mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara untuk mencapainya dalam suatu situasi. Keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari aktor tersebut.<sup>62</sup> Dalam pemaknaan menurut W.I. Jenkins tersebut bisa terlihat bahwa ia melihat kebijakan publik sebagai suatu keputusan lalu memiliki tujuan dan cara dalam mencapai tujuan, tetapi bila melihat lebih dalam makna suatu kebijakan publik yang dilakukan aktor dalam hal ini pemerintah nantinya akan melaksanakan keputusannya secara nyata, dan karena bentuk dari kebijakan publik yang bisa dikatakan variatif, bisa saja keputusan atau sekedar ucapan yang dilakukan aktor ini bisa saja hanya menjadi sekedar konsep dengan cara-cara tersendiri tetapi akhirnya tidak dilaksanakan atau tidak ada pengimplementasian lebih lanjut karena hambatan-hambatan tertentu.

---

<sup>61</sup> DR. Taufiqurokhman, S. Sos, M. Si, 2014, *Kebijakan Publik*, FISIP Universitas Moestopo Beragama (Pers), Hlm 02

<sup>62</sup> Solichin Abdul Wahab, 2014. *Analisis Kebijakan*. Jakarta: Bumi aksara Hal 15

Dari pemahaman yang dideskripsikan W.I. Jenkins diatas kita bisa menemukan bahwa suatu kebijakan publik selain mengandung unsur tujuan juga keputusan atau kebijakan yang diusulkan oleh aktor dalam hal ini memiliki ruang lingkup tertentu atau pada situasi tertentu, dan masalah tertentu. Hal ini bisa terlihat juga pada pendapat ahli lainnya yakni dari Steven A. Peterson yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan atau aksi pemerintah dalam mengatasi suatu masalah.<sup>63</sup>

Perbedaan deskripsi juga dapat dilihat dari penjelasan konsep kebijakan publik yang di kemukakan Richard Rose yang menyatakan kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri, hingga Thomas R dye yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapaun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan).<sup>64</sup>

Perbedaan deskripsi dari definisi atau penjelasan para ahli dari kebijakan publik menurut Rose maupun Dye diatas merupakan suatu bukti dimana setiap pakar atau ahli dalam menjelaskan kebijakan publik memiliki perbedaan. Definisi dari kebijakan publik yang dinyatakan oleh kedua ahli diatas bisa dikatakan sebagai suatu tindakan atau serangkaian tindakan yang dipilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dan memiliki konsekuensi pada mereka yang terlibat,

---

<sup>63</sup> Riant Nugroho Dwidjowijoto, 2006. *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: Elex Media Komputindo Hal 23

<sup>64</sup> Ismail Nawawi, 2009. *Public Policy*. Surabaya: ITS Press Hal 8

hanya saja dalam hal ini melihat bagaimana Rose maupun Dye mendefinisikan kebijakan publik masih bisa dikatakan cakupannya masih cukup luas. Dalam mendefinisikan kebijakan publik Rose tidak menegaskan bahwa pada kebijakan mengandung unsur tujuan didalamnya yakni seperti yang diketahui bahwa setiap kebijakan dilakukan agar tercapainya suatu tujuan tertentu, begitu pula dengan apa yang dinyatakan Dye yakni apa yang tidak dilakukan pemerintah juga merupakan suatu kebijakan publik yang pemaknaannya masih kurang jelas.

Dalam pendapat Aminuddin Bakry yang dijelaskan didalam jurnalnya menyebutkan bahwa kebijakan publik secara umum merupakan ilmu yang relatif baru karena secara historis baru muncul pada pertengahan dasawarsa 1960an sebagai sebuah disiplin yang menonjol dalam lingkup administrasi publik maupun ilmu politik. Sementara itu, analisis kebijakan publik bisa dibilang telah lama eksis dan dapat dirunut sejak adanya peradaban umat manusia. Sejak itu, kebijakan publik tidak terpisahkan dari kehidupan manusia dalam bentuk tataran mikro individual maupun konteks tataran makro dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara (Wahab, 2008).

Kebijakan publik juga sebagai pilihan tindakan yang legal karena dibuat oleh orang yang memiliki otoritas dan legitimasi dalam sistem pemerintahan. Keputusan keputusannya mengikat aparatus pemerintahan untuk bertindak dalam menyiapkan rancangan perundangundangan dan peraturan pemerintah untuk dipertimbangkan oleh parlemen atau mengalokasikan anggaran guna

mengimplementasikan program tertentu.<sup>65</sup> Setiap kebijakan haruslah memperhatikan substansi dari keadaan sasaran, melahirkan suatu rekomendasi yang memperhatikan berbagai program yang dapat dijabarkan dan diimplementasikan sebagaimana tujuan dari kebijakan tersebut. Untuk menciptakan suatu produk kebijakan, dapat pula memahami konsepsi kebijakan menurut Abdul Wahab yang dipertegas oleh Budiman Rusli (2000:51-52) dimana lebih jauh menjelaskan sebagai berikut:

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan. Paling tidak ada tiga perbedaan mendasar antara kebijakan dengan keputusan yakni:
  - a) Ruang lingkup kebijakan jauh lebih besar dari pada keputusan.
  - b) Pemahaman terhadap kebijakan yang lebih besar memerlukan penelaahan yang mendalam terhadap keputusan.
  - c) Kebijakan biasanya mencakup upaya penelusuran interaksi yang berlangsung diantara begitu banyak individu, kelompok dan organisasi.
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari Administrasi. Perbedaan antara kebijakan dengan administrasi mencerminkan pandangan klasik. Pandangan klasik tersebut kini banyak dikritik, karena model pembuatan kebijakan dari atas misalnya, semakin lama semakin tidak lazim dalam praktik pemerintahan sehari-

---

<sup>65</sup> Aminuddin Bakry, *Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*, jurnal MEDTEK/vol. II, no. 1/April 2010, hal 2.

hari. Pada kenyataannya, model pembuatan kebijakan yang memadukan antara top-down dengan bottom-up menjadi pilihan yang banyak mendapat perhatian dan pertimbangan yang realistis.<sup>66</sup>

Memaknai apa yang disampaikan atau dikemukakan beberapa pendapat ahli dan jurnaldiatas, ditemukan bahwa dalam kebijakan publik terdapat unsur tujuan, dampak, ataupun aktor yakni pemerintah yang memiliki kewenangan, dan kebijakan publik ini dibuat untuk menyelesaikan permasalahan pada ruang lingkup tertentu. Bila melihat dari setiap perbedaan penjelasan tentang kebijakan publik menurut para ahli diatas, walaupun berbeda tidak ada yang bisa dikatakan salah, hanya saja pada setiap pemaknaan akan kebijakan publik ini ada beberapa yang dikatakan masih luas sehingga perlu pengambilan konsep yang tepat.

Berangkat dari penjelasan beberapa ahli diatas kita bisa memahami bahwasannya kebijakan bisa dikatakan sebagai suatu arah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang memiliki kewenangan dalam mencapai tujuan tertentu dan mengatasi suatu permasalahan yang dilaksanakan pada ruang lingkup tertentu yang dimana didalamnya terdapat hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan. Jadi dalam hal ini pemerintah selaku yang memiliki kewenangan dituntut bisa memberikan kebijakan-kebijakan dengan tujuan

---

<sup>66</sup> Aminuddin Bakry, *Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*, jurnal MEDTEK/vol. II, no. 1/April 2010, hal 41,42.

yang pasti dalam menyelesaikan permasalahan yang ada sehingga nantinya memberikan dampak yang baik pada masyarakat.

## **B. Implementasi Kebijakan**

Kebijakan publik tidak akan berjalan jika tidak ada tahapan penting didalam kebijakan yakni implementasi. Setelah formulasi dan perumusan maka kebijakan yang telah ditetapkan akan dieksekusi dalam tahap implementasi. Implementasi kebijakan merupakan tahapan dalam suatu proses kebijakan publik. Dengan implementasi kebijakan, rakyat dapat secara langsung merasakan kinerja pemerintah, dan untuk pemerintah itu sendiri, implementasi kebijakan digunakan untuk memahami dampak atau tujuan dari suatu program kebijakan yang dijalankan. Riant Nugroho dalam public policy menyatakan betapa pentingnya implementasi kebijakan, ia menyatakakan bahwa rencana adalah 20% keberhasilan, implementasi adalah 60%, dan 20% sisanya adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi tersebut.<sup>67</sup>

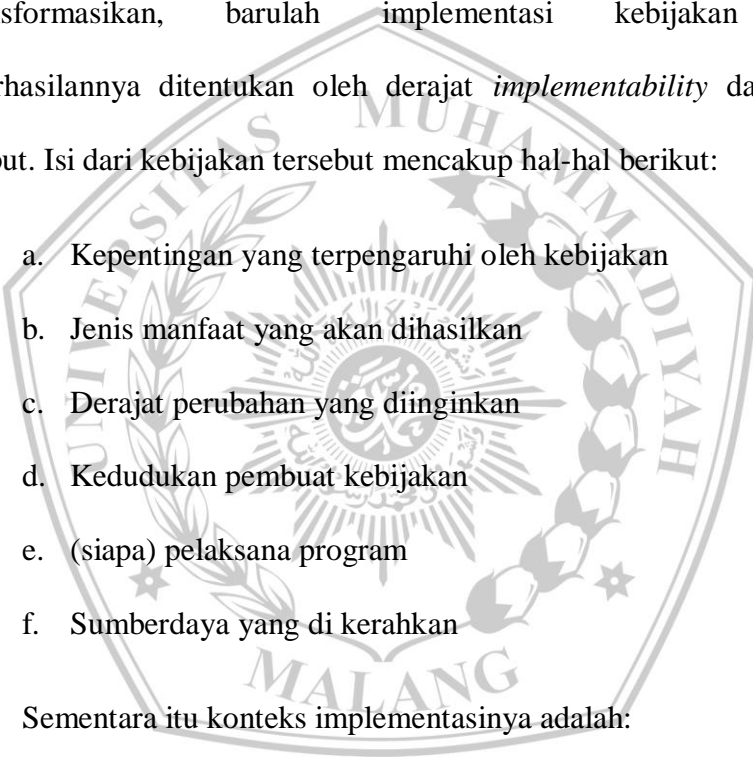
Dari penjelasan Riant Nugroho tentang pentingnya implementasi merupakan tahapan yang penting dibandingkan suatu perencanaan walaupun dalam studi kebijakan perencanaan tidak bisa dikesampingkan begitu saja karena pelaksanaan atau implementasi merupakan tahapan yang penting.

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Bahwa tugas implementasi

---

<sup>67</sup> Riant Nugroho, 2014. *Op. cit* Hal 664

adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan. Dalam model implementasi yang dibawa oleh Marille S. Grindle (1980), yang dikemukakan oleh Wibawa (1994,22), menjelaskan bahwa teori yang dibawa Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasar Grindle adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi dari kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

- 
- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
  - b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
  - c. Derajat perubahan yang diinginkan
  - d. Kedudukan pembuat kebijakan
  - e. (siapa) pelaksana program
  - f. Sumberdaya yang di kerahkan

Sementara itu konteks implementasinya adalah:

- a. Kekuasaan, kepentingan, dan actor yang terlibat
- b. Karakteristik actor yang terlibat
- c. Kepatuhan dan daya tanggap

Dari model implementasi yang dibawa Grindle diatas, kita dapat mencermati bahwa dalam model ini terdapat pemahaman yang komprehensif



pada konteks kebijakan, terutama yang berkenaan dengan implementator kebijakan, penerima kebijakan, dimana arena konflik mungkin terjadi diantara actor implementasi tersebut, serta kondisi-kondisi sumberdaya implementasi yang diperlukan.<sup>68</sup>

Selebihnya tentang model implementasi Grindle ini bersifat *topdown*, dimana pemerintah memegang peran utama dalam proses terlaksananya suatu kebijakan. Hal ini menunjukkan bahwa bentuk partisipasi masyarakatnya hanya berupa mobilisasi. Yang menjadi pertanyaan ialah, apakah model kebijakan yang bersifat *topdown* seperti ini dapat menjalankan suatu kebijakan dengan baik, mengingat demokrasi saat ini kian hari kian berkembang dengan model kebijakan yang dibangun dengan cara *bottom up*. Jawabannya ialah tidak ada model kebijakan yang terbaik untuk ditetapkan dalam suatu kebijakan. Setiap jenis kebijakan membutuhkan model implementasi yang berlainan, sesuai dengan nilai dan hukum yang berada pada suatu daerah.

Pentingnya implementasi kebijakan juga dijelaskan dengan jelas oleh Odoji (1981) yaitu dimana pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan lebih penting dari pembuatan kebijakan dan kebijakan hanya sekedar berupa impian atau rencana yang bagus yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak diimplementasikan.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> M.C Saka Mada, 6661131304, *Implementasi Peraturan Daerah Kota Serang No 2 Tahun 2010 Tentang Pencegahan, Pemberantasan, Dan Penanggulangan Penyakit Masyarakat Di kota Serang*. Skripsi Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, 2017, Hal 26

<sup>69</sup> Nawawi Ismail. 20019. *Op.cit* hal 131-132

Dalam penjelasan Odoji tentang implementasi tersebut menegaskan bahwa implementasi dalam ranah kebijakan publik, merupakan tahapan yang memiliki keterkaitan penting dengan rencana awal dari pembuatan kebijakan. Implementasi suatu kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar suatu kebijakan dapat mencapai tujuannya. Beralih pada apa yang disampaikan Van Meter Van Horn (1975) yakni implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan baik oleh individu tau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintahan ataupun swasta yang diarahkan untuk tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.<sup>70</sup>

Model implementasi yang dijelaskan oleh pakar kebijakan publik seperti model klasik yang dijelaskan oleh Van Meter Van Horn di atas bahwa kita dapat mengerti bahwasannya implementasi kebijakan merupakan hal yang paling berat dilaksanakan karena kadang muncul hal-hal yang tidak dijumpai, dalam suatu konsep bias terjadi di lapangan dan mempengaruhi penerapan dan pelaksanaan kebijakan.

Tidak berjalannya kebijakan atau inektifitas implementasi kebijakan publik biasanya dikarenakan kurangnya koordinasi dan kerja sama diantara Lembaga-lembaga didalam pemerintahan maupun koordinasi dari pihak-pihak yang terlibat dalam menjalankan pelaksanaan kebijakan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan dengan target atau kelompok sasaran sehingga nantinya jika kelompok sasaran sudah memahami kebijakan yang akan

---

<sup>70</sup> *Ibid* Hal 131

dilakukan pemerintah, efektifitas dari implementasi diperkirakan akan menjadi lebih baik.

Agar implementasi dapat berlangsung dengan sempurna, ada lima (5) syarat yang merupakan keterbatasan administrasi menurut pendapat yang ditegaskan oleh Christopher Hood (1978) yaitu<sup>71</sup> :

1. Implementasi yang ideal adalah produk dari organisasi yang padu seperti militer, dengan garis komando yang jelas.
2. Norma-norma ditegakkan dan tujuan ditentukan dengan jelas.
3. Orang-orangnya dapat dipastikan akan melaksanakan apa yang diminta.
4. Harus ada komunikasi yang sempurna didalam antar organisasi.
5. Tidak ada tekanan waktu.

Dari penjelasan yang sudah terpampang diatas kita dapat memahami dan dapat menarik kesimpulan bahwa implementasi kebijakan merupakan hal yang krusial/penting pada kebijakan publik yang dimana implementasi kebijakan ialah tahap pelaksanaan dari suatu kebijakan yang menentukan keberhasilan dari kebijakan punlik itu sendiri. Keberhasilan suatu kebijakan bisa terlihat dari berhasilnya tindaknya implementasi seperti yang dikatakan sebelumnya, tetapi implementasi kebijakan tidak hanya bisa dipandang dari bagaimana pelaksanaannya, dimana setiap jajaan yang terlibat dalam suatu

---

<sup>71</sup> Christopher Hood,1978, *Limit to Administration*.

kebijakan juga saling berkoordinasi agar implementasi suatu kebijakan menjadi lebih baik.

Terkait dengan penelitian yang diambil, model implementasi kebijakan yang dipakai peneliti dalam meneliti Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Pariwisata Di Kabupaten Buru Selatan dengan fokus mengimplementasikan kebijakan pemasaran pariwisata merujuk pada model implementasi kebijakan dari George Edward III (1980) yang berpendapat Top Down, yang dimana ia menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah krusial bagi public administration dan public policy. Ditegaskan juga olehnya bahwa tanpa implementasi yang efektif keputusan dari pembuat kebijakan atau kebijakannya takkan bisa berjalan dengan sukses.<sup>72</sup>

Dari penjelasan diatas kita mengetahui dan bisa menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan hal yang penting pada kebijakan publik yang dimana implementasi kebijakan merupakan tahap pelaksanaan dari suatu kebijakan yang menentukan keberhasilan dari kebijakan publik itu sendiri. Keberhasilan suatu kebijakan bisa dilihat dari sukses dan tidaknya implementasi seperti yang dikatakan sebelumnya, tetapi implementasi kebijakan tidak hanya bisa dipandang dari bagaimana perumusan yang bisa dikatakan baik tetapi juga tentang bagaimana pelaksanaannya, dimana setiap

---

<sup>72</sup> Riant Nugroho, 2014, Op.cit Hal 672

jajaran yang terlibat dalam suatu kebijakan juga saling berkoordinasi agar implementasi menjadi lebih baik.

Dalam terlaksananya suatu kebijakan tentu pada tahap pelaksanaannya terdapat hambatan-hambatan yang mempengaruhinya. Merujuk pada implementasi kebijakan menurut Edwards, ada empat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan. Faktor-faktor yang mempengaruhi ialah komunikasi, resources, disposition, dan struktur birokrasi.<sup>73</sup>

a. *Struktur Birokrasi*

Dalam implementasi kebijakan bisa saja masih belum efektif karena ketidak efisienan struktur birokrasi. Struktur birokrasi ini menurut Edward III dalam Widodo mencakup aspek-aspek seperti struktur birokrasi yang artinya dalam implementasi kebijakan membutuhkan struktur yang tepat, pembagian kewenangan dimana dalam birokrasi mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya, serta hubungan antara unit-unit organisasi dan sebagainya dalam menjalankan sebuah kebijakan. Pada perihal pelaksanaan implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam pengelolaan sektor wisata guna meningkatkan pendapatan asli daerah Kecamatan Namrole Kabupaten Buru Selatan terutama untuk Dinas Pariwisata Dan Kebudayaan sebagai *leading sector* dan coordinator dalam pengelolaan pariwisata. Selain itu adanya SKPD terkait yang dipilih sebagai

---

<sup>73</sup> Ibid hlm 673

pelaksanaan pariwisata yang harus saling berkoordinasi dalam menjalankan kebijakan.

*b. Komunikasi*

Menurut Edward III dalam Widodo mengemukakan, komunikasi diartikan sebagai “proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan”. Informasi mengenai kebijakan publik menurut Edward III perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk menjalankan kebijakan tersebut sehingga tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan.<sup>74</sup>

Seperti pada halnya dalam pelaksanaan implementasi kebijakan, pemerintah daerah dalam menjalankan kebijakan tahap perencanaan yaitu dalam pembuatan kebijakan pariwisata dan menyusun masterplan pembangunan, dimana para pembuat kebijakan berkomunikasi dengan seluruh aktor atau pelaksana kebijakan seperti Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Buru Selatan dengan masyarakat Kecamatan Namrole itu sendiri. Dengan ini semua aktor imlementasi kebijakan dapat mengetahui serta memahami tentang arah dan tujuan kebijakan tersebut, serta pada tahap implementasi kebijakan tahap sosialisasi kelompok sadar wisata kepada masyarakat Kecamatan Namrole.

---

<sup>74</sup> Widodo, Joko. 2010. Analisis Kebijakan Publik. Malang: Bayumedia. Hal: 97

c. *Sumberdaya*

Edward III dalam Widodo yang mengemukakan bahwa faktor sumberdaya mempunyai peranan yang sangat penting pada implementasi kebijakan. Sumberdaya bisa meliputi sumberdaya manusia (SDM) yang didalamnya yaitu staf atau pekerja yang berkerja sesuai dengan keahlian yang dibutuhkan, sumberdaya anggaran sebagai salah satu penunjang untuk berjalannya implementasi program, karena tanpa itu implementasi program tidak akan berjalan dengan sempurna. Dalam hal sumberdaya ada juga sumberdaya kewenangan yang dimana para pelaku kebijakan harus sepenuhnya diberi wewenang dalam merancang keputusan untuk melaksanakan kebijakan atau program. Sumberdaya manusia pada implementasi kebijakan ini, yaitu ialah Dinas Pariwisata dalam menyusun tahap pelaksanaan kebijakan, serta pengelolaan sektor wisata yang terdapat di Kabupaten Buru Selatan.

d. *Disposisi*

Menurut Edward III dalam Widodo disposisi dikatakan sebagai “kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang terjadi menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan”.<sup>75</sup> Pada pemaparan tersebut bisa dipahami bahwa para pelaksana pariwisata dituntut harus berperilaku baik dan penuh rasa tanggungjawab tinggi dengan keinginan dan

---

<sup>75</sup> *Ibid.* Hal: 104 dalam Widodo

sukarela dalam menjalankan kebijakan. Jika sikap-sikap tersebut terdapat atau tertanam pada diri pelaksana kebijakan, maka segala tujuan dari kebijakan akan berjalan dengan baik pula sesuai dengan apa yang diinginkan para pembuat keputusan.

Dari penjelasan diatas dalam hal proses pengelolaan pariwisata harus memiliki perilaku tanggung jawab yang tinggi dalam pengelolaan pemasaran sektor wisata di Kabupaten Buru Selatan untuk menjalankan tugas dan mengerjakan dengan sungguh-sungguh pada kewajiban yang ada.

Terkait pada penelitian ini, model implementasi kebijakan yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam pengelolaan pariwisata Kabupaten Buru Selatan merujuk pada model implementasi kebijakan dari George Edward III (1980), yang dimana berpandangan *Top Down*, ia menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy* yang sebagaimana telah dijelaskan diatas.

### **C. Pengelolaan**

Dalam pengelolaan menurut Balderton dalam Westra, mengemukakan istilah pengelolaan sama dengan manajemen yaitu menggerakkan, mengorganisasikan, dan mengarahkan usaha manusia untuk memanfaatkan secara efektif material dan fasilitas untuk mencapai suatu tujuan.<sup>76</sup> Sedangkan

---

<sup>76</sup> Wesra, Pariata, Sutarto dan Ibnu Sanusi, 1985, *Ensiklopedi Administrasi*, Jakarta CV. haji Masagung. Hal 14



menurut Moekijat menjelaskan bahwa pengelolaan adalah rangkaian kegiatan yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, petunjuk, pengendalian dan pengawasan.<sup>77</sup>

Ada juga menurut Soekanto yang mengemukakan bahwa pengelolaan dalam administrasi adalah suatu proses yang dari proses perencanaan, pengaturan, pengawasan, penggerak sampai dengan proses terwujudnya tujuan.<sup>78</sup>

Hamalik juga berpendapat bahwa istilah pengelolaan identik dengan manajemen, dimana manajemen itu sendiri merupakan suatu proses untuk mencapai suatu tujuan.<sup>79</sup> Dengan ini dapat dikatakan bahwasannya istilah pengelolaan memiliki pengertian yang sama dengan manajemen, dimana pengelolaan merupakan bagian dari proses manajemen karena didalamnya harus diperhatikan mengenai proses kerja yang baik, mengorganisasikan suatu pekerjaan, mengarahkan dan mengawasi, sehingga apa yang di harapkan dapat terlaksana dengan benar.

Berdasarkan beberapa pengertian tentang pengelolaan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengelolaan bukan hanya melaksanakan suatu kegiatan, akan tetapi merupakan rangkaian kegiatan yang meliputi fungsi-fungsi manajemen, seperti perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan untuk mencapai target secara efektif dan efisien.

---

<sup>77</sup> Moekijat, 1998, *Asas-asas Perilaku Organisasi*, Bandung: Alumni, Hal.30

<sup>78</sup> Soerjono, Soekanto,1986, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta, Rajagrafmdo Persada

<sup>79</sup> Hamalik, Oemar, 1993, *Media Pendidikan*, Cetakan Ke VI, Bandung: Citra Aditya. Hal 18

## 1. Perencanaan

Secara umum perencanaan adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai sesuatu target. Handoko dalam Adisasmita mengemukakan bahwa perencanaan adalah (1) pemilihan atau penetapan tujuan organisasi dan (2) penentuan strategi, kebijakan, proyek, program, prosedur, metode, sistem, anggaran dan standar yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan. Dalam fungsi manajemen, tindakan dan peranan sangat mempunyai peranan penting karena perencanaan yang baik akan menjamin terlaksananya kegiatan selanjutnya dalam suatu organisasi.<sup>80</sup>

Untuk menyusun rencana yang baik, dibutuhkan adanya data dan informasi yang akurat serta dapat dipertanggung jawabkan dan dijelaskan dalam bentuk kebijakan-kebijakan dalam organisasi.

Dalam Perumusan Administrasi Negara yang dikemukakan Adisasmita bahwa perencanaan sebagai berikut:<sup>81</sup>

- a. Perencanaan dalam arti seluas-luasnya tidak lain adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu.
- b. Perencanaan adalah proses penentuan tujuan, penentu kegiatan dan penentu aparat pelaksana kegiatan untuk mencapai tujuan.

---

<sup>80</sup> Adisasmita, Raharjo, 2011, *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*, Graha Ilmu: Yogyakarta. Hal 22

<sup>81</sup> Ibid. Hal 23

c. Perencanaan adalah usaha yang diorganisasikan berdasarkan perhitungan-perhitungan untuk memajukan perkembangan tertentu.

Pengertian perencanaan yang dikemukakan Adisamita memperlihatkan bahwa terdapat unsur-unsur penting dalam suatu perencanaan.

## 2. Pelaksanaan

Pelaksanaan adalah salah satu kegiatan yang dapat dijumpai dalam proses administrasi, hal ini sejalan dengan pengertian yang dilakukan oleh The Liang Gieet dalam Adisasmita.<sup>82</sup> Ada juga Bintoro Tjokroadmudjoyo dalam Adisasmita mengemukakan bahwa pelaksanaan sebagai proses dapat kita pahami dalam bentuk rangkaian kegiatan yakni berawal dari kebijakan guna mencapai suatu program dan proyek.<sup>83</sup>

Rahardjo Adisasmita mengatakan bahwa sumber daya pelaksana yang bermutu dalam artian yang sebenarnya dikaitkan dengan pekerjaan yang dikerjakan akan menghasilkan sesuatu yang dihendaki dari pelaksanaan tersebut, bermutu bukan hanya pandai, tetapi memenuhi semua syarat kuantitatif yang dihendaki antara lain kecakapan keterampilan, sikap dan perilaku.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Adisasmita, Rahardjo, 2011, *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*, Graha Ilmu: Yogyakarta. Hal 210

<sup>83</sup> Ibid. Hal 98

<sup>84</sup> Ibid. Hal 58

### 3. Pengawasan

Dari fungsi-fungsi manajemen terdahulu tidak akan efektif tanpa ada fungsi pengawasan (*controlling*), atau sekarang banyak digunakan istilah pengadilan, handoko dalam Adisasmita berpendapat bahwa pengawasan adalah penemuan dan penerapan cara dan peralatan untuk menjamin bahwa rencana telah dilaksanakan sesuai dengan yang telah diterapkan.<sup>85</sup>

Untuk menilai kesuksesan suatu proses kegiatan apakah sudah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atau menyimpang dari rencana, maka dibutuhkan suatu pengawasan. Berikutnya Kontz dan O'Donnel yang dikutip oleh Prajudi Aadmosudirjo dan tindakan-tindakan untuk mengamankan rencana dan keputusan yang telah dibuat dan dilaksanakan serta diselenggarakan.<sup>86</sup>

Dalam fungsi pengawasan terdapat tindakan pelaporan yang merupakan bagian atau siklus manajemen. Pelaporan penting dilakukan agar tindak lanjut pengawasan dapat dilakukan karena akan diketahui tahapan-tahapan pelaksanaan sesuai dengan kenyataan yang ada dilapangan sehingga lebih mudah untuk mengadakan pengadilan.

#### **D. Pengertian Pemerintah Daerah**

Dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tentang pembentukan pemerintah daerah menjadi dasar dari berbagai produk Undang-undang dan

---

<sup>85</sup> Ibid, Hal 25

<sup>86</sup> Ibid. Hal 147

peraturan Perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai pemerintah daerah, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014. Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah'Daerah menjelaskan bahwa yang dimaksud pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Negara Tahun 1945.

Tujuan pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Pemerintah (government) ditinjau dari pengertiannya adalah the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect. Dalam Bahasa Indonesia sebagai pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah Negara, kota dan sebagainya. Pemerintah juga dapat diartikan sebagai the governing body of a nations, state, city, ect yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara bagian, atau kota dan sebagainya. Pengertian pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif,

kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi cabang kekuasaan eksekutif saja.<sup>87</sup>

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dalam penjelasannya di Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Pemberian otonomi seluas-luasnya pada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi seluas-luasnya daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan republik Indonesia. Pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintah dan antar pemerintah daerah, potensi dan keanekaragaman daerah.

Undang-undang Dasar 1945 pasca amandemen mengatur mengenai Pemerintah Daerah dalam bab VI, yaitu pasal 18, pasal 18A, dan pasal 18B.

---

<sup>87</sup> Tjandra, Riawan, 2009, *Hukum Keuangan Negara*, Cetakan Ke-II, Penerbit P.T. Gramedia Widiasarana, Jakarta, Hlm. 197

Sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh Undang-Undang. Pasal 18 aya (2) menyebutkan, “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asa otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya, pada pasal 18 ayat (5) tertulis, “pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”. Pasal 18 ayat (6) menyatakan, “pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Berpatokan pada dasar hukum yang melandasi otonomi daerah, pemerintah daerah boleh menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah pusat. Maksudnya, pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerinah daerahmasih berpatokan pada Undang-Undang pemerintahan pusat. Siswanto berpendapat bahwa konsep pemikiran tentang otonomi daerah mengundang pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemikiran-pemikirantersebut antara lain:

*Pemikiran pertama*, bahwa prinsip pemikira otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. *Pemikiran kedua*, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonnomi ang

nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk membedakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.<sup>88</sup>

Pada prinsip dan tujuan serta cita-cita yang terkadang dalam Undang-Undang yang terkait penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Artinya, mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah kepentingan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah. Artinya, harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tegaknya Negarakesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

---

<sup>88</sup> Sunarno, Siswanto, 2008, *Hukum Pemerintahan Di Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, Hlm. 8