

Manajemen Kebijakan Publik Sektor Pariwisata



Dr. CAHYO SAMITO, S.H., M.Si.,
YOHANES HANDRIANUS LAKA, S.E., MAP.,
YULITA, S.E., MAP.,
CAKTI INDRA GUNAWAN, S.E., M.M., Ph.D.,

Dr. CAHYO SAMITO, S.H., M.Si.,
YOHANES HANDRIANUS LAKA, S.E., MAP.,
YULITA, S.E., MAP.,
CAKTI INDRA GUNAWAN, S.E., M.M., Ph.D.,

Manajemen Kebijakan Publik Sektor Pariwisata

2020

Buku ini membahas tentang kebijakan publik di sektor pariwisata. Kebijakan publik tersebut meliputi teori manajemen kebijakan, strategi kebijakan publik di sektor pariwisata, serta pengelolaan pendapatan hasil daerah. Buku ini hadir sebagai jawaban atas pertanyaan bagaimana strategi yang tepat dalam mewujudkan kebijakan publik di sektor pariwisata

Published by :
IRDH (International Research and Development for Human Beings)
Office : Jl. A. Yani. Sokajaya 59 Purwokerto
New Villa Bukit Sengkaling C9 No 1 Malang
HP. 081357217319 WA. 089 621 424 412
www.irdhcenter.com
Email : buku.irdh@gmail.com

**MANAJEMEN KEBIJAKAN PUBLIK SEKTOR
PARIWISATA**

Dr. CAHYO SASMITO, S.H., M.Si
YOHANES HANDRIANUS LAKA, S.E., MAP
YULITA, S.E., MAP
CAKTI INDRA GUNAWAN, S.E., M.M., Ph.D

CV. IRDH

MANAJEMEN KEBIJAKAN PUBLIK SEKTOR PARIWISATA

Oleh : Dr. Cahyo Sasmito, S.H., M.Si
Yohanes Handrianus Laka, S.E., MAP
Yulita, S.E., MAP
Cakti Indra Gunawan, S.E., M.M., Ph.D

Perancang sampul : Meva Ainawati

Penata Letak : Muhammad Taufiq Hidayat, S.Si
Dito Aditia, S.Pi

Penyunting : Mohammad Archi Maulida. S.Pd, M.Pd

Pracetak dan Produksi : Agung Wibowo

Hak Cipta © 2020, pada penulis

Hak publikasi pada CV IRDH

Dilarang memperbanyak, memperbanyak sebagian atau seluruh isi dari buku ini dalam bentuk apapun, tanpa izin tertulis dari penerbit.

Cetakan Pertama September, 2020

Penerbit CV IRDH

Anggota IKAPI No. 159-JTE-2017

Office: Jl. Sokajaya No. 59, Purwokerto

New Villa Bukit Sengkaling C9 No. 1 Malang

HP 081 333 252 968, WA 089 621 424 412

www.irdhcenter.com

Email: buku.irdh@gmail.com

ISBN: 978-623-7718-29-1

i-v + 185 hlm, 17,6 cm x 25 cm

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah atas berkat karunia dan rahmat Allah Yang Maha Kuasa, buku berjudul “Manajemen Kebijakan Publik Sektor Pariwisata” ini dapat diselesaikan. Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu dalam penulisan buku ini, khususnya kepada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) Republik Indonesia, Direktorat Pendidikan Tinggi (DIKTI) yang telah mendanai buku ini melalui jalur Riset Magister Tahun pendanaan 2020.

Kebijakan publik merupakan sarana untuk mewujudkan kehendak-kehendak rakyat yang dilakukan oleh pemerintah atau *stakeholders*, dan sektor pariwisata merupakan salah satu sektor andalan di negeri ini yang sejak lama diandalkan untuk menghasilkan pundi-pundi pendapatan, baik pendapatan nasional maupun pendapatan daerah. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan publik yang tepat dalam pengelolaan pariwisata di Indonesia.

Buku ini hadir sebagai jawaban atas pertanyaan bagaimana strategi yang tepat dalam mewujudkan kebijakan publik di sektor pariwisata. Di dalamnya terdapat pembahasan tentang teori manajemen kebijakan publik, strategi kebijakan, pariwisata, serta pendapatan daerah. Semoga buku ini bermanfaat untuk masyarakat sebagai bahan referensi, pengetahuan, serta kajian penelitian lebih lanjut di sektor pariwisata.

Malang, 09 September 2020

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
DAFTAR GAMBAR.....	iv
DAFTAR TABEL	v
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1. Pentingnya Buku Ini	1
1.2. Ruang Lingkup Buku	12
BAB 2 TEORI MANAJEMEN KEBIJAKAN PUBLIK.....	20
2.1 Kebijakan Publik dan Definisinya	20
2.2 Analisa Kebijakan Publik dalam Tindakan.....	37
2.3 Ringkasan	44
BAB 3 TEORI STRATEGI KEBIJAKAN.....	48
3.1 Definisi Strategi Kebijakan.....	48
3.2 Mekanisme Strategi Kebijakan	59
3.3 Implementasi Strategi Kebijakan Publik.....	67
3.3.1 Napoleon Bonaparte Egomaniac yang Semodel dengan Hitler	67
3.3.2 Kebijakan Pembangunan Pariwisata di Kabupaten Banyuwangi	72
3.4 Ringkasan	79
BAB 4 TEORI PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD)	81
4.1 Definisi PAD	81
4.2 Sumber PAD.....	93
4.3 Implementasi Optimalisasi PAD	104
4.4 Ringkasan.....	110

BAB 5 TEORI PARIWISATA.....	113
5.1 Definisi Pariwisata.....	113
5.2 Manajemen Pengelolaan Pariwisata Desa.....	124
5.3 Ringkasan.....	133
BAB 6 STRATEGI PENINGKATAN PAD SEKTOR PARIWISATA DESA.....	135
6.1 Strategi Efektif Pengelolaan Wisata Desa.....	135
6.2 Contoh Kebijakan Publik Pengelolaan Wisata.....	144
6.3 Ringkasan.....	158
DAFTAR PUSTAKA.....	163
GLOSARIUM.....	175
INDEKS.....	179
TENTANG PENULIS.....	181

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Urutan Kebijakan Publik (Anderson, 2012)	43
Gambar 2 Tiga manfaat kebijakan publik	61
Gambar 3 Alur perumusan kebijakan publik.....	64
Gambar 4 Mekanisme Kebijakan Publik.....	66
Gambar 5. Napoleon Bonaparte	67
Gambar 6 Bentuk promosi agen perjalanan	117
Gambar 7 Data Jumlah Keberangkatan Penumpang di Bandara Indonesia Tahun 1999-2013.....	119
Gambar 8 Cidomo di Lombok, NTB.....	121
Gambar 9 Contoh Souvenir	122
Gambar 10 Wisata alam Omah Kayu di Malang.....	125
Gambar 11. Desa Wisata Suku Sasak di Mataram	126
Gambar 12 Wisata Arum Jeram di Kasembon Malang.....	126
Gambar 13 Akses jalan menuju wisata yang sulit	129
Gambar 14 Arah Kebijakan Wisata Bahari	157

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Tahap Analisis Kebijakan.....	65
Tabel 2 Contoh Negara Kepulauan	120
Tabel 3 Distribusi Kedatangan Wisatawan Mancanegara	128

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Pentingnya Buku Ini

Kebijakan pembangunan kepariwisataan yang dijalankan pemerintah diarahkan pada pengembangan pariwisata sebagai sektor andalan dan unggulan dalam arti luas untuk mampu menjadi salah satu penghasil devisa, mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan daerah, memberdayakan perekonomian rakyat, memperluas lapangan kerja, dan kesempatan berusaha serta meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan memelihara kepribadian bangsa, nilai-nilai agama serta kelestarian fungsi dan mutu lingkungan hidup (Supriadi, 2016).

Pengembangan kepariwisataan ditujukan untuk mengembangkan dan mendayagunakan berbagai potensi kepariwisataan nasional, memberikan nilai tambah ekonomi atas kepemilikan aset masyarakat setempat secara adil, memperkaya kebudayaan nasional, memupuk rasa cinta tanah air dan mempererat persahabatan antar bangsa melalui pembangunan sarana dan prasarana kepariwisataan, pengembangan objek dan daya tarik wisata, peningkatan pemasaran dan promosi serta keterjangkauan, pemantapan pendidikan dan latihan sumberdaya manusia, peningkatan peran serta masyarakat dan usaha nasional khususnya pengusaha kecil menengah, dan koperasi yang dilaksanakan secara terpadu, dan handal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan, serta suasana yang aman dan nyaman (de Vasconcellos Dullius et al., 2019).

Keinginan pemerintah untuk meningkatkan kegiatan pariwisata di Indonesia, menurut Suarka dan Cika (2014) pada dasarnya disebabkan oleh beberapa faktor yaitu:

1. Makin berkurangnya peranan minyak sebagai penghasil devisa.
2. Merosotnya nilai ekspor pada sektor non migas.
3. Prospek pariwisata yang memperlihatkan kecenderungan meningkat.

Sektor pariwisata sebagai salah satu sektor strategis pembangunan dalam 10 tahun terakhir ini telah mampu menunjukkan kinerjanya sebagai sektor yang makin prospektif dan handal dalam menopang pembangunan perekonomian nasional. Karena pertumbuhan yang sangat pesat dan didukung oleh ketersediaan sumber daya yang besar, sektor pariwisata mampu menempati posisi sebagai penyumbang devisa terbesar ketiga setelah migas dan tekstil dengan nilai sebesar 5,4 milyar dollar AS atau setara dengan Rp 18,9 trilyun pada kurs satu dollar AS = Rp 3.500,-.

Penerimaan tersebut memberikan sumbangan sebesar 9,61 persen terhadap PDB nasional serta menyerap angkatan kerja nasional 8 persen atau sebesar 6,6 juta tenaga kerja (Putri et al., 2018). Atas dasar kinerja yang baik ini, pemerintah menetapkan pariwisata sebagai sektor andalan yang diharapkan mampu menyumbang devisa terbesar menggantikan sektor migas akhir tahun 2004. Tekad tersebut realistis dan tidak berlebihan, apabila kita melihat perkembangan industri pariwisata dalam konteks global yang ada; kemajuan pesat dan prospek yang sangat menjanjikan. Berbagai analisis menyebutkan pariwisata akan menjadi industri terbesar dengan pertumbuhan paling pesat dalam perekonomian

jasa, dan akan menjadi penggerak utama perekonomian dunia abad 21 bersama-sama dengan industri telekomunikasi dan teknologi informasi.

Jackson et al (2018) juga memperkirakan bahwa mobilitas wisatawan dunia akan mencapai angka 900 juta wisatawan pada tahun 2004, dan kawasan Asia Pasifik (termasuk Indonesia) akan menjadi kawasan tujuan wisata utama yang mengalami pertumbuhan paling tinggi di antara kawasan lain di dunia. Hal tersebut akan makin memperkuat analisis bahwa pariwisata akan terus berkembang di seluruh dunia sejalan dengan peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat di berbagai wilayah dunia.

Perkembangan sektor pariwisata akan memberikan pengaruh yang sangat besar terhadap perubahan pola sosial-ekonomi. Sebagai contoh, perubahan pola sosial sebagai akibat perubahan menuju ekonomi yang berbasis ilmu pengetahuan (*knowledge based economy*) akan menyebabkan tumbuhnya usaha untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dan pendapatan daerah, termasuk di dalamnya upaya menciptakan lapangan kerja (Obie et al., 2015). Jadi peranan pariwisata dalam pem-bangunan pada garis besarnya mencakup tiga segi komponen; segi ekonomi, segi sosial (penciptaan lapangan kerja), dan segi kebudayaan (memperkenalkan kebudayaan Indonesia).

Ketiganya berlaku bagi wisatawan asing/mancanegara maupun domestik/wisatawan nusantara desa tersebut menjadi “Desa Wisata” berdasarkan Keputusan Kementrian Pariwisata Nomor 556/1887/2000 (Indriani et al., 2018). Keputusan itu, disamping bertujuan untuk menarik wisatawan, juga menetapkan perlunya melestarikan keindahan alam dan suasana tradisional termasuk bangunan fisik yang diatur dalam peraturan desa. Potensi lain yang dimiliki Indonesia disamping keindahan alam

pedesaan yang masih asli adalah industri tumah tangga, adanya beberapa kelompok kerja (pokja) antara lain; pokja pengelola desa wisata, pokja nilam (minyak atsiri), pokja bambu, pokja pisang, pokja tanaman pangan, forum komunikasi PHBM (Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat). Maka perlu suatu usaha yang serius untuk mengelolanya dan mengkajinya agar potensi yang terkandung di kawasan Indonesia dapat dimanfaatkan, baik oleh masyarakat sekitarnya maupun oleh pemerintah daerah (Álvarez & Cortes-Vazquez, 2020).

Kebijakan pariwisata merupakan sebuah produk dari proses yang sangat kompleks dan terkait dengan berbagai aspek. Kompleksitas pariwisata disebabkan oleh berbagai perubahan besar pada level lokal, nasional dan internasional. Dalam konteks perubahan besar tersebut lingkungan kebijakan pada pariwisata menjadi media yang strategis bagi pemerintah untuk memasarkan potensi wisatanya. Pada kondisi inilah kebijakan pariwisata menjadi sangat strategis dan penting dalam pengembangan pariwisata. Pariwisata adalah industri yang multidimensi dan lintas sektoral. Keterlibatan semua pihak dibutuhkan karena pariwisata bukan sektor yang berdiri sendiri. Pertimbangan keterkaitan antar sektor dan penanganan pariwisata semakin rumit dalam pengembangan suatu destinasi yang terpadu (Dhesti Anggraini et al., 2020).

Salah satu *stakeholders* yang memiliki peranan penting adalah pemahaman baik dari pemerintah dalam merencanakan dan mengimplementasikan semua perencanaan pariwisata secara konsisten dan berkelanjutan. Pemerintah tentu akan menaruh perhatian dan memastikan bahwa pembangunan pariwisata tersebut akan mampu memberikan keuntungan sekaligus menekan biaya sosial, ekonomi, dan

dampak lingkungan (Crooks et al., 2019). Di sisi lain, pelaku bisnis yang lebih berorientasi pada keuntungan tentu tidak bisa mengatur apa yang harus dilakukannya, tetapi pemerintah bisa mengatur apa yang tidak boleh mereka lakukan melalui kebijakan dan regulasi.

Misalnya dengan menetapkan peraturan tata ruang, perijinan, lisensi, akreditasi, dan perundang-undangan. Intervensi pemerintah terhadap pengembangan pariwisata dapat dilakukan dengan menerapkan beberapa instrumen kebijakan yang dapat digunakan untuk mengontrol dan memberikan insentif dalam mengembangkan pariwisata yang berkelanjutan, seperti; aturan pemanfaatan lahan, membatasi akses wisatawan terhadap daerah-daerah yang rawan terhadap kerusakan, melindungi budaya lokal, mengarahkan perilaku wisatawan yang berwawasan lingkungan, pembatasan dalam penggunaan energi, menghemat sumber alam yang langka, mengurangi polusi dan memeberikan insentif terhadap pembangunan infrastruktur yang juga bermanfaat bagi *host* seperti sistem transportasi, perlindungan terhadap ruang hijau kota dan *national park*. Pemilihan terhadap instrumen kebijakan akan sangat menentukan apabila didasarkan kepada kajian yang utuh terhadap tujuan yang ingin dicapai dengan cara seefisien mungkin, tidak didasarkan pada kajian yang parsial dan tidak menyeluruh. Hal terpenting juga perlu didasari oleh moral dan kemauan politik yang baik. Isu-isu yang berkembang saat ini mengenai perencanaan pariwisata hanya lebih menekankan aspek teknis saja padahal sebenarnya merupakan masalah politik yang menyangkut regulasi terhadap semua komponen pariwisata yang ada dalam rangka menuju pariwisata berkelanjutan (Agus Wiguna et al., 2018).

Peran *policy maker* adalah sangat penting dalam menentukan kebijakan pariwisata yang akan diambil untuk mengembangkan pariwisata yang berkelanjutan. Untuk itu perlu adanya pemahaman bagi *policy maker* tentang konsep perencanaan pariwisata yang baik. Berbagai kasus di Indonesia pada umumnya dan Bali pada khususnya perencanaan menjadi sangat penting sebagai pedoman dalam pembangunan ke depan. Tanpa adanya perencanaan yang komprehensif niscaya pembangunan pariwisata Bali dapat dilakukan dengan berkesinambungan.

Komitmen pemerintah mempunyai peranan kunci terhadap keberhasilan pencapaian pembangunan di bidang pariwisata. Kuat lemahnya derajat komitmen pemerintah suatu negara dalam pembangunan pariwisata mempengaruhi tingkat keberhasilan pengembangan pariwisata (Anciaux, 2019). Lebih lanjut dijelaskan bahwa komitmen pemerintah yang kuat akan mampu memobilisasi sumber daya yang dimiliki, sehingga pengembangan pariwisata dapat semakin dipercepat dan dioptimalkan. Kegiatan bisnis pariwisata bersifat multi sektoral, yang melibatkan berbagai sketor yaitu perhubungan, telekomunikasi, pekerjaan umum, kesehatan, pertahanan dan keamanan, industri, masyarakat, pemerintah daerah dan sebagainya (Anciaux, 2019).

Hal ini memerlukan peran pemerintah untuk melakukan mobilisasi yang mampu menggerakkan seluruh kepentingan pariwisata dari tingkat nasional sampai tingkat masyarakat lokal. Komitmen untuk mensinergikan berbagai kepentingan antar sektor sangat penting disini, sehingga tidak terjadi tumpang tindih kebijakan. Industri pariwisata akan berlangsung tatkala ada sejumlah rangsangan yang menarik, kemudahan

perijinan, kepastian usaha, promosi dan sebagainya. Pemerintah juga melakukan perlindungan dan proteksi yang ketat terhadap industri pariwisata, mengingat pariwisata sangat rentan terhadap berbagai kerusakan lingkungan, tinggalan arkeologi, kesehatan, wabah penyakit dan sebagainya. Majunya industri pariwisata dengan kebijakan yang holistik akan dapat memperkuat ekonomi negara sekaligus dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Obie et al., 2015).

Pengembangan pariwisata dengan memberikan peluang pengusaha lokal untuk berinvestasi dalam berbagai industri pariwisata menjadi kebijakan yang harus dilakukan pemerintah. Keterlibatan ini akan menunjukkan sensitifitas efek pengembangan pariwisata terhadap ekonomi, lingkungan dan sosial. Pemerintah menetapkan standar untuk pembangunan pada daerah pariwisata. Ketinggian bangunan tidak melebihi pohon kelapa atau 15 meter, rasio lahan atau area bangunan dengan ruang terbuka hijau, struktur dan desain bangunan sesuai dengan karakter lokal, pemanfaatan produk lokal, dan persyaratan lainnya terkait dengan optimalisasi produk lokal (Belotti, 2019).

Menurut Anggraini et al. (2020) bahwa pariwisata adalah aktivitas dari pemanfaatan waktu luang atau *leisure*, dan keluar negara untuk mencari sesuatu yang berbeda dari kebiasaan sehari-hari dan memberikan dampak ekonomi pada masyarakat lokal. Lebih jauh Belotti (2019) berusaha memberikan definisi pariwisata secara lebih akademis, bahwa *the activities of persons traveling to and staying in places outside their usual environment for not more than one consecutive year for leisure, business or other purposes*. Dilihat dari apa yang diuraikan oleh (Jackson et al., 2018), tampaknya kegiatan pariwisata sangat dekat

dengan dinamisnya kehidupan manusia yang di satu sisi didasari oleh keinginan untuk memenuhi kebutuhannya, yaitu untuk liburan.

Destinasi merupakan suatu tempat yang dikunjungi dengan waktu yang signifikan selama perjalanan seseorang dibandingkan dengan tempat lainnya yang dilalui selama perjalanannya (misalnya daerah transit). Suatu tempat akan memiliki batas-batas tertentu baik secara aktual maupun hukum. Menurut Papathanassis et al. (2017) destinasi pariwisata didefinisikan sebagai: "*A significant place visited on a trip, with some form of actual or perceived boundary. The basic geographic unit for the production of tourism statistics*" (Ricardson dan Fluker, 2004: 48). Destinasi dapat dibagi menjadi *destination area* yang oleh WTO didefinisikan sebagai berikut: "*Part of destination. A homogeneous tourism region or a group of local government administrative regions*".

Dalam mendiskusikan destinasi pariwisata, kita juga harus mempertimbangkan istilah "*region*" yang didefinisikan sebagai berikut: "(1) *A grouping of countries, usually in a common geographic area, (2) An area within a country, usually a tourism destination area*" (Ricardson dan Fluker, 2004). Destinasi berjalan menurut siklus evolusi yang terdiri dari tahapan pengenalan (*introduction*), pertumbuhan (*growth*), pendewasaan (*maturity*), penurunan (*decline*), dan/atau peremajaan (*rejuvenation*) (Butler (1993). Tujuan utama dari penggunaan model siklus hidup destinasi (*destination life cycle model*) yaitu sebagai alat untuk memahami evolusi dari produk dan destinasi pariwisata. Hal ini dipertegas oleh Richardson dan Fluker (2004: 51) yang dimaksud dengan siklus hidup destinasi (*destination lifecycle model*) yaitu sebagai berikut. "*A model that characterises each stage in the lifecycle of a destination*

(and destination areas and resort area) including introduction, growth, maturity, and decline and/or rejuvenation” (Belotti, 2019).

Pengembangan destinasi pariwisata memerlukan teknik perencanaan yang baik dan tepat. Teknik pengembangan harus menggabungkan beberapa aspek penunjang kesuksesan pariwisata. Aspek-aspek tersebut adalah aspek aksesibilitas (transportasi dan saluran pemasaran), karakteristik infrastruktur pariwisata, tingkat interaksi sosial, keterkaitan/kompatibilitas dengan sektor lain, daya tahan akan dampak pariwisata, tingkat resistensi komunitas lokal, dan seterusnya. Prinsip perancangan kawasan alam merupakan dasar-dasar penataan kawasan memasukan aspek yang perlu dipertimbangkan dan komponen penataan kawasan tersebut. Patria (2014) mengemukakan bahwa suatu kawasan wisata yang baik dan berhasil secara optimal didasarkan pada empat aspek yaitu :1) Mempertahankan kelestarian lingkungannya, 2) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kawasan tersebut, 3) Menjamin kepuasan pengunjung, 4) Meningkatkan keterpaduan dan kesatuan pembangunan masyarakat di sekitar kawasan dan zona pengembangan.

Penataan kawasan wisata alam mencakup penetapan peruntukan lahan yang terbagi menjadi tiga, yaitu : 1) zona preservasi, 2) zona konservasi, 3) zona pemanfaatan. Menurut Zhang (2018), konservasi merupakan suatu bentuk evolusi kultural atau perubahan budaya dimana pada saat dulu, upaya konservasi lebih buruk daripada saat sekarang. Sedangkan menurut de Vasconcellos Dullius et al. (2019), yang dapat dikonservasi adalah lingkungan alam (seperti daerah pantai, hutan, lereng pegunungan dan lokasi arkeologi), kawasan kota dan perdesaan, *skyline* dan pemandangan koridor wilayah, bagian depan suatu gedung

(*fasade*) dan bangunan serta unsur dari bangunan. McHarg (1971) dalam memilih daerah-daerah yang secara intrinsik cocok bagi konservasi, maka ada beberapa faktor yang ditentukan yaitu : bentuk tampilan yang bernilai sejarah, hutan dan rawa-rawa yang berkualitas tinggi, bentuk-tampilan pantai teluk, sungai-sungai, habitat binatang liar, bentuk tampilan geologi dan fisiografi yang unik, tampilan perairan berpemandangan bagus serta bentuk-bentuk langka yang berkaitan ekologis.

Menurut Bovy M, Lawson (1977), pengembangan kawasan wisata alam harus mengikuti prinsip-prinsip pengembangan dan perencanaan pemanfaatan kawasan terdiri dari sub sistem tata ruang atau pendaerahan (zoning) yaitu: 1). Peruntukan fasilitas umum, bangunan permanen, rekreasi, pariwisata dan fasilitas olahraga. 2). Peruntukan fasilitas tidak permanen, kemah, memancing, dan sebagainya. 3). Tidak diperbolehkan adanya pembangunan jalan kendaraan umum. Diperuntukan jalan setapak, pendakian, olahraga berkuda dan gardu pandang. 4). Tidak ada akses jalan masuk dan tidak boleh ada fasilitas. 5). Tidak ada pencapaian jalan dan fasilitas. Lebih lanjut Page (2009), menyebutkan ada lima pendekatan dalam pengembangan pariwisata yaitu:

1. *Boostern approach*, yaitu pendekatan sederhana yang melihat pariwisata sebagai suatu akibat positif untuk suatu tempat dan penghuninya. Namun masyarakat setempat tidak dilibatkan dalam proses perencanaan dan daya dukung wilayah tidak dipertimbangkan secara matang.
2. *The economic industry approach*, yaitu pendekatan pengembangan pariwisata yang tujuan ekonominya lebih didahulukan dari tujuan sosial dan lingkungan serta menjadikan

pengalaman pengunjung dan tingkat kepuasan sebagai sasaran utama.

3. *The physical spatial approach*, pendekatan ini didasarkan pada tradisi penggunaan lahan geografis, strategi pengembangan berdasarkan perencanaan yang berbeda-beda melalui prinsip keruangan, spasial. Misalnya pengelompokan pengunjung di suatu kawasan dan pemecahan-pemecahan tersebut untuk menghindari terjadinya konflik.
4. *The community approach*, yaitu pendekatan yang lebih menekankan pada pentingnya keterlibatan maksimal dari masyarakat setempat dalam proses pengembangan wisata.
5. *Sustainable approach*, yaitu pendekatan berkelanjutan dan berkepentingan atas masa depan yang panjang serta atas sumber daya dan efek-efek pembangunan ekonomi pada lingkungan yang mungkin menyebabkan gangguan budaya dan sosial yang memantapkan pola-pola kehidupan dan gaya hidup individual.

Pengembangan pariwisata pada suatu destinasi dapat disebabkan oleh beberapa faktor yaitu 1) adanya kebutuhan pemerintah untuk meningkatkan pendapatan melalui devisa, 2) tekanan dari tingginya kebutuhan maskapai penerbangan, sehingga perlu perluasan kapasitas bandara, 3) peningkatan kapasitas infrastruktur transportasi sehingga terjadi peningkatan lalu lintas, 4) peningkatan tenaga kerja/tuntutan pekerjaan, 5) penurunan pada sektor lainnya seperti pertanian dan pertambangan. Pemerintah ketika dihadapkan pada kondisi penurunan pada sektor utama pembangunan, maka pembuat kebijakan sering beralih ke pariwisata. Pariwisata dipandang sebagai sektor industri yang ramah lingkungan, memiliki kecepatan relatif ada perkembangan

fasilitas, biaya rendah, dan mampu menciptakan lapangan pekerjaan baru.

1.2. Ruang Lingkup Buku

Sebelum berbicara tentang kebijakan pariwisata, maka akan dibahas terlebih dahulu kebijakan publik. Definisi yang menjelaskan mengenai kebijakan sampai saat ini sangat beragam. Istilah kebijakan seringkali diartikan dengan keputusan pemerintah karena hanya pemerintahlah yang memiliki kewenangan dan kekuasaan untuk menagahkan masyarakat dan bertanggung jawab melayani kepentingan umum. Zhang (2018) menjelaskan bahwa kebijakan merupakan serangkaian kegiatan/tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah agar dapat mencapai tujuan yang dimaksud. Sedangkan Suarka & Cika (2014) menyebutkan kebijakan adalah sebuah pilihan dari pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Ahli lain Gerston (1992 dalam Bram Sarjana, 2006: 12:5) menjelaskan kebijakan publik sebagai *“attempts to resolve public issue, questions that most people believe should be decided by officials at the appropriate level of government national, state or local.*

Dari pernyataan ini menunjukkan bahwa kebijakan adalah upaya yang diputuskan oleh pejabat pemerintah pada setiap tingkatan pemerintahan untuk memecahkan masalah masyarakat. Kebijakan mencakup keterkaitan antara kehendak, tindakan, dan hasil. Pada kehendak, kebijakan terefleksikan pada sikap pemerintah. Pada tingkat tindakan, kebijakan terefleksikan pada perilaku pemerintah, dan pada level hasil yaitu yang benar-benar dilakukan pemerintah (Heywood, 1997:382). Pada definisi lain kebijakan juga dimaknai sebagai satu manifestasi dari penilaian yang penuh pertimbangan, sehingga dapat

dijadikan basis penyusunan basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan (Parson, 2001:15).

Lebih khusus Anderson (1984 dalam Abidin, 2002: 41) menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan strategi pemerintah untuk mencapai tujuannya. Selanjutnya Crooks et al. (2019) memberikan batasan konsep kebijakan publik, yaitu

1. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis, dan finansial untuk melakukannya.
2. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan konkrit yang berkembang di masyarakat.
3. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
4. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun kebijakan publik juga bisa dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
5. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah

dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Jika mengacu dari berbagai definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa pengembangan pariwisata merupakan suatu kebijakan publik, karena pariwisata merupakan hasil pilihan pemerintah dan hak dari pemerintah untuk mengembangkan dan mengontrol pengembangan tersebut.

Pengembangan pariwisata juga merupakan kebijakan pemerintah dalam memecahkan masalah yang dihadapi, Pariwisata dipandang sebagai sebuah pilihan untuk mendapatkan sumber pendapatan baru bagi suatu negara. Menurut Indriani et al. (2018), analisis kebijakan (policy analysis) adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan. Sedangkan menurut Quade dikutip Anciaux (2019) menjelaskan analisis kebijakan adalah suatu bentuk analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi yang dapat menjadi landasan bagi para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan. Dalam analisis kebijakan, prosedur umumnya yaitu (1) pemantauan, (2) peramalan (prediksi), (3) evaluasi, (4) rekomendasi (preskripsi), dan (5) perumusan masalah.

Proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut sering sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasi sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Analisis kebijakan dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan pada suatu, beberapa atau seluruh tahapan dari proses kebijakan, tergantung pada tipe masalah yang

dihadapi dalam sebuah permasalahan. Analisis kebijakan publik bertujuan memberikan rekomendasi untuk membantu para pembuat kebijakan dalam upaya memecahkan masalah-masalah publik. Di dalam analisis kebijakan publik terdapat informasi-informasi berkaitan dengan masalah-masalah publik serta argument argumen tentang berbagai alternatif kebijakan, sebagai bahan pertimbangan atau masukan kepada pihak pembuat kebijakan.

Kebijakan dapat dikatakan berhasil dengan baik ditentukan oleh sumberdaya manusia, institusi, dan organisasi yang memiliki kemampuan untuk melakukan rekayasa ulang. Menurut Person (1995), dalam model proses suatu penetapan kebijakan dapat dikaji dari input dan output. Faktor-faktor input terdiri dari persepsi, organisasi, tuntutan, dukungan dan keluhan. Unsur kebijakan antara lain adalah regulasi, distribusi, redistribusi, kapitalisasi dan nilai-nilai etika. Outputnya antara lain adalah aplikasi, penegakan hukum, interpretasi, evaluasi, legitimasi, modifikasi, penyesuaian, dan penarikan diri atau pengingkaran. Analisis kebijakan publik berdasarkan kajian kebijakannya dapat dibedakan antara analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik tertentu dan sesudah adanya kebijakan publik tertentu. Analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik berpijak pada permasalahan publik semata sehingga hasilnya benar-benar sebuah rekomendasi kebijakan publik yang baru.

Keduanya baik analisis kebijakan sebelum maupun sesudah adanya kebijakan mempunyai tujuan yang sama yakni memberikan rekomendasi kebijakan kepada penentu kebijakan agar didapat kebijakan yang lebih berkualitas (Dunn: 2003). Dalam melakukan analisis kebijakan, perlu kiranya dipahami lingkungan kebijakan. Lingkungan kebijakan

merupakan konteks spesifik di mana peristiwa-peristiwa di sekitar isu-isu kebijakan terjadi (Dunn, 2003:133). Proses perumusan kebijakan dapat dipandang sebagai sebuah hubungan antar organisasi (*interorganizational relations*) (Evan 1980 (dalam Abidin 2002:158). Lebih lanjut dijelaskan bahwa instansi pemerintah merupakan suatu organisasi yang berada dalam lingkup wawasan yang lebih luas, dan merupakan salah satu elemen dari sistem nasional dan internasional.

Kebijakan pariwisata umumnya dipandang sebagai bagian dari kebijakan ekonomi. Kebijakan ekonomi berhubungan dengan struktur dan pertumbuhan ekonomi yang biasanya diwujudkan dalam perencanaan pariwisata. Beberapa faktor kunci yang menjadi perhatian kebijakan ekonomi misalnya ketenagakerjaan, investasi dan keuangan, industri, dan perdagangan (Gee, 2000: 28). Lebih lanjut Gee (2000:28) menjelaskan bahwa formulasi kebijakan pariwisata merupakan tanggung jawab penting yang harus dilakukan oleh pemerintah yang ingin mengembangkan atau mempertahankan pariwisata sebagai bagian yang integral dalam perekonomian.

Gee (1997: 286) lebih tegas dijelaskan kebijakan umumnya mengacu pada rencana, keseluruhan tingkat tinggi yang mencakup tujuan dan prosedur. Untuk itu kebijakan publik, memperhitungkan hasil akhir yang diinginkan dari pemerintah dan metode untuk mencapai hasil tersebut. Kebijakan mewujudkan tujuan dan strategi yang telah diadopsi pemerintah sehubungan dengan pariwisata, pembangunan ekonomi, pekerjaan, hubungan politik, atau, kombinasi dari ketiganya. Karenanya keterlibatan sektor public sangat penting dalam penentuan kebijakan pariwisata. Menurut Gun and Var (2002: 106) menyebutkan ruang lingkup kebijakan pariwisata nasional telah menjadi alat promosi untuk

menarik kunjungan wisatawan. Kebijakan yang dibuat semua untuk usaha peningkatan citra destinasi wisata. Dalam dekade terakhir kerjasama dan kolaborasi antar lembaga pemerintah dan swasta semakin kuat.

Kebijakan pengembangan pariwisata perlu dilaksanakan oleh sektor swasta serta sektor publik. Untuk itu sinergi antara pemerintah, pengusaha dan masyarakat sangat diperlukan dalam perencanaan dan pengembangan pariwisata. Pemerintah, swasta, dan masyarakat harus memiliki pilihan untuk melakukan sesuatu yang konstruktif tentang kebijakan pariwisata. Hal ini merupakan peluang dan sekaligus kewajiban untuk membuat, mengimplementasikan dan memelihara dengan baik sebuah kebijakan yang dibuat. Hal yang paling penting adalah koordinasi dengan sektor swasta dan pemerintah untuk menghindari kekhawatiran terhadap kesejahteraan publik (Gun and Var (2002: 117). Menurut Richter & Richter (Michael Hall, 2000;25) hampir secara universal pemerintah di dunia menerima pariwisata yang memiliki dampak positif, sehingga kebijakan pariwisata di buat untuk memperluas industri pariwisata.

Salah satu kebijakan yang dapat dilakukan pemerintah adalah memberikan insentif keuangan untuk menarik investasi masuk. Insentif ini dapat berupa hibah atau pinjaman yang diberikan untuk proyek-proyek dengan kriteria tertentu. Menurut Theobald (2005), berbagai insentif yang tersedia di bidang pariwisata, dan ini mungkin secara luas diklasifikasikan sebagai berikut insentif keuangan; pengurangan biaya modal; pengurangan biaya operasi, dan investasi keamanan. Menurut Mill and Morrison (dalam Michael Hall, 2000:27) ada lima bidang utama keterlibatan sektor publik dalam pariwisata yaitu koordinasi,

perencanaan, perundang-undangan dan peraturan, kewirausahaan dan stimulasi.

Koordinasi; pariwisata yang terdiri dari berbagai macam sektor sering menimbulkan konflik kepentingan, maka koordinasi dalam pemanfaatan sumber daya sangat penting. Selain itu penyeimbangan berbagai peran dalam proses pengembangan pariwisata menjadi tanggung jawab pemerintah. Perencanaan; perencanaan pariwisata terjadi dalam bentuk pengembangan, infrastruktur, promosi dan pemasaran, struktur (organisasi yang berbeda-beda) dan skala (internasional, nasional, lokal dan sektoral). Perencanaan pariwisata harus berjalan seiring dengan kebijakan pariwisata.

Tetapi dalam pembentukan kebijakan, perencanaan merupakan proses politik yang hasilnya bisa menjadi dominasi bagi kepentingan dan nilai berbagai pihak. Peraturan dan perundang-undangan; pemerintah mempunyai kekuasaan hukum dan perundang-undangan yang secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan industry pariwisata. Keterlibatan pemerintah mulai dari kebijakan paspor dan visa, pemanfaatan lahan, tenaga kerja, upah dan lainnya. Stimulasi; pemerintah dapat melakukan stimulasi pariwisata melalui insentif secara financial seperti pinjaman berbunga rendah (Theobald, 2005). Membiayai penelitian pariwisata, menstimulasi pariwisata melalui pemasaran, promosi, dan pelayanan pada pengunjung.

Menurut Middleton (Michael Hall, 2000: 34), pemasaran merupakan fungsi dominan dalam kebijakan penyelenggaraan pariwisata. Pariwisata berkelanjutan, keselamatan perjalanan, pariwisata kesehatan merupakan beberapa faktor yang melibatkan peraturan, perencanaan, kebijakan publik yang terkait dengan pariwisata. Masalah Pariwisata berkelanjutan

menjadi suatu kebijakan yang terus akan berkembang searah dengan peningkatan dampak dari pariwisata dunia masa depan akibat pembangunan fasilitas dan tekanan fisik lingkungan (Edgell, Allen, Smith and Swansonz, 2008; 69, 332). Dijelaskan pula bahwa pariwisata berkelanjutan akan tetap menjadi isu perencanaan dan kebijakan pada tingkat internasional, regional dan nasional.

BAB 2

TEORI MANAJEMEN KEBIJAKAN PUBLIK

2.1 Kebijakan Publik dan Definisinya

Menurut Matheson (2014), hal-hal yang perlu mendapat perhatian untuk merumuskan kebijakan publik meliputi beberapa hal antara lain:

1. Aktor yang terlibat dalam Isu Kebijakan.
2. Kepentingan yang dimiliki oleh setiap aktor.
3. Tujuan yang ingin diraih oleh setiap aktor.
4. Aktor-aktor mana yang memiliki kepentingan atau tujuan yang sama dan diajak untuk bekerjasama.
5. Even atau momentum yang digunakan oleh setiap aktor untuk mengartikulasikan kepentingan atau menghambat bahkan menggagalkan kepentingan lawannya atau aktor yang kontra.
6. Alat, sarana, saluran yang digunakan oleh setiap aktor untuk mengartikulasikan kepentingannya.
7. Teknik yang digunakan oleh setiap aktor.
8. Pengorbanan dan hasil yang diraih oleh setiap aktor.
9. Penilaian tentang demokratisasi, partisipasi, transparansi, keterbukaan dari proses kebijakan tersebut.

Berbagai definisi tentang kebijakan publik banyak diungkapkan oleh para pakar dan ahli kebijakan. Bahwa kebijakan publik itu adalah suatu keputusan yang dilakukan oleh pihak yang berwenang untuk kepentingan Bersama (Weishaar et al., 2016). Setiap kebijakan publik tentunya mempunyai proses formulasi dan evaluasi yang mengikutinya. Eskusinya berada pada level implementasi kebijakan. Semua proses kebijakan publik saling mempengaruhi satu sama lainnya, tidak bisa

saling melemahkan, tetapi sebaliknya harus saling menguatkan, sehingga kebijakan berjalan secara baik dan optimal.

Sadhana (2011:47) mengutip pendapatnya John Dewey, mengungkapkan bahwa ada dua cara untuk mengukur kebijakan publik, yaitu dengan cara bagaimana rencana-rencana tindakan harus dipilih dari alternatif-alternatif dan bagaimana mengamati akibat-akibat yang dapat dipergunakan sebagai uji coba yang tepat. Apa yang dikatakan oleh John Dewey adalah sebuah eksperimen terhadap bentuk kebijakn publik. Bahwa kebijakan publik itu dapat dilihat dari alternatif yang diambil dalam kebijakan. Dalam kebijakan publik ada banyak pilihan alternatif, sehingga pilihan kebijakan itu adalah kebijakan yang paling baik di antara alternatif-alternatif yang lain. Atau pilihan yang paling baik diantara yang baik. Banyak alternatif itu semakin baik dalam kebijakan publik. Hal ini bertujuan untuk mengukur seberapa baik dan berkualitas atas kebijakan yang akan diambil (Harðardóttir & Magnúsdóttir, 2018).

Tentunya, pilihan kebijakan publik adalah hampir dipastikan dapat dilaksanakan dengan baik, karena pilihan alternatif itu meliputi aspek keterlaksanaannya kebijakan dengan baik atau tidak, indikator keberhasilan kebijakan juga dapat diukur dengan berbagai pertimbangan dan pilihan lainnya. Dapat dipastikan bahwa pilihan kebijakan yang diputuskan adalah sudah diukur secara baik dan matang. Di samping itu, John Dewey juga mengukur kebijakan dengan eksperimen terhadap keberhasilan kebijakan. Dampak yang ditimbulkan dari uji coba tersebut dijadikan sebagai barometer keberhasilan kebijakan. Ketepatan, kebaikan, keberhasilan dari uji coba akan menjadi indikator kebijakan itu berhasil atau tidak (Schrecker, 2017).

Berbagai eksperimen dapat dilakukan serta dengan berbagai cara dan metode dapat pula dipraktikkan. Setiap kebijakan tidak serta merta langsung diputuskan. Kebijakan publik membutuhkan pengujian, penelitian, eksperimen dan pengulangan tahapantahapan kebijakan, sehingga kelemahan dan kekurangan dari kebijakan dapat diminimalisir sekecil mungkin. Pengujian terhadap dampak kebijakan juga menjadi indikator dari keberhasilan kebijakan publik, yang mempunyai dampak positif yang dijadikan sebagai pilihan kebijakan. Aspek kemudharatan dan kemanfaatan kebijakan harus dikedepankan sebagai konsekuensi dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Oleh karena itu, kebijakan publik tidak boleh asal diputuskan, apa pun kondisi dan situasinya, karena setiap kebijakan mempunyai dampak yang cukup besar bagi masyarakat secara luas.

Sementara Hugwood & Gunn dalam (Dvir et al., 2019) berpendapat bahwa kebijakan publik itu terdiri dari 10 definisi, yaitu:

1. Kebijakan sebagai merek bagi suatu bidang kegiatan tertentu (*as a label for a field activity*); Merk atau label dari kebijakan akan menjadi sebuah kebersinambungan dan menjadi program rutin yang diselenggarakan serta melekat dalam diri kebijakan tersebut. Seperti kebijakan Bantuan Langsung Tunai ketika Presiden Susilo Bambang Yudoyono menjadi Preside. Label atau merk kebijakan akan menjadi program bagi pemerintah yang bisa ditandai sebagai bagian dari bentuk kebijakan publik. Label atau merek itulah yang akan dikenal dan mengena bagi masyarakat tentang kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah, sehingga memberikan kesan dan pesan yang memberikan dorongan partisipatoris aktif bagi masyarakat.

2. Kebijakan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki (*as an expression of general purpose or desired state of affairs*); Pernyataan pemerintah tentang sebuah keputusan yang berkaitan dengan kebutuhan dan kepentingan umum dan/atau kepentingan masyarakat, baik untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapi atau hal lain yang bermanfaat bagi masyarakat. Pemerintah melakukan kebijakan secara umum untuk kebaikan dan kepentingan bagi masyarakat, sehingga perlu dilakukan kebijakan tersebut.
3. Kebijakan sebagai usulan-usulan khusus (*as specific proposals*); Usulan-usulan khusus yang muncul secara bottom up atau top down yang berhubungan secara langsung dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Misalnya yang menyangkut masalah kehidupan masyarakat yang dipandang perlu untuk diambil langkah konkret pengambilan keputusan yang melahirkan kebijakan dari pemerintah. Hal urgent yang datangnya dari masyarakat langsung atau dari pemerintah langsung dan bersifat penting, bisa dijadikan sebagai kebijakan publik.
4. Kebijakan sebagai keputusan pemerintah (*as decision of government*); Apapun langkah yang dilakukan oleh pemerintah dalam pengambilan keputusannya, itu adalah kebijakan publik. Sekaligus keputusan pemerintah terhadap sesuatu itu adalah diam, maka diamnya pemerintah adalah kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah.
5. Kebijakan sebagai bentuk pengesahan formal (*as formal authorization*); Kebijakan sebagai bentuk pengesahan formal adalah seperti kebijakan yang berbentuk regulasi dari pemerintah

yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai legitimasi untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta menjalankan tugas, pokok dan fungsinya yang dilakukan melalui pengesahan secara formal. Kebijakan-kebijakan yang bersifat formal biasanya mengikat bagi stakeholder dalam kebijakan serta konsekuensi yang mengikutinya. Misalnya keberadaan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Gubernur, dan peraturan-peraturan lainnya yang mengikat secara formal.

6. Kebijakan sebagai program (*as programme*); Program-program pemerintah adalah bagian dari kebijakan publik. Setiap program yang dilakukan oleh pemerintah, baik program yang bersifat formal ataupun nonformal, dapat dikatakan sebagai kebijakan. Program kerja yang dihasilkan dari rencana kerja adalah bentuk kinerja untuk pembangunan pemerintah dalam jangka waktu yang sudah ditentukan untuk kepentingan masyarakat dan membangun sinergi dalam tata kelola pemerintahan yang baik.
7. Kebijakan sebagai keluaran (*as output*); Kebijakan sebagai keluaran adalah setiap kebijakan publik pasti mempunyai keluaran yang diharapkan. Keluaran yang dihasilkan dari program kerja menjadi bagian dari kebijakan publik. Misalnya pembuatan peraturan pemerintah yang berkaitan dengan penanganan sampah, maka output peraturan yang dihasilkan menjadi keputusan dalam penanganan sampah. Keputusan peraturan tersebut masuk dalam katagori kebijakan publik.
8. Kebijakan sebagai hasil akhir (*as outcome*); Begitu juga dengan *outcome* sebagai bagian dari kebijakan yang merupakan hasil akhir dari program-program kerja yang sudah dilakukan. Hasil akhir dari

program atau pekerjaan dari pemerintah itu adalah bagian dari kebijakan.

9. Kebijakan sebagai suatu teori atau model (*as a theory or model*); Dalam suatu pemerintahan, berbagai kajian dan analisis terhadap berbagai persoalan yang dihadapi oleh pemerintahan yang menghasilkan berbagai *output* atau *outcome* untuk dijadikan sebagai suatu kebijakan bagi pemerintah. Di samping itu, dalam penelitian, pengakajian, maupun analisis yang menghasilkan teori baru atau model baru atau temuan baru dapat dijadikan sebagai kebijakan untuk diterapkan dan dilaksanakan.
10. Kebijakan sebagai proses (*as process*); Sebagai proses, kebijakan akan mempunyai keterkaitan antara kebijakan yang satu dengan kebijakan yang lainnya. Setiap keputusan atau peraturan mempunyai sifat hirarki antara satu peraturan dengan peraturan yang lainnya, sehingga membentuk sebuah kolaborasi kolektif yang dapat dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan keputusan. Pemerintah secara berkelanjutan melakukan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan, keadilan, dan kebaikan bagi masyarakat. Proses yang terus berkesinambungan yang membentuk sebuah keputusan atau kebijakan adalah termasuk juga kebijakan publik.

Aminuddin Bakry (2010), mengungkapkan bahwa kebijakan publik adalah keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia untuk kepentingan masyarakat, publik maupun warga negara. Pengaturan dan pengelolaan terhadap aspek-aspek yang bertujuan untuk kepentingan publik adalah dalam rangka untuk

tercapainya tujuan publik tersebut. Pengaturan melalui kebijakan akan menjadi pedoman bagi seluruh stakeholder kebijakan, baik sebagai objek maupun sebagai subjek. Di samping itu, kebijakan mempunyai legitimasi yang kuat dalam penerapannya untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

Pengertian kebijakan publik mempunyai banyak tafsir dan makna, tetapi secara prinsip dan esensi adalah sama. Pandangan dan paradigma kebijakan publik sebagai sebuah ilmu mempunyai cara pandang tersendiri bagi sebagian ahli. Para ahli mengklasifikasikan makna kebijakan publik ke dalam 4 sudut pandang, yaitu: Pertama, kebijakan sebagai keputusan. Beberapa makna/definisi mengenai kebijakan publik yang termasuk dalam sudut pandang ini. Thomas R. Dye dalam buku *Kebijakan Publik Untuk Negara-negara Berkembang*, yang ditulis oleh Riant Nugroho D. (2006) mendefinisikan bahwa kebijakan publik sebagai “*Whatever governments choose to do or not to do.*”, yaitu segala sesuatu atau apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.

Dye juga memaknai kebijakan publik sebagai suatu upaya untuk mengetahui apa sesungguhnya yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa mereka melakukannya, dan apa yang menyebabkan mereka melakukannya secara berbeda-beda. Lebih lanjut, dikatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan, maka tindakan tersebut harus memiliki tujuan. Kebijakan public tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan hanya merupakan keinginan atau pejabat pemerintah saja.

Di samping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan publik. Hal ini disebabkan karena sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besar dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan Anderson mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, di mana implikasi dari kebijakan tersebut adalah (Aggarwal, 2013):

- a) kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan;
- b) kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah;
- c) kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan;
- d) kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
- e) kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa. (Islamy, 1994).

Lain lagi dengan Edward yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*What governments say and do, or do not do. It is the goals or purposes of governments programs.*” Maksudnya, apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah termasuk kebijakan publik. Kebijakan publik tampil sebagai sasaran atau tujuan program-program. Edward lebih lanjut menjelaskan bahwa kebijakan publik itu dapat diterapkan secara jelas dalam peraturan perundang-undangan

dalam bentuk pidato-pidato pejabat teras pemerintah ataupun berupa program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah (McKee & Stuckler, 2017).

Sementara David Easton mendefinisikan *public policy* sebagai : “*The authoritative allocation of value for the whole society, but it turns out that only the government can authoritatively act on the ‘whole’ society, and everything the government choosed do or not to do result in the allocation of values.*” Maksudnya, public policy tidak hanya berupa apa yang dilakukan oleh pemerintah, akan tetapi juga apa yang tidak dikerjakan oleh pemerintah karena keduanya sama-sama membutuhkan alasan-alasan yang harus dipertanggungjawabkan. Kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah, baik itu berupa akan atau tidak akan melakukan sesuatu, itu semua sudah menjadi ketetapan dan keputusan pemerintah (Denburg et al., 2020).

Kedua, kebijakan sebagai proses manajemen. Kebijakan sebagai proses manajemen merupakan serangkaian fase kerja dari para pejabat publik yang mencakup agenda setting, formulasi kebijakan dan legalitas pemerintah, implementasi, monitoring dan evaluasi, dan reformulasi/terminasi. Definisi kebijakan publik yang termasuk dalam sudut pandang ini ialah Easton dalam (Rahman & Hickey, 2019) memberikan pengertian kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Sehingga cukup pemerintah yang dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

Peran pejabat/aktor-aktor publik sangat dominan. Dalam melakukan suatu kebijakan publik, pemerintah hanya mengandalkan pejabat publik saja, dari perencanaan awal sampai pada perumusan kebijakan untuk masyarakat sebagai wujud pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Sementara Jonnes dalam (Favilli, 2017), memandang kebijakan publik sebagai suatu kelanjutan kegiatan pemerintah di masa lalu dengan hanya mengubahnya sedikit demi sedikit. Kegiatan pemerintah dalam melakukan perubahan suatu kebijakan publik secara bertahap tersebut merupakan suatu tindakan/sikap evaluasi dan reformasi yang dilakukan setelah melihat bagaimana hasilnya di dalam masyarakat. Hal itu dilakukan pemerintah sebagai tindakan untuk memperbaharui kebijakan publik menjadi lebih baik lagi.

Di samping itu, Starling yang dikutip oleh Wahab (1999), public policy didefinisikan sebagai “*The analysis of policy includes : conflict among policies, internal consistencies, impact on society and its environment, political consequences, problem of administrative implementation, institutional and organizational aspects, problems of coordination, the determination of relative priorities, timetables for action in programming, and evaluation and overview requirements.*”. Dalam penyelesaian kebijakan publik, pemerintah sangat memperhatikan dengan seksama cara- cara/tahap-tahap bagaimana menyelesaikan masalah publik dengan sangat baik. Tahap-tahap itu menurut starling mencakup antara lain: memperhatikan dampak sosial dan lingkungan yang mungkin timbul, implementasi, koordinasi, evaluasi, dan juga masalah kebijakan-kebijakan yang ada.

Ketiga, kebijakan sebagai intervensi pemerintah. Definisi kebijakan publik yang termasuk ke dalam sudut pandang ini ialah Wilson (1887) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik yang berbeda dengan makna administrasi. Yang lebih penting, khususnya sejak periode pasca Perang Dunia II, kata *policy* mengandung makna kebijakan sebagai sebuah *rationality*, sebuah manifestasi dari penilaian yang penuh pertimbangan. Pengertian ini mengandung makna bahwa terdapat nilai-nilai yang fundamental yang diterapkan oleh pemerintah kepada masyarakat. Di sini tentu campur tangan pemerintah terhadap rakyatnya sangat terasa ketika pemerintah berusaha menerapkan rencananya yang bertujuan politik tersebut (dengan menerapkan nilai-nilai/mengintervensi rakyatnya).

Keempat, kebijakan sebagai *democratic government*. Kebijakan sebagai *democratic government* adalah adanya interaksi antara negara dengan rakyatnya dalam rangka mengatasi persoalan publik. Definisi kebijakan publik yang masuk dalam klasifikasi *democratic government* ialah Woll (1966) mengungkapkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Dalam pelaksanaan kebijakan publik terdapat tiga tingkat pengaruh sebagai implikasi dari tindakan pemerintah tersebut yaitu:

- a) adanya pilihan kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat;

- b) adanya *output* kebijakan, di mana kebijakan yang diterapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat;
- c) adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Di sini terdapat interaksi antara pemerintah dengan rakyat melalui politisi ataupun yang lainnya dalam rangka mengatasi persoalan publik secara bersama. Interaksi tersebut dilakukan karena mengingat kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah nantinya akan bersinggungan langsung dengan masyarakat. Demokrasi dalam proses tersebut sangat terasa ketika rakyat diijinkan untuk turut andil dalam pembuatan kebijakan melalui perwakilan, seperti politisi, pegawai pemerintah, ataupun yang lainnya yang mana dekat dengan pemerintah pusat.

Sementara Chief J.O. Udoji (1981), mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*An sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large.*” Maksudnya ialah suatu tindakan bersaksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat. Semakin pemerintah memperhatikan kepentingan rakyatnya (dalam usaha pemerintah menuju sistem yang demokratis), maka semakin banyak hal-hal yang harus dipertimbangkan oleh pemerintah.

Maka dari itu, suatu tindakan bersanksi pun akhirnya muncul di dalamnya, artinya jika pemerintah salah dalam mengambil suatu keputusan maka rakyat banyaklah yang jadi taruhannya. Oxford English Dictionary, memberikan definisi tentang kebijakan publik sebagai: “*Political sagdacity, statecraft, prudent conduct, craftiness, course of action adopted by government, party, atc.*” Salah satu kamus sinonim yang memberikan definisi sebagai berikut: “*policy, statesmanship, administration, wisdom, plan, role, action, tactics, strategy, sagacity.*” Maksudnya ialah kebijakan politik, keterampilan suatu negara bagian, pemimpin yang bijaksana, kecakapan sebagai negarawan, kebijaksanaan, rencana, aturan main, aksi/tindakan, taktik-taktik, strategi, merupakan arah suatu tindakan yang diadopsi oleh pemerintah, partai, dan lain-lain. Hal-hal tersebut merupakan sesuatu yang harus dimiliki oleh seorang pemimpin, khususnya ketika dirinya akan menyelesaikan suatu persoalan publik dan memerlukan berinteraksi dengan rakyatnya. Dalam pemerintahan yang demokratis, hal-hal seperti di atas pun menjadi penting untuk ada dan/ dimiliki.

Dari definisi-definisi yang sudah disebutkan di atas, maka dapat disimpulkan juga bahwa:

- a. Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu.
- c. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Kebijakan publik merupakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat

publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang di jalankan oleh birokrasi pemerintah (Rahman & Hickey, 2019).

Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Menyeimbangkan peran negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi; dan pada sisi lain menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi. Warga Negara sebagai bagian dari suatu Negara, sangat menaruh banyak harapan kepada Negara. Karena dengan hal ini Negara diharapkan akan memberikan pelayanan terhadap apa yang menjadi kepentingan warga negaranya.

Mengingat bahwa kepentingan tersebut sangat beragam dan terus mengalami dinamika, maka Negara harus senantiasa mengetahui apa yang menjadi masalah di masyarakat dan menetapkan solusinya. Kegiatan ini dilakukan sebagai wujud dari perhatian Negara terhadap kepentingan publik serta dalam rangka penyelenggaraan fungsi pelayanan publik. Pola yang digunakan oleh Negara dalam memecahkan permasalahan publik ini kemudian dirumuskan dalam kebijakan Negara, ada baiknya bagi kita pahami terlebih dahulu pengertian kebijakan secara umum.

Kebijakan memiliki arti yang bermacam-macam menurut para ahli. Menurut PBB, kebijakan itu diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana (United Nation 1978; Wahab, 1997). Sedangkan menurut Anderson, kebijakan merupakan perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, maupun instansi pemerintah) atau serangkaian actor dalam suatu bidang kegiatan tertentu (Anderson 1978; Wahab, 1997). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan berpola yang mengarah kepada tujuan tertentu untuk melakukan sesuatu. Nugroho, (2003:51) berpendapat bahwa kebijakan Negara adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan.

Jika cita-cita bangsa adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (ketuhanan yang Maha Esa, kemanusiaan, persatuan, demokrasi dan keadilan) dan UUD 1945 yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan hukum dan sematamata bukan karena kekuasaan dalam mengantar kehidupan bersama untuk mencapai tujuan. Suatu kebijakan Negara juga dirumuskan dan diimplementasikan oleh instansi pemerintah, kebijakan Negara dalam bentuk Undang-undang atau peraturan-peraturan pemerintahan daerah. Sejalan dengan pandangan Vining (2016) kebijakan Negara yang memerlukan penjelasan atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan.

Beberapa penjelasan yang dikemukakan di atas membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijakan Negara, yang dalam hal ini akan menunjukkan ciri-ciri yang melekat dalam konsep tersebut. Diharapkan

sebuah keputusan dapat dikatakan sebagai kebijakan Negara jika memenuhi ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

1. Bahwa kebijakan Negara itu lebih merupakan suatu tindakan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan.
2. Bahwa kebijakan Negara pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola, dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri serta mengarah kepada tujuan tertentu.
3. Bahwa kebijakan Negara itu saling bersangkutan dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
4. Bahwa kebijakan Negara itu mungkin berbentuk positif atau pula berbentuk negative (Wahab, 1999).

Dari beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan Negara merupakan tindakan yang dilakukan oleh instansi pemerintah untuk mencapai tujuan bersama demi kepentingan bersama, baik berupa Undang-undang maupun peraturan-peraturan.

Setiap ahli mempunyai penafsiran sendiri terhadap tujuan dari kebijakan publik. Secara implisit bahwa tujuan kebijakan publik adalah untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapi oleh masyarakat dan untuk kepentingan masyarakat. Ada pula yang mendefinisikan tujuan kebijakan publik adalah fasilitas yang diberikan oleh pemerintah untuk kehidupan masyarakat yang lebih baik, sejahtera, dan adil sentosa. Rahman & Hickey (2019) dalam bukunya yang berjudul “Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang” mengemukakan 4 (empat) tujuan dari kebijakan publik, yaitu: Pertama mendistribusikan sumber daya secara nasional, yang mencakup redistribusi dan absorpsi sumber daya

secara nasional. Redistribusi adalah kebijakan yang mengarah pada pembagian terhadap sumber daya manusia yang ada sebagai sumber utama dalam kebijakan absortif. Kebijakan absortif adalah kebijakan yang mengarah pada kebijakan penyerapan. Penyerapan terhadap pendapatan pemerintah untuk kemudian dilakukan redistribusi sebagai penyanggah dari kebijakan-kebijakan yang ada, karena kebijakan absortif bertujuan untuk mendukung kebijakan redistribusi.

Kedua, untuk regulasi (mengatur), liberasi (pembebasan) dan deregulasi (kegiatan atau proses menghaspuskan pembatasan atau peraturan). Kebijakan publik akan menghasilkan sebuah regulasi yang dibangun berdasarkan kesepakatan untuk dilaksanakan sebagai sebuah kebijakan. Membuat regulasi, membuat aturan dan ketentuan, dan membuat kesepakatan bersama tentang kebijakan yang akan diambil, termasuk dampak dari kebijakan yang akan ditimbulkan. Pengaturan tersebut untuk memaksimalkan dan mengoptimalkan dalam pelaksanaan kebijakan publik. Di samping itu, kebijakan regulatif akan bertolak belakang dengan kebijakan deregulatif yang melepaskan, membebaskan, dan melonggarkan semua regulasi yang ada untuk menyelesaikan persoalan dan permasalahan yang timbul. Proses deregulasi itu adalah bagian dari kebijakan publik (Lie & Miller, 2011).

Ketiga, dinamika dan stabilitas. Kebijakan publik adalah melakukan stabilitas terhadap situasi dan kondisi suatu negara. Kondisi yang stabil adalah harapan dan kondisi yang dibutuhkan oleh masyarakat. Stabilitas secara politik, ekonomi, sosial maupun budaya adalah bagian dari kebijakan publik. Negara wajib memberikan rasa aman kepada seluruh warga negaranya dengan kebijkankebijkaan yang menjadi kewenangan dan tanggung jawab negara. Dinamika dalam kehidupan bermasyarakat,

berbangsa dan bernegara adalah konsekuensi dari masyarakat yang interaktif dan mempunyai sosial yang tinggi, sehingga apa pun persoalannya yang menjadi dinamika kehidupan kebangsaan harus diatasi dengan menstabilkan kondisi masyarakat. Seperti misalnya, ketika gerakan reformasi berkejolak, negara harus mampu mengambil langkah kebijakan konkret untuk melakukan stabilitas secara politik maupun ekonomi, sehingga gejolak yang lebih besar dapat dihindari. Keempat, memperkuat pasar dan negara. Memperkuat pasar adalah karena ekonomi negara tergantung dari pasar. Pasar yang menentukan naik turunnya harga. Pasar pula yang memainkan peran perekonomian secara global. Memperkuat pasar untuk melakukan stabilitas ekonomi adalah penting untuk dilakukan dan dikontrol. Disamping itu, memperkuat negara adalah suatu hal yang wajib dilakukan dalam rangka untuk mengamankan dari serangan yang merongrong kedaulatan bangsa dan negara. Keduanya saling dikuatkan agar menjadi negara yang mandiri, sejahtera dan sentosa.

2.2 Analisa Kebijakan Publik dalam Tindakan

Kebijakan publik merupakan bagian terpenting dari kajian ilmu administrasi publik. Dewasa ini, kajian-kajian kebijakan publik terus berkembang seiring dengan kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks akan pentingnya kebijakan publik yang baik. Tiga pilar utama dalam kebijakan publik yang menghiasi perkembangan ilmu administrasi publik, yaitu *policy formulation*, *policy implementation*, and *policy evaluation*. Tiga pilar tersebut merupakan satu kesatuan dalam kajian kebijakan publik yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya, karena mempunyai proses hirarki yang saling berhubungan dan berkaitan, yang membentuk sebuah sistem dalam

pemerintahan untuk kepentingan publik dan menjadi solusi terhadap persoalan-persoalan yang dihadapi.

Namun disisi lain, selain tiga pilar yang disebutkan di atas, ada policy reform yang menyertai ketiganya. Yaitu pasca evaluasi kebijakan dilakukan, maka reformasi kebijakan menyertai di dalamnya. Hasil evaluasi dikelola oleh reformasi kebijakan untuk membentuk sebuah formula baru dalam kebijakan publik. Hasil reformasi kebijakan menjadi acuan dan pedoman untuk membuat formulasi kebijakan publik. Oleh karena itu, perkembangan ilmu administrasi publik terus mengalami dinamikanya, terutama kebijakan publik yang sangat kompleks dinamika keilmuannya, sehingga dengan cepat mengalami perubahan dan membentuk suatu kesatuan dalam kebutuhan implementatifnya.

Kebijakan publik menjadi pilar penting dalam penyelenggaraan negara. Menjadi tonggak keberhasilan dalam program-program pemerintahan untuk pembangunan dan pengembangan dalam suatu negara. Kebijakan publik merupakan penentu dari kesuksesan negara dalam rangka menciptakan ketentraman, kesejahteraan dan keadilan dalam kehidupan masyarakat. Persoalan kebijakan publik seringkali mengabaikan prinsip-prinsip karakteristik yang melekat di masing-masing negara. Setiap negara mempunyai karakter yang berbeda satu sama lainnya. Negara-negara berkembang tentunya mempunyai karakter yang berbeda dengan negara-negara maju dalam segala aspeknya. Namun demikian, di negara-negara berkembang, kebijakan publik dikembangkan seperti di negara-negara maju (Kollmann dan Schneider, 2010).

Seyogyanya dalam kebijakan publik, karakteristik itu harus menjadi pedoman bagi negara-negara untuk mengambil langkah kebijakan publiknya. Seperti Indonesia, ketika krisis moneter menerjang seluruh lapisan negara, pemerintah dituntut untuk mengambil langkah konkret agar keluar dari jerat krisis moneter yang terjadi. Indonesia terjebak dalam kubangan *International Monetary Fund* (IMF) yang terjerumus ke dalam lembah hutang yang semakin curam. Sementara negara-negara lainnya menggunakan pola yang berbeda dalam pengambilan kebijakan publiknya.

Ada pengkajian dan proses yang dilakukan sebelum pengambilan kebijakan publik, yaitu kajian secara akademis, praktis, dan politis, kemudian dilakukan proses pengambilan kebijakannya. Proses pengkajian dilakukan berdasarkan analisis kebijakan yang dapat dijadikan sebagai instrumen penting dalam proses pengambilan kebijakan. Analisis kebijakan merupakan aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan (Singh, 2014).

Setiap pembuatan kebijakan dapat dipastikan melalui analisis kebijakan yang dimulai dari kajian-kajian terhadap aspek yang menjadi objek kebijakan. Proses menciptakan pengetahuan dalam proses pembuatan kebijakan tersebut adalah meneliti sebab, akibat, dan kinerja kebijakan publik (Hénaut & Bloch, 2014). Proses ini tidak boleh diabaikan dalam pengambilan kebijakan agar kebijakan tidak berhenti ditengah jalan atau hanya menjadi retorika belaka, apalagi menimbulkan persoalan baru dari kebijakan yang dilakukan. Banyak contoh-contoh kebijakan-kebijakan berdampak buruk pada kehidupan masyarakat.

Proses pengambilan kebijakan adalah hal yang paling penting dalam pengambilan kebijakan.

Oleh karena itu, dibutuhkan sebuah proses kebijakan yang diawali dengan proses pengkajian terhadap kebijakan publik. Kajian terhadap kebijakan publik mempunyai tujuan untuk mengintegrasikan dan mengkontekstualisasikan model dan riset dari disiplin-disiplin tersebut yang mengandung orientasi problem dan kebijakan (Calvó-Perxas et al., 2018). Kajian-kajian yang dilakukan berdasarkan pada empirical problem yang didukung oleh theoretical problem dan normatif problem untuk menemukan dan mencari metode penyelesaiannya untuk dijadikan sebagai pedoman pengambilan kebijakan.

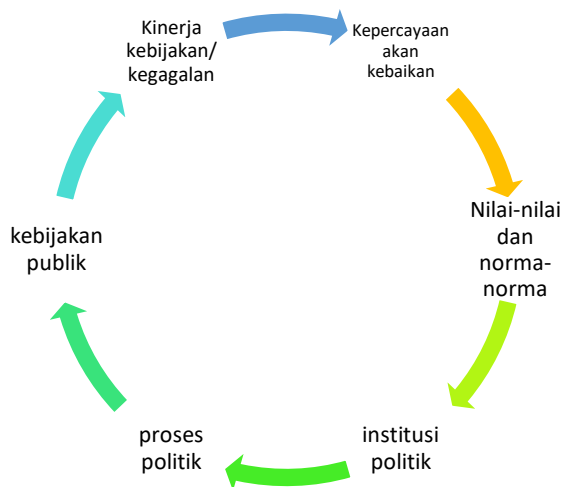
Orientasi problem dan kebijakan publik dalam analisis kebijakan publik adalah dalam rangka untuk memaksimalkan dan mengoptimalkan kebijakan publik yang diambil. Anderson (2012) memberikan landasan penting dalam proses kebijakan publik. Bahwa dalam kebijakan publik memiliki urutan dalam prosesnya, yaitu:

1. Kepercayaan akan kebaikan. Bahwa setiap kebijakan publik adalah baik. Kebaikan dalam kebijakan publik tertuang dalam orientasi dan filosofi yang dibangun dalam mewujudkan kepentingan publik/masyarakat. Setiap kebijakan secara prinsip adalah baik dan untuk kebaikan bersama. Maka ketika kebijakan itu diimplementasikan dan betul-betul dirasakan manfaat dan tujuannya oleh masyarakat, kekuatan trust masyarakat terhadap pemerintah akan semakin tinggi. Namun demikian, setiap kebijakan tentunya harus meyakinkan masyarakat akan implikasi dari kebijakan itu, sehingga dapat diterima secara mayoritas dan tidak menimbulkan persoalan baru.

2. Nilai-nilai dan norma-norma. Kebijakan juga mempunyai nilai dan norma yang terkandung di dalamnya. Setelah diterimanya atas kebijakan publik oleh masyarakat, maka yang perlu kuatkan adalah nilai-nilai dan norma-norma yang terkandung di dalam kebijakan itu. Apakah sudah sesuai dengan norma yang ada atau tidak. Atau nilai yang terkandung dalam sebuah kebijakan melanggar kode etik atau nilai substansi dari kebijakan itu sendiri. Unsur nilai dan norma adalah urutan yang tidak boleh diabaikan bagi pengambil kebijakan, karena nilai dan norma itulah yang mengantarkan kebijakan itu pada keberhasilannya.
3. Institusional politik. Lembaga pemerintahan merupakan lembaga publik yang dibangun berdasarkan asas demokrasi. Proses kepemimpinan dalam lembaga negara dianut berdasarkan sistem politik. Jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan adalah berdasarkan pilihan politik. Presiden, Gubernur, dan Wali Kota/ Bupati adalah jabatan politik. Oleh karena itu, kebijakankebijakannya berdasarkan pertimbangan politik. Setelah melihat aspek nilainilai dan norma-norma dalam sebuah kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah masuk ke ruang institusi politik. Diterima atau tidak kebijakan itu adalah mejadi kebijakan. Berbagai pertimbangan dan kemungkinankemungkinan menjadi pilihan terbaik dalam proses politik di dalamnya. Koalisi berjalan seiring dan terintegrasi sesuai dengan kesepakatan bersama untuk tujuan bersama yang membentuk sebuah kebiakan publik.

4. Proses politik. Kebijakan sebagai produk dari proses politik. Kebijakan yang sudah masuk ke institusionalisasi politik akan menghasilkan sebuah keputusan bersama. Lobby-lobby maupun pendekatan-pendekatan dalam sebuah kebijakan adalah lumrah untuk menggoalkan sesuai dengan visi, misi, dan tujuan dari kebijakan itu. Adalah yang terbaik produk yang dihasilkan ketika palu di tok yang menandakan kebijakan itu berlaku untuk diimplementasikan bersama.
5. kinerja kebijakan atau kegagalannya yang menghasilkan kepercayaan baru tentang kebaikan memperkuat adanya kebijakan.

Urutan kebijakan itu seperti tergambar pada gambar 2.1. Namun demikian, kebijakan publik itu mempunyai dua ekosistem, yaitu filosofis atau konseptual dan manajerial atau operasional. Pada tataran konseptual atau filosofis, urutan kebijakan publik mempunyai implikasi terhadap tampilan politik yang mempunyai hubungan erat terhadap formulasi politik, implementasi politik, dan kontrol politik sebagai aspek manajerial dalam kebijakan publik.



Gambar 1 Urutan Kebijakan Publik (Anderson, 2012)

Dari urutan kebijakan di atas, peran serta semua stakeholder adalah keniscayaan. Keberhasilan suatu kebijakan publik diikuti oleh korelasi erat semua komponen yang mempunyai kepentingan dalam kebijakan publik. Stakeholder kebijakan harus terlibat secara intensif dalam proses pengambilan kebijakan publik. Dalam teori governance menegaskan bahwa, untuk menciptakan tatanan pemerintahan yang baik adalah kolaborasi antara state (negara), private sector (pihak swasta) dan civil society (masyarakat) harus terlibat langsung dalam penentuan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan-kebijakan yang dilakukan. Kebijakan-kebijakan tersebut dalam bentuk program-program pemerintah yang dibangun berdasarkan pada kepentingan publik.

Keterlibatan stakeholder tersebut menjadi penentu dari keberhasilan kebijakan publik. Kebijakan publik akan berjalan sebagaimana mestinya jika dilakukan secara bersama-sama oleh semua pihak. Di samping itu, bahwa setiap individu mempunyai peran yang sama dalam kebijakan publik, sebagai warga negara dan sebagai individu adalah ikut serta serta

dalam pelaksanaan kebijakan publik yang tidak bisa dipisahkan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, kebijakan publik harus dipahami secara komprehensif, sehingga tidak “buta” terhadap kebijakan yang ada di lingkungan sekitar sebagai pola pembangunan partisipasi menjadi warga negara yang baik dan ikut serta dalam pengambilan kebijakan publik.

2.3 Ringkasan

Kebijakan publik mempunyai bentuk yang dapat dijadikan sebagai pegangan dan ketentuan bagi seluruh stakeholder dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Bentuk kebijakan adalah pedoman dan panduan untuk dilaksanakan sebagaimana mestinya, jika tidak, maka akan ada sanksi yang mengikutinya. Bentuk kebijakan adalah dapat dijalankan sebagai hukum yang mengikat kepada seluruh warga negaranya. Bentuk kebijakan menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu undang-undang, paternalistik (bersikap seperti bapak), dan perilaku pemimpin. Bentuk pertama adalah undang-undang adalah bentuk akhir dari kebijakan publik yang dijadikan sebagai pedoman dan hukum bagi seluruh lapisan masyarakat. Ketentuan dalam undang-undang mengatur seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

Di dalamnya terdapat sanksi bagi yang melanggar dari ketentuan yang sudah tertulis dalam peraturan perundang-undangan. Sebagai bentuk dari kebijakan publik, undang-undang harus dijalankan dan dilaksanakan sebagaimana mestinya. Pembuatan undang-undang melibatkan seluruh stakeholder yang berkaitan untuk dapat dijalankan sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Bentuk kedua adalah paternalistik. Paternalistik adalah berperilaku seperti ayah yang

dikaitkan dengan sikap pemimpin kepada pegawainya. Pemimpin berperilaku seperti bapak dan pegawai berperilaku seperti anak. Itu adalah bentuk kebijakan yang melekat dan terjadi di semua level kebijakan. Pemimpin sebagaimana seorang ayah memperlakukan pegawai seperti anak-anaknya. Pemimpin melakukan apa pun yang diinginkan untuk kepentingan individu maupun kelompoknya. Pegawai atau bawahannya berperilaku seperti anaknya yang tidak dapat menolak segala perintah dari atasannya.

Nugroho membagi paternalistik menjadi dua bagian, yaitu paternalistik konvensional dan paternalistik rasional. Paternalistik konvensional menjadikan pemimpin sebagai raja. Tidak hanya menjadi kewajiban bagi para bawahan untuk wajib dan tunduk pada titah pemimpin, tetapi titah itu sudah menjadi budaya yang melekat dalam kehidupan masyarakatnya. Bukan pula menjadi kewajiban, tetapi sudah menjadi kebutuhan.

Sementara itu, paternalisme rasional bisa juga disebut sebagai kepemimpinan yang otoriter. Seluruh keputusan pemimpin adalah final dan wajib dilaksanakan, jika tidak maka akan mendapatkan sanksi atas penolakan tersebut. Status quo menjadi harga mati pada tataran paternalisme rasional. Ketiga adalah perilaku pemimpin. Perilaku atau sikap pemimpin menjadi kebijakan publik. Dalam ranah yang agak vulgar pun hal itu dapat terjadi, bahwa kebijakan publik adalah sikap dari pemimpin itu sendiri. Korupsi menjadi salah satu contoh yang masih marak terjadi dalam kaidah bentuk kebijakan yang dilakukan oleh para pemangku kepentingan, salah satunya adalah penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pemimpin mengantarkannya pada kasus korupsi. Hal ini menjadi marak terjadi di hampir semua level

pemerintahan. menjadi patologi birokrasi bagi pemerintah daerah sampai pemerintah pusat.

Bahkan sudah merambah pada level pemerintah desa, yang semula tidak pernah mengenal korupsi. Lahirnya Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa tidak mesti berjalan secara mulus dalam implementasinya, terutama dalam hal keuangan desa. Kekhawatiran dari para pakar tentang semakin tingginya korupsi di desa betul adanya, hal itu dipengaruhi oleh lemahnya sumber daya manusia, sarana dan prasarana, serta akuntabilitas dan manajemen pemerintah desa yang belum berjalan dengan baik, menjadikan pemerintahan desa rawan korupsi.

Pemimpin adalah kunci utama untuk memperbaiki atau memperburuk sistem pemerintahan. perilaku pemimpin menjadi madzhab yang akan diikuti oleh seluruh anggota masyarakat serta patuh terhadap perintahnya. Pegawai yang buruk yang dipimpin oleh pemimpin yang baik, akan menjadikan pegawai itu menjadi lebih baik dan organisasi yang dipimpinnya jauh lebih baik. Begitu juga sebaliknya. Pemimpin itu yang dapat memoles mau dibawa kemana organisasinya dan mau dibentuk seperti apa. Pemimpin sejatinya adalah cerminan dari anggota masyarakat dan organisasinya.

Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi dalam pembuatan kebijakan:

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar. Walaupun ada pendekatan pembuatan keputusan dengan rasional komprehensif yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian rasional semata, tetapi proses dan prosedur

pembuatan keputusan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata. Sehingga adanya tekanan-tekanan dari luar itu ikut berpengaruh terhadap adanya pembuatannya.

- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama (Konservatisme). Kebiasaan-kebiasaan lama seringkali diwarisi oleh para administator yang baru dan mereka sering segan secara terang-terangan mengkritik atau menyalahkan kebiasaan-kebiasaan lama yang telah berlaku atau yang dijalankan oleh para pendahulunya. Apalagi para administrator baru itu ingin segera menduduki jabatan karirnya.
- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi. Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Seperti misalnya dalam penerimaan/pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuat keputusan sangat berperan besar.
- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar. Lingkungan sosial dan para pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuatan keputusan. Karena seringkali pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman-pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada diluar bidang pemerintahan.
 - e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu. Pengalaman latihan dan pengalaman (sejarah) pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan. Karena orang sering membuat keputusan tidak melimpahkan sebagian dari wewenang dan tanggung jawabnya kepada orang lain karena khawatir kalau wewenang dan tanggung jawab yang dilimpahkan itu disalahgunakan. Atau membuat keputusan yang tidak sesuai dengan keadaan dilapangan dan sebagainya.

BAB 3

TEORI STRATEGI KEBIJAKAN

3.1 Definisi Strategi Kebijakan

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Di samping itu dilihat dari hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota. Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya.

Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah. Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008 : 6) mendefinisikan kebijakan

publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu:

- 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional;
- 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh

Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di tengah masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. James E. Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17). mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Dari definisi para ahli di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah: “Serangkaian keputusan kebijaksanaan yang diambil seorang atau sekelompok orang untuk mewujudkan tujuan-tujuan tertentu di dalam masyarakat”.

Ada banyak sekali pengkategorian kebijakan publik berikut ini kategori kebijakan publik menurut beberapa ahli:

James E. Anderson sebagaimana dikutip Suharno (2010: 24-25) me-nyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut:

- a) Kebijakan substantif dan kebijakan prosedural. Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.
- b) Kebijakan distributif dan kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif. Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.
- c) Kebijakan materal dan kebijakan simbolik. Kebijakan materal adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya komplet pada kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
- d) Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (public goods) dan barang privat (*privat goods*). Kebijakan public goods adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan privat goods adalah

kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dikutip Suharno (2010:25-27), mengisyaratkan bahwa pemahaman yang lebih baik terhadap hakikat kebi-jakan publik sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan, ketika kita dapat memerinci kebijakan tersebut ke dalam beberapa kategori, yaitu:

- a) **Tuntutan kebijakan (*policy demands*)**. Yaitu tuntutan atau desakan yang diajukan pada pejabat-pejabat pemer-intah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintah sendiri dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak melakukan tindakan pada suatu masalah ter-tentu. Tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum, agar pemer-intah berbuat sesuatu hingga usulan untuk mengambil tindakan konkret ter-tentu terhadap suatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.
- b) **Keputusan kebijakan (*policy decisions*)**. Adalah keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang di-maksudkan untuk memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan pub-lik. Dalam hal ini, termasuk di dalamnya keputusan-keputusan untuk men-ciptakan statuta (ketentuan-ketentuan dasar), ketetapan-ketetapan, ataupun membuat penafsiran terhadap undang-undang.
- c) **Pernyataan kebijakan (*policy statements*)**. Ialah pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijakan publik ter-tentu. Misalnya; ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, keputusan peradialn, pernyataan ataupun pidato pejabat

pemerintah yang menunjukkan hasrat, tujuan pemerintah, dan apa yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tersebut.

- d) **Keluaran kebijakan (*policy outputs*)**. Merupakan wujud dari kebijakan publik yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan. Secara singkat keluaran kebijakan ini menyangkut apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah.
- e) **Hasil akhir kebijakan (*policy outcomes*)**. Adalah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

Dari berbagai kepustakaan dapat diungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan Internasional disebut sebagai *public policy*, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi (Nugroho R., 2004; 1-7). Aturan atau peraturan tersebut secara sederhana kita pahami sebagai kebijakan publik, jadi kebijakan publik ini dapat kita artikan suatu hukum. Akan tetapi tidak hanya sekedar hukum namun kita harus memahaminya secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi

kebijakan publik yang harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh para pejabat yang berwenang. Ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik; apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Sementara itu pakar kebijakan publik mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan (Thomas Dye, 1992; 2-4).

Untuk memahami kedudukan dan peran yang strategis dari pemerintah sebagai public actor, terkait dengan kebijakan publik maka diperlukan pemahaman bahwa untuk mengaktualisasinya diperlukan suatu kebijakan yang berorientasi kepada kepentingan rakyat. Seorang pakar mengatakan: (Aminullah dalam Muhammadiyah, 2001: 371 – 372): bahwa kebijakan adalah suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan, upaya dan tindakan dimaksud bersifat strategis yaitu ber jangka panjang dan menyeluruh.

Demikian pula berkaitan dengan kata kebijakan ada yang mengatakan: (Ndraha 2003: 492-499); bahwa kata kebijakan berasal dari terjemahan kata policy, yang mempunyai arti sebagai pilihan terbaik

dalam batas-batas kompetensi aktor dan lembaga yang bersangkutan dan secara formal mengikat. Meski demikian kata kebijakan yang berasal dari policy dianggap merupakan konsep yang relatif (Michael Hill, 1993: 8): The concept of policy has a particular status in the rational model as the relatively durable element against which other premises and actions are supposed to be tested for consistency.

Dengan demikian yang dimaksud kebijakan dalam Kybernology dan adalah sistem nilai kebijakan dan kebijaksanaan yang lahir dari kearifan aktor atau lembaga yang bersangkutan. Selanjutnya kebijakan setelah melalui analisis yang mendalam dirumuskan dengan tepat menjadi suatu produk kebijakan. Dalam merumuskan kebijakan Thomas R. Dye merumuskan model kebijakan antara lain menjadi: model kelembagaan, model elit, model kelompok, model rasional, model inkremental, model teori permainan, dan model pilihan publik, dan model sistem.

Selanjutnya tercatat tiga model yang diusulkan Thomas R. Dye, yaitu: model pengamatan terpadu, model demokratis, dan model strategis. Terkait dengan organisasi, kebijakan menurut George R. Terry dalam bukunya Principles of Management adalah suatu pedoman yang menyeluruh, baik tulisan maupun lisan yang memberikan suatu batas umum dan arah sasaran tindakan yang akan dilakukan pemimpin (Terry, 1964:278). Kebijakan secara umum menurut Said Zainal Abidin (Said Zainal Abidin,2004:31-33) dapat dibedakan dalam tiga tingkatan:

Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang

menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan Kebijakan teknis, kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan. Namun demikian berdasarkan perspektif sejarah, maka aktivitas kebijakan dalam tataran ilmiah yang disebut analisis kebijakan, memang berupaya mensinkronkan antara pengetahuan dan tindakan. Dikatakan oleh William N. Dunn (William N. Dunn, 2003: 89); Analisis Kebijakan (Policy Analysis) dalam arti historis yang paling luas merupakan suatu pendekatan terhadap pemecahan masalah sosial dimulai pada satu tonggak sejarah ketika pengetahuan secara sadar digali untuk dimungkinkan dilakukannya pengujian secara eksplisit dan reflektif kemungkinan menghubungkan pengetahuan dan tindakan.

Setelah memaparkan makna kebijakan, maka secara sederhana kebijakan publik digambarkan oleh Bill Jenkins di dalam buku *The Policy Process* sebagai Kebijakan publik adalah suatu keputusan berdasarkan hubungan kegiatan yang dilakukan oleh aktor politik guna menentukan tujuan dan mendapat hasil berdasarkan pertimbangan situasi tertentu. Selanjutnya Bill Jenkins mendefinisikan kebijakan publik sebagai: (Michael Hill, 1993: 34); *A set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concern-ing the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve.*

Dengan demikian kebijakan publik sangat berkait dengan administrasi negara ketika *public actor* mengkoordinasi seluruh kegiatan berkaitan dengan tugas dalam rangka memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat melalui berbagai kebijakan publik/umum untuk memenuhi

kebutuhan masyarakat dan negara. Untuk itu diperlukan suatu administrasi yang dikenal dengan “administrasi negara.” Menurut Nigro dan Nigro dalam buku M. Irfan Islamy “Prinsip-prinsip Kebijakan Negara (Islamy, 2001:1), administrasi neg-ara mempunyai peranan penting dalam merumuskan kebijakan negara dan ini merupakan bagian dari proses politik.

Administrasi negara dalam mencapai tujuan dengan membuat program dan melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan dalam bentuk kebijakan. Oleh karena itu kebijakan dalam pandangan Lasswell dan Kaplan yang dikutip oleh Said Zainal Abidin (Abidin, 2004: 21) adalah sarana untuk mencapai tujuan atau sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai, dan praktik. Terkait dengan kebijakan publik, menurut Thomas R. Dye penulis buku “*Understanding Public Policy*”, yang dikutip oleh Riant Nugroho D (Riant, 2004:3); Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil.

Sedangkan menurut Said Zainal Abidin, alumni University of Pittsburgh, Pennsylvania, US, (Said Zainal Abidin,2004: 23); kebijakan publik biasanya tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada pada strata strategis. Sebab itu kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan dan keputusan-keputusan khusus di bawahnya. Dalam Kybernology dan dalam konsep kebijakan pemerintahan kebijakan publik merupakan suatu sistem nilai yang lahir dari kearifan aktor atau lembaga yang bersangkutan dapat digambarkan sebagai berikut:

Riant Nugroho D., bukan berarti kebijakan publik mudah dibuat, mudah dilaksanakan, dan mudah dikendalikan, karena kebijakan publik menyangkut politik (Nugroho, 2004:52). Kebijakan publik dalam praktik ketatanegaraan dan pemerintahan pada dasarnya terbagi dalam tiga prinsip yaitu: pertama, dalam konteks bagaimana merumuskan kebijakan publik (Formulasi kebijakan); kedua, bagaimana kebijakan publik tersebut diimplementasikan dan ketiga, bagaimana kebijakan publik tersebut dievaluasi (Nugroho 2004,100-105).

Dalam konteks formulasi, maka berbagai isu yang banyak beredar di dalam masyarakat tidak semua dapat masuk agenda pemerintah untuk diproses menjadi kebijakan. Isu yang masuk dalam agenda kebijakan biasanya memiliki latar belakang yang kuat berhubungan dengan analisis kebijakan dan terkait dengan enam pertimbangan sebagai berikut:

- *Apakah Isu tersebut dianggap telah mencapai tingkat kritis sehingga tidak bisa diabaikan?*
- *Apakah Isu tersebut sensitif, yang cepat menarik perhatian masyarakat?*
- *Apakah Isu tersebut menyangkut aspek tertentu dalam masyarakat?*
- *Apakah Isu tersebut menyangkut banyak pihak sehingga mempunyai dampak yang luas dalam masyarakat kalau diabaikan?*
- *Apakah Isu tersebut berkenaan dengan kekuasaan dan legitimasi?*
- *Apakah Isu tersebut berkenaan dengan kecenderungan yang sedang berkembang dalam masyarakat ?*

Namun dari semua isu tersebut di atas menurut Said Zainal Abidin (Said Zainal Abidin, 2004: 56-59) tidak semua mempunyai prioritas yang sama untuk diproses. Ini ditentukan oleh suatu proses penyaringan melalui serangkaian kriteria. Berikut ini kriteria yang dapat digunakan dalam menentukan salah satu di antara berbagai kebijakan:

- *Efektivitas* – mengukur suatu alternatif sasaran yang dicapai dengan suatu alternatif kebijakan dapat menghasilkan tujuan akhir yang diinginkan.
- *Efisien* – dana yang digunakan harus sesuai dengan tujuan yang dicapai.
- *Cukup* – suatu kebijakan dapat mencapai hasil yang diharapkan dengan sumberdaya yang ada.
- *Adil* – kebijakan dibuat agar dapat memenuhi kebutuhan sesuatu golongan atau suatu masalah tertentu dalam masyarakat.

Aktivitas analisis di dalam kebijakan publik pada dasarnya terbuka terhadap peran serta disiplin ilmu lain. Oleh karena itu di dalam kebijakan publik akan terlihat suatu gambaran bersintesanya berbagai disiplin ilmu dalam satu paket kebersamaan. Berdasarkan pendekatan kebijakan publik, maka akan terintegrasi antara kenyataan praktis dan pandangan teoritis secara bersama-sama. Dalam kesempatan ini Ripley menyatakan (Randal B. Ripley, 1985: 31); Di dalam proses kebijakan telah termasuk di dalamnya berbagai aktivitas praktis dan intelektual yang berjalan secara bersama-sama.

Pada praktik kebijakan publik antara lain mengembangkan mekanisme jaringan aktor (*actor networks*). Melalui mekanisme jaringan aktor telah tercipta jalur-jalur yang bersifat informal (*second track*), yang ternyata cukup bermakna dalam mengatasi persoalan-persoalan yang

sukar untuk dipecahkan. Mark Considine memberi batasan jaringan aktor sebagai: (Mark Considine, 1994: 103); Keterhubungan secara tidak resmi dan semi resmi antara individu-individu dan kelompok-kelompok di dalam suatu sistem kebijakan.

Terdapat 3 (tiga) rangkaian kesatuan penting di dalam analisis kebijakan publik yang perlu dipahami, yaitu formulasi kebijakan (*policy formulation*), implementasi kebijakan (*policy implementation*) dan evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Di dalam kesempatan ini dibahas lebih lanjut mengenai implementasi kebijakan, karena memiliki relevansi dengan tema kajian.

3.2 Mekanisme Strategi Kebijakan

Kebijakan publik menurut Thomas Dye (1981) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever government choose to do or not to do*). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik, misalnya pemerintah tidak membuat kebijakan ketika mengetahui bahwa ada jalan raya yang rusak. James E. Anderson (1979:3) mendefinisikan bahwa kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah.

Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah. Dalam konteks modul ini kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian, industri, pertahanan, dan sebagainya.

Dalam padangan David Easton ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasi nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya (Dikutip Dye, 1981). Sebagai contoh, ketika pemerintah menetapkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, nilai yang akan dikejar adalah penghormatan terhadap nilai demokrasi dan pemberdayaan terhadap masyarakat dan pemerintah daerah. Harrold Laswell dan Abraham Kaplan berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat (Dikutip Dye, 1981). Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktek-praktek sosial yang ada dalam masyarakat.

Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Lingkup kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan, seperti kebijakan publik di bidang pendidikan, pertanian, kesehatan, transportasi, pertahanan, dan sebagainya. Di samping itu, dilihat dari hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal, seperti Undang- Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Propinsi, Peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan keputusan Bupati/Walikota.

Studi kebijakan publik memiliki tiga manfaat penting, yakni untuk pengembangan ilmu pengetahuan, meningkatkan profesionalisme praktisi, dan untuk tujuan politik (Dye 1981, Anderson, 1979) dengan penjabaran se-bagai berikut:



Gambar 2 Tiga manfaat kebijakan publik

Pengembangan Ilmu Pengetahuan.

Dalam konteks ini, ilmuwan dapat menempatkan kebijakan publik sebagai variabel terpengaruh (*dependent variable*), sehingga berusaha menentukan variabel pengaruhnya (*independent variable*). Studi ini berusaha mencari variabel-variabel yang dapat mempengaruhi isi dari sebuah kebijakan publik. Misalnya, studi untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi dikeluarkannya undang-undang anti terorisme di Indonesia. Sebaliknya, studi kebijakan publik dapat menempatkan kebijakan publik sebagai independent variable, sehingga

berusaha mengidentifikasi apa dampak dari suatu kebijakan publik. Sebagai contoh studi untuk menganalisis apa dampak dari kebijakan menaikkan harga bahan bakar minyak yang dilakukan oleh pemerintah.

Meningkatkan Profesionalisme Praktisi

Membantu para praktisi dalam memecahkan masalah-masalah publik. Dengan mempelajari kebijakan publik para praktisi akan memiliki dasar teoritis tentang bagaimana membuat kebijakan publik yang baik dan memperkecil kegagalan dari suatu kebijakan publik. Sehingga ke depan akan lahir kebijakan publik yang lebih berkualitas yang dapat menopang tujuan pembangunan.

Berguna untuk tujuan politik

Suatu kebijakan publik yang dibuat melalui proses yang benar dengan dukungan teori yang kuat memiliki posisi yang kuat terhadap kritik dari lawan-lawan politik. Sebaliknya kebijakan publik tersebut dapat meyakinkan kepada lawan-lawan politik yang tadinya kurang setuju. Kebijakan publik seperti itu tidak akan mudah dicabut hanya karena alasan kepentingan sesaat dari lawan-lawan politik. Dalam studi kebijakan publik terdapat dua pendekatan, yakni:

Pertama dikenal dengan istilah *policy analysis*, dan kedua *political public policy* (Hughes, 1994: 145). Pada pendekatan pertama, studi analisis kebijakan lebih terfokus pada studi pembuatan keputusan (*decision making*) dan penetapan kebijakan (*policy formation*) dengan menggunakan model-model statistik dan matematika yang canggih. Sedangkan pada pendekatan kedua, lebih menekankan pada hasil dan outcome dari kebijakan publik dari pada penggunaan metode statistik,

den-gan melihat interaksi politik sebagai faktor penentu, di dalam berbagai bi-dang, seperti kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, dan lingkungan. Pada pendekatan pertama, pendekatan kuantitatif digunakan dalam pembuatan keputusan. Dengan demikian, keputusan yang diambil benar-benar rasional menurut pertimbangan untung rugi. Keputusan yang diambil ada-lah keputusan yang memberikan manfaat bersih paling optimal. Sayangnya, pendekatan matematika seperti ini kurang realistis dalam dunia kebijakan dan politik. Politik dan kebijakan terkadang kurang rasional dalam beberapa hal. Patton dan Sawicki (1986:25) menulis sebagai berikut:

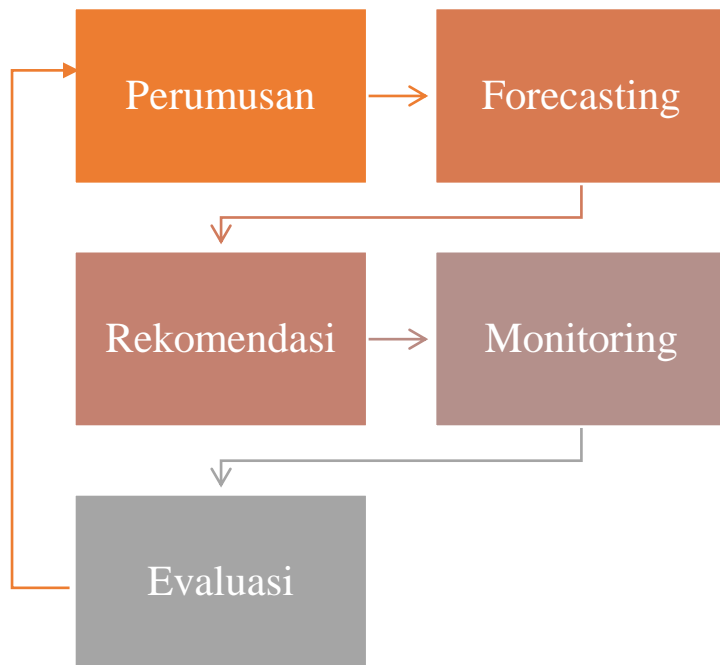
If the rational model were to be followed, many rational decisions would have to be compromised because they were not politically feasible. A rational, logical, and technically desirable policy may not be adopted because the political system will not be accepted it. The figures don't always speak for themselves, and good ideas do not always win out. Analysts and decision makers are constantly faced with the conflict between technically superior and politically feasible alternatives.

Kerangka kerja kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel sebagai berikut:

- a. Tujuan yang akan dicapai. Ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai.
- b. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan.
- c. Sumberdaya yang mendukung kebijakan.
- d. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan.
- e. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik.

- f. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan, dan sebagainya.

Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, forecasting, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual:

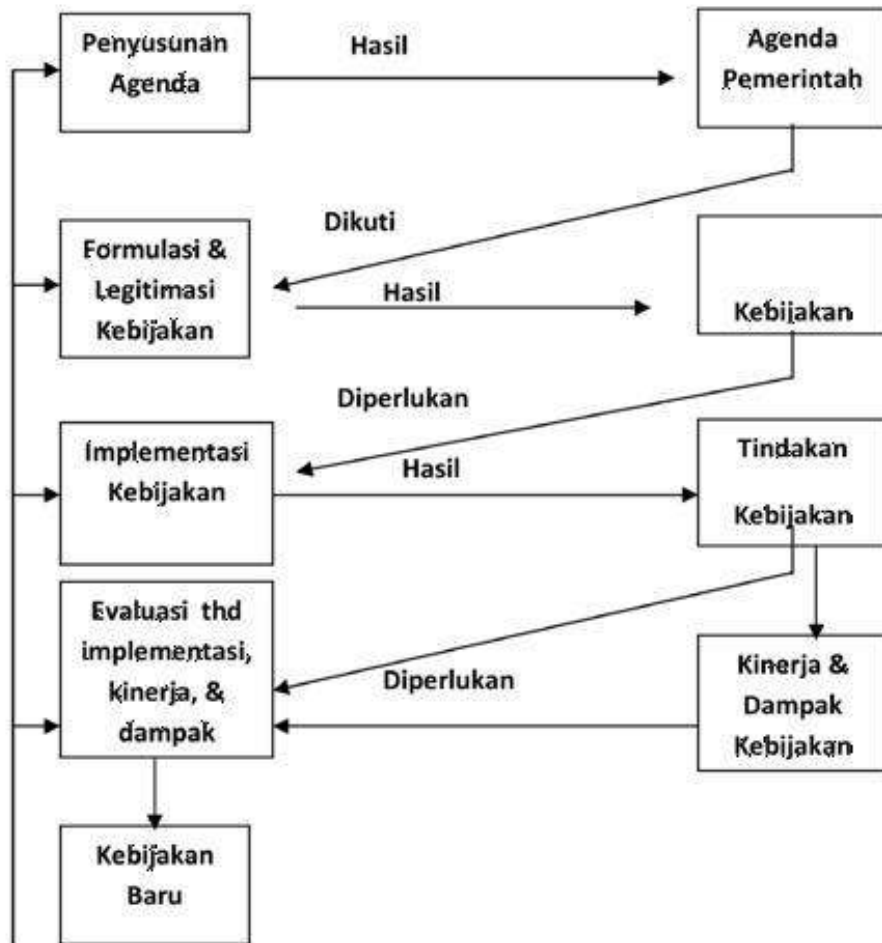


Gambar 3 Alur perumusan kebijakan publik

Tabel 1 Tahap Analisis Kebijakan

Tahap Analisis Kebijakan	
Tahapan	Karakteristik
Perumusan Masalah	Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah
Forecasting (Peramalan)	Memberikan informasi mengenai konsekuensi
Rekomendasi Kebijakan	merekomendasikan alternative kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi.
Monitoring Kebijakan	Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya
Evaluasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan

Dalam pandangan Ripley (1985), tahapan kebijakan publik digambarkan sebagai berikut:



Gambar 4 Mekanisme Kebijakan Publik

Analisis kebijakan merupakan proses kajian yang mencakup lima komponen, dan setiap komponen dapat berubah menjadi komponen yang lain melalui prosedur metodologi tertentu, seperti perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi. Sebagai contoh, prosedur peramalan akan menghasilkan masa depan kebijakan, dan rekomendasi akan melahirkan aksi kebijakan, dan pemantauan akan menghasilkan hasil-hasil kebijakan, serta evaluasi akan melahirkan kinerja kebijakan. Melakukan analisis kebijakan berarti menggunakan kelima prosedur metodologi tersebut, yakni merumuskan masalah

kebijakan, melakukan peramalan, membuat rekomendasi, melakukan pemantauan, dan melakukan evaluasi kebijakan.

3.3 Implementasi Strategi Kebijakan Publik

3.3.1 Napoleon Bonaparte Egomaniac yang Semodel dengan Hitler

Napoleon Bonaparte merupakan sosok yang selalu menimbulkan control versi bagi banyak orang. Mereka yang hidup pada zaman itu ataupun setelahnya hampir selalu menghadapi dilema dalam menilainya, apakah ia seorang yang bengis dan bar-bar dan suka membunuh orang ataukah seorang pemimpin yang selalu mendapat simpati dari pengikutnya? Napoleon Bonaparte dikabar-kan selalu memberi racun kepada tentaranya yang terluka setiap usai berperang.



Gambar 5. Napoleon Bonaparte

Tidak jelas, apakah itu disebabkan karea ia tak peduli kepada mereka atau justru karena ia tak tega melihat mereka menderita terlalu lama? Konon ia juga selalu membawa bekal sedikit di setiap peperangan dari yang semestinya diperlukan pasukannya. Apakah itu karena ia kejam dan tak punya belas kasih atau justru karena ia seorang yang realistis? Napoleon Bonaparte mungkin saja berpikir bahwa akan banyak tentara yang mati dalam peperangan sehingga jumlah pasukan berkurang.

Jendral dan Kaisar Perancis yang tenar, Napoleon I, keluar dari rahim ibunya di Ajaccio, Corsica, tahun 1769. Nama aslinya Napoleon Bonaparte. Corsica masuk wilayah kekuasaan Perancis cuma lima belas

bulan sebelum Napoleon lahir, dan pada saat-saat remajanya Napoleon seorang nasionalis Corsica yang menganggap Perancis itu penindas. Tetapi, Napoleon dikirim masuk akademi militer di Perancis dan tatkala dia tamat tahun 1785 pada umur lima belas tahun dia jadi tentara Perancis berpangkat letnan. Kesempatan pertama Napoleon menampakkan kebolehnya adalah di tahun 1793, dalam pertempuran di Toulon (Perancis merebut kembali kota itu dari tangan Inggris), tempat Napoleon bertugas di kesatuan artileri. Pada saat itu dia sudah tidak lagi berpegang pada paham nasionalis Corsicanya, melainkan sudah menganggap diri orang Perancis.

Sukses-sukses yang diperolehnya di Toulon mengangkat dirinya jadi brigjen dan pada tahun 1796 dia diberi beban tanggungjawab jadi komando tentara Perancis di Italia. Di negeri itu, antara tahun 1796-1797, Napoleon berhasil pula merebut serentetan kemenangan yang membuatnya menjadi seorang pahlawan tatkala kembali ke Perancis. Pada tahun 1798 Napoleon Bonaparte memimpin penyerbuan Perancis ke Mesir. Langkah ini ternyata merupakan malapetaka. Di darat, umumnya pasukan Napoleon berhasil, tetapi Angkatan Laut Inggris di bawah pimpinan Lord Nelson dengan mantap mengobrak-abrik armada Perancis dan di tahun 1799 Napoleon meninggalkan pasukannya di Mesir dan pulang ke Perancis.

Begitu sampai di Perancis, Napoleon yang jeli itu dapat berkesimpulan bahwa rakyat Perancis lebih terkenang dengan kemenangan-kemenangannya di Italia ketimbang kegagalan ekspedisi Perancis ke Mesir. Berpegang pada fakta ini, hanya sebulan sesudah dia menginjak bumi Perancis, Napoleon Bonaparte ambil bagian dalam perebutan kekuasaan bersama Albe Sieyes dan lain-lainnya. Kup ini

melahirkan sebuah pemerintah baru yang disebut “Consulate” dan Napoleon menjadi Konsul pertama. Kendati konstitusi sudah disusun dengan cermat dan diterima lewat persetujuan plebisit rakyat, ini cuma kedok belaka untuk menutupi kediktatoran militer Napoleon yang dengan segera mampu menyikut dan melumpuhkan lawan-lawannya. Naiknya Na-poleon Bonaparte ke tahta kekuasaan betul-betul menakjubkan

Tepatnya di bulan Agustus 1793, sebelum pertempuran Toulon, Napo-leon samasekali tidak dikenal orang. Dia tak lebih dari seorang perwira rendah berumur dua puluh empat tahun dan bukan sepenuhnya orang Perancis. Tetapi, kurang dari enam tahun kemudian masih dalam usia tiga puluh tahun— sudah menjelma jadi penguasa Perancis yang tak bisa dibantah lagi, posisi yang digenggamnya selama lebih dari empat belas tahun. Di masa tahun-tahun kekuasaannya, Napoleon melakukan peromba-kan besar-besaran dalam sistem administrasi pemerintahan serta hukum Perancis. Misalnya, dia merombak struktur keuangan dan kehakiman, dia mendirikan Bank Perancis dan Universitas Perancis, serta menyentralisir administrasi. Meskipun tiap perubahan ini punya makna penting, dan dalam beberapa hal punya daya pengaruh jangka lama khususnya untuk Perancis tidaklah punya pengaruh yang berarti buat negeri lain. Tetapi salah satu perombakan yang dilakukan oleh Napoleon punya daya pengaruh yang melampaui batas negeri Perancis sendiri. Yaitu, penyusunan apa yang termasyhur dengan sebutan *Code Napoleon*. Dalam banyak hal, *code* ini mencerminkan ide-ide Revolusi Perancis. Misalnya, di bawah *code* ini tidak ada hak-hak istimewa berdasar kelahiran dan asal-usul, semua orang sama derajat di mata hukum.

Berbarengan dengan itu *code* tersebut cukup mendekati hukum-hukum lama dan adat kebiasaan Perancis sehingga diterima oleh rakyat Perancis dan sistem pengadilannya. Secara umum, *code* itu moderat, terorganisir rapi dan ditulis dengan ringkas, jelas, serta dapat diterima, tambahan pula mudah dipahami. Akibatnya, *code* ini tidak hanya berlaku di Perancis (hukum perdata Perancis yang berlaku sekarang hampir mirip dengan *Code Napoleon* itu) tetapi juga diterima pula di negeri-negeri lain dengan perubahan-perubahan yang disesuaikan dengan keperluan setempat. Politik Napoleon senantiasa menumbuhkan keyakinan bahwa dialah seorang yang membela Revolusi Perancis. Tetapi, di tahun 1804 dia sendiri pula yang memproklamirkan diri selaku Kaisar Perancis. Tambahan lagi, dia mengangkat tiga saudaranya keatas tahta kerajaan di beberapa negara Eropa.

Langkah ini tidak bisa tidak menumbuhkan rasa tidak senang pada sebagian orang-orang Republik Perancis yang menganggap tingkah itu sepenuhnya merupakan pengkhianatan terhadap ide-ide dan tujuan Revolusi Perancis. Tetapi, kesulitan utama yang dihadapi Napoleon adalah peperangan dengan negara-negara asing. Pada tahun 1802, di Amiens, Napoleon Bonaparte menandatangani perjanjian damai dengan Inggris. Ini memberi angin lega kepada Perancis yang dalam tempo sepuluh tahun terus-menerus berada dalam suasana perang. Tetapi, di tahun berikutnya perjanjian damai itu putus dan peperangan lama dengan Inggris dan sekutunya pun mulai lagi. Walaupun pasukan Napoleon berulang kali memenangkan pertempuran di daratan, Inggris tidak bisa dikalahkan kalau saja armada lautnya tak ter lumpuhkan. Malangnya untuk Napoleon, dalam pertempuran yang musykil di Trafalgar tahun 1805, armada laut Inggris merebut kemenangan besar. Karena itu,

pengawasan dan kemampuan Inggris di lautan tidaklah perlu diragukan lagi. Meskipun kemenangan besar Napoleon (di Austerlitz melawan Austria dan Rusia) terjadi enam minggu sesudah Trafalgar, hal ini sama sekali tidak bisa menghapus kepahitan kekalahan di sektor armada laut.

Pada tahun 1808 Napoleon membuat ketololan besar melibatkan Perancis ke dalam peperangan yang panjang dan tak menentu ujung pangkalnya di Semenanjung Iberia, tempat tentara Perancis tertangkap tak bergerak selama bertahun-tahun. Tetapi, kekeliruan terbesar Napoleon adalah serangannya terhadap Rusia. Di tahun 1807 Napoleon bertemu muka dengan Czar, dan dalam perjanjian Tilsit mereka bersepakat menggalang persahabatan abadi. Tetapi, persepakatan dan persekutuan itu lambat laun rusak, dan pada tahun 1812 bulan Juni Napoleon memimpin tentara raksasa menginjak-injak bumi Rusia. Hasil dari perbuatan ini sudah sama diketahui. Tentara Rusia umumnya menghindari dari pertempuran langsung berhadapan dengan tentara Napoleon, karena itu Napoleon dapat maju dengan cepatnya. Di bulan September Napoleon menduduki Moskow. Tetapi, orang Rusia membombardir hanguskan kota itu dan sebagian besar rata dengan tanah.

Sesudah menunggu lima minggu di Moskow (dengan harapan sia-sia Rusia akan menawarkan perdamaian), Napoleon akhirnya memutuskan mundur, tetapi keputusan ini sudah terlambat. Gabungan antara pukulan tentara Rusia dan musim dingin yang kejam, tak memadainya suplai pasukan Perancis mengakibatkan gerakan mundur itu menjadi gerakan mundur yang *morat-marit*. Kurang dari sepuluh persen tentara raksasa Perancis bisa keluar dari bumi Rusia hidup-hidup. Sukar dibayangkan apa bentuknya Amerika Serikat tanpa Louisiana ini. Pasti akan merupakan negeri yang samasekali berbeda dengan apa yang

kita kenal sekarang. Dan pula layak diragukan Amerika Serikat bisa menjadi negeri kuat tanpa jual beli Louisiana ini. Napoleon, tentu saja, bukanlah satu-satunya orang yang berperan dan bertanggung jawab atas penjualan ini. Pemerintah Amerika jelas pegang peranan pula. Tetapi, penawaran Perancis menjual Louisiana diputuskan dalam perundingan oleh satu orang. Dan orang itu Napoleon Bonaparte.

3.3.2 Kebijakan Pembangunan Pariwisata di Kabupaten Banyuwangi

Adapun model yang dipakai untuk menganalisis implementasi kebijakan dalam penelitian ini fokus pada model Edwards dengan penambahan beberapa aspek/ variabel dalam model lain yang dinilai relevan. Edwards menyatakan, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat aspek, yaitu (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi (kecenderungan), (4) stuktur birokrasi. Penjelasan atas empat aspek tersebut adalah sebagai berikut:

1. **Komunikasi.** Komunikasi berperan vital sebagai alat menyampaikan dasar dan tujuan sebuah kebijakan. Menurut Edwards (dalam Winarno, 2012: 178-184), tiga hal utama dalam komunikasi kebijakan adalah transmisi, kejelasan, dan konsistensi. Transmisi berkaitan dengan bagaimana organisasi pelaksana ke-bijakan memahami bahwa telah ada kebijakan yang dikeluarkan oleh *policy maker*. Kejelasan berkaitan dengan bagaimana isi kebijakan bisa detil dan tidak menimbulkan distorsi pemaknaan di antara para stakeholder, khususnya implementor. Adapun konsis-tensi berkaitan dengan bagaimana pelaksanaan kebijakan bisa konsisten dan berkelanjutan dalam penerapannya.

2. **Sumberdaya.** Menurut Edwards (dalam Nugroho, 2011) kelayakan sumberdaya bisa dilihat dalam sejumlah aspek berikut:
 - (a) staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian serta keterampilan (kompetensi) untuk melaksanakan kebijakan,
 - (b) informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan implementasi kebijakan,
 - (c) adanya wewenang/ otoritasisasi yang dimiliki implementor untuk melaksanakan kebijakan,
 - (d) fasilitas-fasilitas lain sebagai penunjang pelaksanaan kebijakan.
3. **Disposisi** (Kecenderungan). Kecenderungan adalah sikap atau seperangkat pendapat terhadap suatu kebijakan. Semakin pelaksana kebijakan mempunyai kecenderungan untuk mendukung kebijakan, semakin tinggi pula probabilitas kebijakan tersebut bisa diimplementasikan dengan baik. Edwards menyatakan, banyak kebijakan terpaksa masuk ke zona ketidakacuhan karena kecenderungan pelaksana yang tidak mendukungnya (melakukan resistensi). Jadi, meski aspek komunikasi dan sumberdaya sudah mendekati sempurna, tanpa kecenderungan mendukung dari pelaksana, otomatis kebijakan akan gagal diimplementasikan.
4. **Struktur Birokrasi.** Struktur didefinisikan sebagai pola hubungan di antara elemen-elemen sosial yang meliputi orang, posisi, dan unit-unit organisasi di mana mereka berada (Hatch, 1997, dalam Kusdi, 2009). Struktur organisasi merupakan faktor penting dalam berhasil tidaknya implementasi suatu kebijakan karena berkaitan dengan bagaimana organisasi berelasi untuk bisa menggapai tujuannya yang diinginkan.

Menurut Edwards, dua karakter birokrasi adalah prosedur kerja standard dan fragmentasi. Prosedur kerja standard berkaitan dengan sistem kerja dari organisasi pelaksana yang tersusun sebagai pemandu dalam melaksanakan implementasi kebijakan. Terminologi prosedur kerja yang banyak dipakai saat ini adalah prosedur operasional standard (*Standard Operating Procedure/SOP*). Adapun fragmentasi timbul karena adanya konflik kepentingan dan tekanan dari berbagai pihak terhadap birokrasi, misalnya dari organisasi politik, lembaga swadaya masyarakat, atau badan pelaksana yang lain. Fragmentasi juga bisa timbul jika organisasi pelaksana terdiri atas banyak elemen. Antar-organisasi pelaksana bisa terfragmentasi menyesuaikan dengan kepentingan masing-masing mengingat birokrasi tak lain juga merupakan satu kekuatan politik tersendiri.

Dalam struktur organisasi kita bisa melihat bagaimana pengaturan hubungan antar elemen di organisasi untuk mendukung terwujudnya tujuan organisasi sesuai dengan fungsinya masing-masing. Di dalam struktur organisasi diatur pola hubungan, pertanggungjawaban, wewenang, dan hal-hal terkait kerja yang berorientasi pada tujuan. Elemen struktur setidaknya dapat dibagi menjadi tiga hal, yaitu kompleksitas, formalisasi, dan sentralisasi. Dalam perkembangannya, berbagai konsep wisata hadir. Salah satu yang paling tampak menonjol dalam beberapa tahun terakhir adalah ekoturisme/ekowisata yang merupakan gabungan dari kata ekologi dan turisme/pariwisata.

The International Ecotourism Society (dalam Wood, 2002: 9) menyatakan, "*Ecotourism is responsible travel to natural areas which conserves the environment and improves welfare of local people*". Dua titik tekan dalam pengertian itu adalah pelestarian lingkungan dan

peningkatan kesejahteraan komunitas lokal di sekitar destinasi wisata. Sesuai perkembangan, ekoturisme tidak hanya diartikan dalam konteks lingkungan fisik (alam) saja, melainkan juga lingkungan sosial dan budaya. Ruang lingkup ekowisata pun bertambah luas hingga ke aspek keberlanjutan budaya. Menurut Kementerian Pariwisata (2009: 2), ekowisata adalah perjalanan seseorang ke destinasi tertentu untuk menikmati dan mempelajari alam, sejarah, dan budaya setempat di mana pola wisatanya membantu ekonomi masyarakat lokal dan mendukung pelestarian alam. Ceballos-Lascurin (1990, dalam Anas, 2014) juga memberi titik tekan pada budaya, di mana ekowisata diartikan sebagai bentuk wisata mendatangi tempat-tempat yang masih alami untuk belajar, menghormati, dan menikmati pemandangan, flora-fauna, dan budaya setempat. Selain lingkungan alam dan budaya, titik tekan yang juga menjadi fokus dari ekowisata adalah keterlibatan penduduk lokal. Wood (2002: 10) menyatakan, komponen ekowisata di antaranya adalah sebagai berikut:

- a. berkontribusi pada konservasi keanekaragaman hayati;
- b. Menjaga keberlanjutan komunitas lokal;
- c. Melibatkan tanggung jawab yang penuh terhadap wisatawan dan industri pariwisata
- d. Ditujukan terutama kepada kelompok usaha kecil
- e. mendorong sedikit mungkin konsumsi sumberdaya tidak terbarukan;
- f. memberi titik tekan pada partisipasi masyarakat, terutama masyarakat lokal, untuk mengelola kesempatan dan kepemilikan usaha pariwisata

Dalam kerangka Edwards, dua aspek terpenting dalam struktur birokrasi ketika mengimplementasikan kebijakan adalah prosedur operasional kerja standard (*Standard Operating Procedure/SOP*) dan fragmentasi. Dua aspek itulah yang jadi titik poin pembahasan ihwal struktur birokrasi di bagian ini. Dalam penelitian diketahui bahwa tidak ada SOP yang baku untuk pelaksanaan kebijakan. Perda hanya menjadi panduan umum tentang garis besar kebijakan. Padahal SOP berguna untuk menyeragamkan tindakan para pelaksana sehingga menjamin efektivitas pelaksanaan sebuah program/kebijakan. Meski demikian, menurut Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, penerapan SOP bergantung pada konteks. Dalam birokrasi yang berkaitan dengan hal-hal yang berkaitan dengan hukum (formal) seperti bagian akuntansi pemerintahan, SOP menjadi hal yang sangat penting. Namun, di birokrasi yang menjadi ujung tombak kebijakan yang berkaitan dengan inovasi, SOP justru bisa menghalangi kreativitas. Meski tidak ada SOP secara formal, acuan pelaksanaan operasional dalam kebijakan pariwisata ada dalam berbagai dokumen hasil koordinasi/rapat untuk implementasi kebijakan.

Dalam pelaksanaan kebijakan pengembangan pariwisata, Pemkab Banyuwangi juga melibatkan banyak pihak. Kerja sama pengembangan pariwisata alam untuk penguatan organisasi penunjang telah dilakukan. Di antaranya dengan adanya penandatanganan Nota Kesepahaman antara Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (PHKA) Kementerian Kehutanan dan Pemkan Namuiwamho Nomor 188/815/429.012/2014 tentang Pengembangan Pariwisata Alam Kawah Ijen, Taman Nasional Alas Purwo, Taman Nasional Meru Betiri, dan Kawasan Wisata Alam Lainnya. Seseuai dengan syarat komponen

pengembangan industri pariwisata, aspek kelembagaan berupa penataan organisasi pengelola (*ancillary*) merupakan salah satu syarat di samping keberadaan atraksi, aksesibilitas, dan amenitas. Untuk memperkuat struktur birokrasi, dalam penelitian diketahui tentang urgensi bagi Banyuwangi untuk segera membentuk Badan promosi Pariwisata Daerah (BPPD). BPPD ini merupakan amanat dari Pasal 43 UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan. Tidak hanya di tingkat kabupaten, di level provinsi juga direkomendasikan. Adapun di tingkat nasional ada Badan Promosi Pariwisata Indonesia.

Keberadaan BPPD bisa mengoordinasikan semua gerak pengembangan pariwisata dengan lebih baik karena melibatkan banyak pihak. Meski penting, pelibatan semakin banyak organisasi pelaksana lain (para pemangku kepentingan) juga berisiko menyulitkan implementasi kebijakan. Hogwood dan Gunn (dalam Wahab, 2004: 71-78) menyatakan, salah satu syarat implementasi kebijakan bisa lancar adalah jika hubungan ketergantungan organisasi pelaksana dengan pihak lain tidak kompleks. Apabila implementasi tersebut bergantung pada semakin banyak aktor/organisasi pelaksana—dengan segala kepentingan yang dibawanya, pelaksanaan kebijakan akan semakin sulit dilakukan dengan baik.

Dilema itulah yang bisa bermuara pada terjadinya fragmentasi, aspek kedua setelah prosedur kerja menjadi poin penting pembahasan struktur birokrasi. Fragmentasi timbul karena adanya konflik kepentingan dan tekanan dari berbagai pihak terhadap birokrasi, misalnya dari organisasi politik, lembaga swadaya masyarakat, atau badan pelaksana yang lain. Fragmentasi juga bisa timbul jika organisasi pelaksana terdiri atas banyak elemen. Antar organisasi pelaksana bisa

terfragmentasi menyesuaikan dengan kepentingan masing-masing. Di internal birokrasi, fragmentasi bisa dihindari, sehingga tidak ada pemecahan koordinasi implementasi kebijakan. Sekeras apa pun konflik kepentingan, masih ada otoritas berjenjang yang bisa mengendalikan, mulai dari kepala dinas, asisten, hingga bupati.

Dalam penelitian ditemukan bahwa meskipun implementasi kebijakan di lapangan melibatkan banyak organisasi/ badan yang lain, seperti Dinas Pertanian, Dinas Pemuda dan Olahraga, atau Dinas Pendidikan, puncak koordinasi dan pertanggungjawaban implementasi berada di pihak Asisten yang ditugaskan oleh Bupati. Namun, dalam relasi antar-aktor, fragmentasi dengan para pemangku kepentingan yang lain tetap terjadi karena berbagai faktor. Hal ini sesuai yang dikatakan Mazmanian dan Sabatier bahwa variabel lingkungan kebijakan dipengaruhi antara lain oleh dukungan dari badan/lembaga/otoritas atasan yang berwenang. Dalam skema van Meter dan van Horn (dalam Winarno, 2012: 166), implementasi kebijakan dipengaruhi antara lain oleh variabel karakteristik badan/organisasi pelaksana, yang di dalamnya terdiri atas unsur sumber-sumber politik suatu organisasi, misalnya dukungan kelompok legislatif. Hal ini berkonsekuensi pada pelibatan kelompok kepentingan dengan misinya masing-masing yang membuat implementasi kebijakan menjadi lebih kompleks.

Dengan pemaparan tersebut, sesuai kerangka yang dikembangkan Edwards, bisa disimpulkan bahwa struktur birokrasi di internal pemerintahan tidak mengalami pemecahan atau fragmentasi, namun di eksternal birokrasi terjadi fragmentasi. Dalam konteks tersebut, penting untuk dilakukan monitoring dan evaluasi yang dari sana semua

pemangku kepentingan harus patuh pada hasil evaluasi serta menindaklanjuti semua rekomendasinya.

3.4 Ringkasan

Oleh karena masalah publik yang telah diidentifikasi begitu banyak jumlahnya, maka para pembuat keputusan akan memilih dan menentukan prob-lem mana yang seharusnya memperoleh prioritas utama untuk diperhatikan secara serius dan aktif, sehingga biasanya agenda pemerintah ini mempunyai sifat yang khas, lebih kongkrit dan terbatas jumlahnya. Suatu isu akan mendapat perhatian bila memenuhi beberapa kriteria yakni :

Bila suatu isu telah melampaui proporsi suatu krisis dan tidak dapat ter-lalu lama didiamkan. Mempunyai sifat partikularitas, di mana isu tersebut menunjukkan dan mendramatisir isu yang lebih besar. Mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena faktor human inter-est.

Mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan dan legiti-masi dari masyarakat. “Masalah publik dapat dibagi ke dalam masalah strategis dan masalah yang tidak strategis (taktis)”. Masalah strategis adalah masalah yang antara lain memenuhi keempat syarat-syarat sebagai berikut :

1. Luas cakupannya. Artinya, wawasan cakupannya tidak hanya meliputi satu sektor atau satu wilayah saja, tetapi meliputi beberapa sektor/wilayah.
2. Jangka waktunya panjang. Pengertian ini erat hubungannya dengan tujuan dari perencanaan jangka panjang. Hal ini bisa ditafsirkan bahwa pe-nyelesaian masalah memerlukan waktu yang panjang dan

- dampak yang ditimbulkan bisa jadi mempunyai akibat yang jauh ke depan.
3. Mempunyai keterkaitan yang luas. Substansi permasalahan dan cara-cara penyelesaiannya menyangkut banyak pihak dalam masyarakat
 4. Mengandung resiko dan kemungkinan keuntungan yang besar. Rugi yang ditimbulkan atau hasil yang mungkin diperoleh akibat dari penanganan masalah tersebut cukup besar baik dalam nilai.
 5. Banyaknya teori-teori seputar definisi kebijakan publik, maka yang paling mendekati kondisi real saat ini adalah teori nomor 2 berdasarkan asumsi lebih dekat dengan teori administrasi publik modern.

BAB 4

TEORI PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD)

4.1 Definisi PAD

Pada zaman Orde Baru, hubungan keuangan antara pusat dan daerah sangat elitis, sumber keuangan daerah sangat bergantung pada pemerintah pusat. Dana itu berupa subsidi daerah otonom, Inpres, dan dana sektoral lewat anggaran departemen teknis serta sebagian kecil berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dengan struktur dana semacam itu, pemerintah daerah menjadi sangat bergantung pada pemerintah pusat. Akibatnya daerah tidak mampu mengembangkan otonominya secara kreatif dan inovatif (Kartika, 2015).

Namun, sejak bergulirnya era reformasi 1998, bangsa Indonesia telah memulai babak baru penyelenggaraan pemerintahan, dimana otonomi daerah mulai diterapkan di seluruh tanah air. Hampir seluruh kewenangan pemerintah pusat diserahkan pada daerah, kecuali enam bidang; politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneterfiskal dan agama. Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat (Tresnawati & Putri, 2017). Di samping itu melalui otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing bangsa dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangundangan, sebagaimana diamanatkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah menggantikan UU No. 22 Tahun 1999. Desentralisasi sendiri mempunyai tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah (Vikasari, 2019).

Berlakunya UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, membawa perubahan mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintahan daerah. Undang-undang ini menegaskan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransferkan dana perimbangan kepada Pemerintah daerah (Kuswantoro, 2018). Dana Perimbangan tersebut terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari hasil pajak pusat. Disamping itu, Pemerintah Daerah juga memiliki sumber pendanaan sendiri berupa PAD, pinjaman daerah, maupun lain-lain penerimaan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah.

Namun, pada praktiknya, di mayoritas daerah transfer dari Pemerintah Pusat merupakan sumber pendanaan utama Pemerintah daerah untuk membiayai operasional utamanya sehari-hari, yang oleh Pemerintah daerah “dilaporkan” di perhitungan APBD. Sedangkan kemampuan daerah untuk mempertahankan dan meningkatkan penyelenggaraan pembangunan sosial-ekonomi tersebut dapat dikatakan

sangat terbatas, mengingat peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih rendah dalam penerimaan APBD daerah provinsi/ kota/ kabupaten dan kesiapan sumber daya manusia (SDM) serta kemampuan manajemen pengelolaan keuangan di tingkat daerah yang juga masih sangat terbatas (E. Dewi, 2017). Seharusnya dalam konteks otonomi, daerah dapat meminimalisir transfer dana pusat untuk kemudian diganti sumber pendanaan sendiri, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD) ini memang menjadi konsekuensi logis daerah otonomi daerah, yakni pemerintah daerah harus lebih mandiri dari segala p termasuk dari segi keuangan. Akibatnya, sumber pendapatan Pemerintah Daerah sangat tergantung kepada transfer dari Pemerintah Pusat sementara disisi lain kemampuan Pemerintah daerah dalam menggali PAD sangat terbatas. Berdasarkan latar belakang diatas, maka tulisan ini berupaya menelaah terkait bagaimana problematika pengelolaan PAD pasca diterapkannya otonomi daerah di Indonesia?.

Sudah menjadi kewajiban utama bagi negara-negara modern yang menganut paham welfare state bahwa pemerintahannya mempunyai tugas yang amat berat untuk membawa atau mendorong rakyatnya pada tingkat kesejahteraan yang maksimal. Hal tersebut akan dapat tercapai dengan baik jika pemerintahannya secara maksimal dapat memobilisasi dana (sumber-sumber keuangan) yang berasal dari berbagai sumber untuk membiayai program-program pemerintahan dan pembangunan untuk kebutuhan masyarakat.

Dalam suatu negara, keuangan merupakan faktor penting disebabkan pengaruhnya yang demikian menentukan terhadap kompleksitas kelangsungan hidup negara dan masyarakat. Pengaruh dari aspek keuangan antara lain juga mencerminkan kualitas keberadaan dari

suatu pemerintahan dalam menjalankan fungsi-fungsi kenegaraannya. Apabila keberadaan keuangan negara yang dimiliki semakin baik, maka kedudukan pemerintah dalam menjalankan keorganisasian negara baik dalam rangka melaksanakan urusan pemerintah dalam melayani kepentingan masyarakatnya maupun dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan untuk mensejahterakan warganya akan bertambah stabil. Sebaliknya, suatu pemerintahan dipandang akan menghadapi berbagai problem pelik dalam memperlancar pelaksanaan segenap fungsi dan tugas kenegaraan jika tidak didukung oleh kondisi keuangan yang baik pula (Dwi Anggoro & Sukma Alfandia, 2018).

Dari sisi tujuan, menurut W. Riawan Tjandra, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan atau penguasaan yang dinilai dengan uang, fiskal, moneter, dan bentuk lain dalam rangka penyelenggaraan keuangan negara. Di negara yang menerapkan asas desentralisasi, seperti Indonesia pasca reformasi, maka konsekuensi yang hadir adalah pembagian wewenang pada sektor keuangan untuk membiayai penyelenggaraan urusan rumah tangga (otonomi) pada pemerintahan lokal tersebut (Dewi & Suartana, 2018). Meskipun demikian, dalam hal ini tidaklah berarti bahwa pemerintah lokal yang bersangkutan mesti mandiri dari segi keuangan dan terlepas dari pengaruh faktor pemerintah pusatnya secara total agar dapat memiliki arti yang sempurna dalam melaksanakan otonomi yang diberikan.

Sebagaimana ditegaskan Jimly Asshiddiqie, Indonesia sebagai negara kesatuan merupakan suatu kesatuan badan hukum yang tunggal yang tidak terpisah-pisah. Bahwa didalamnya terdapat pengaturan-pengaturan yang memberikan otonomi yang bersifat sangat luas ataupun

bersifat khusus, namun tidak mengubah pengertian sebagai negara kesatuan. Dalam pemahaman yang demikian, pengertian keuangan dan kekayaan negara juga bersifat tunggal dan terintegrasi. Konsepsi dasar model pembiayaan daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 25 Tahun 1999 jo UU No. 33 Tahun 2004 adalah penyerahan kewenangan pemerintah kepada daerah baik menurut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan harus diikuti biaya, perangkat, dan tenaga yang memadai agar daerah mampu menyelenggarakan semua kewenangan yang diserahkan tersebut (Oktaviani, 2018).

Agar pelaksanaan tugas otonomi dapat berjalan dengan baik perlu memperhatikan sumber pendapatan daerah, teknologi, struktur organisasi pemerintah daerah, dukungan hukum, perilaku masyarakat, faktor kepemimpinan. Disamping itu hal-hal yang mempengaruhi pengembangan otonomi daerah menurut Josef Riwo Kaho sebagai berikut, Pertama, faktor manusia pelaksana yang baik, Kedua, faktor keuangan daerah yang cukup dan baik. Ketiga, faktor peralatan yang cukup dan baik, dan Keempat, faktor organisasi dan manajemen yang baik. Artinya, *self-supporting* dalam bidang keuangan, mengingat faktor keuangan merupakan faktor esensial untuk memacu tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan fungsinya. Dalam implementasi desentralisasi fiskal ini kemudian, yang terjadi khususnya daerah kabupaten justru banyak bergantung pada pemerintah pusat, karena terbatasnya jumlah dana yang berkaitan dengan sumber dana yang telah diatur oleh pemerintah pusat.

Dengan ketergantungan pemerintah daerah dalam dana bagi penyelenggaraan urusan, maka akan sulit untuk mencapai tujuan otonomi daerah terutama bagi daerah yang kurang berkembang. Hal ini senada dengan pernyataan Pamudji bahwa Pemerintahan daerah tidak dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Keuangan inilah merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

Salah satu faktor penting dalam pelaksanaan otonomi daerah menyangkut ekonomi atau keuangan daerah. Dengan kemampuan ekonomi maksudnya adalah adanya kemampuan daerah secara ekonomis artinya dapat menjadikan daerah berdiri sendiri tanpa ketergantungan dengan pusat. Sehingga semakin besar kemampuan keuangan daerah, maka akan semakin besar pula kemampuan daerah untuk melaksanakan kegiatan roda pemerintahan.¹² Kriteria umum yang lazim dipergunakan dibanyak negara dalam mendesain transfer keuangan pusat ke daerah ialah (Saraswati & Ramantha, 2018):

- 1) Otonomi (desentralisasi fiskal);
- 2) Penerimaan yang memadai (*revenue edequacy*);
- 3) Keadilan (*equity*);
- 4) Transparan dan stabil;
- 5) Sederhana (*simplicity*); dan
- 6) Insentif.

Dengan demikian, keuangan daerah merupakan faktor yang sangat penting dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Di dalam UU No. 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa (Arni Asari & Suardana, 2018):

1. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah serta antara propinsi dan kabupaten atau kota yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintah daerah.
2. Dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah, kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintah menjadi kewenangan daerah.

Sedangkan menurut penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2004, No. 6 menyebutkan bahwa, Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Rusmita, 2016). Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa: kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.

Tujuan utama pengelolaan keuangan pemerintah daerah, meliputi (1) tanggung jawab; (2) memenuhi kewajiban keuangan; (3) kejujuran; (4) hasil guna dan daya guna; (5) pengendalian (Gde Mantra Suarjana et al., 2019). Dengan pemahaman tersebut, dalam p ini pada dasarnya pemerintah menerapkan prinsip “uang mengikuti fungsi” (*money foklor function*). Adanya kewenangan baru yang diberikan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah diharapkan mampu menggali sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kebijakan tersebut merupakan pengejawantahan dari upaya pemerintah agar daerah dapat secara kreatif mencari peluang-peluang sumber investasi di luar daerah agar lumbung keuangan daerah dapat terpenuhi yang pada gilirannya urusan-urusan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan lancar.

Indonesia sebagai negara kepulauan, tentu di setiap daerah memiliki karakteristik dan perbedaan lokalitas. Demikian pula dalam pengelolaan keuangan daerah, terutama sumber dan Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang tentunya juga mempengaruhi tingkat kemajuan dan kesejahteraan suatu daerah. Bagi daerah yang kreatif dalam mengelola potensi dan pendapatan, maka akan berkembang dengan pesat, tetapi bagi daerah yang tidak siap atau dikarenakan keterbatasan sumber daya yang ada, tentu berdampak berbeda. Maka, demikian urgen kiranya dalam pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk dimaksimalkan demi laju otonomi daerah yang efektif dan efisien.

Namun demikian, pasca reformasi Indonesia sebagai negara kesatuan masih menganut sistem pengelolaan keuangan terpusat. Konsep ini menjadikan akuntabilitas melemah. Sebagai tanggapan atas persoalan tersebut maka ditetapkanlah UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU

Nomor 33 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, serta berbagai peraturan pemerintah.

Misi utama dari UU 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004 bukan sekadar keinginan untuk melimpahkan kewenangan dan pembiayaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan sebagai penjabaran UU No. 33 Tahun 2004, pemerintah mengeluarkan PP No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah yang telah menggariskan asas-asas umum pengelolaan keuangan daerah (Ayu Purnamawati, 2014).

Definisi pengelolaan oleh para ahli terdapat perbedaan-perbedaan hal ini disebabkan karena para ahli meninjau pengertian dari sudut yang berbeda-beda. Ada yang meninjau pengelolaan dari segi fungsi, benda, kelembagaan dan yang meninjau pengelolaan sebagai suatu kesatuan. Pengelolaan memiliki kata dasar kelola yang bermakna mengurus atau mengorganisasi. Menurut Wardoyo (1980), pengelolaan adalah suatu rangkaian kegiatan yang berintikan perencanaan, pengorganisasian pengerakan dan pengawasan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Sedangkan menurut Harsoyo (1977) pengelolaan adalah suatu istilah yang berasal dari kata “kelola” mengandung arti serangkaian usaha yang bertujuan untuk mengali dan memanfaatkan segala potensi yang dimiliki secara efektif dan efisien guna mencapai tujuan tertentu yang telah direncanakan sebelumnya.

Dari uraian diatas dapatlah disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan pengelolaan dalam konteks PAD adalah suatu rangkaian kegiatan yang berintikan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan yang bertujuan menggali dan memanfaatkan sumber daya alam yang dimiliki daerah secara efektif untuk mencapai tujuan otonomi yang diselenggarakan di daerah sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Pada tataran praktis, pengelolaan keuangan daerah yang salah satunya bersumber pada PAD merujuk pada Pasal 2 ayat (2) PP No. 105 tahun 2000 dan PP No. 106 Tahun 2000. Menurut dasar hukum tersebut pengelolaan keuangan daerah dilakukan oleh kepala daerah, namun dapat didelegasikan sebagian atau seluruhnya kewenangan tersebut kepada sekretaris daerah dan atau perangkat pengelola keuangan daerah. Selain itu, kepala daerah dalam melaksanakan amanat otonomi daerah, termasuk PAD, harus memperhatikan asas-asas pengelolaan yang meliputi (Anasta & Nengsih, 2019):

1. Dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan;
2. Didasarkan pada APBD dalam tahun anggaran tertentu pada tahun fiskal APBD yang sama dengan tahun fiskal APBN;
3. Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka desentralisasi dicatat dan dikelola dalam APBN;
4. Penyusunan APBN disusun dengan pendekatan anggaran kinerja, yakni suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya

pencapaian hasil kerja dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan;

5. Dalam menyusun APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung oleh adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup;
6. Pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional dan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja.;
7. Semua transaksi keuangan daerah baik penerimaan maupun pengeluaran dilaksanakan melalui Kas daerah.

Sedangkan Suminto, merumuskan empat prinsip dasar pengelolaan keuangan daerah yang salah satunya bersumber dari PAD, yaitu (Junaidi, 2015):

1. Akuntabilitas berdasarkan hasil atau kinerja;
2. Keterbukaan dalam setiap transaksi pemerintah;
3. Pemberdayaan manajer profesional; dan
4. Adanya lembaga pemeriksa eksternal yang kuat, profesional dan mandiri serta dihindarinya duplikasi dalam pelaksanaan pemeriksaan.

Hadirnya paradigma baru pengelolaan keuangan daerah, termasuk PAD, menurut Mardiasmo dilatarbelakangi oleh beberapa hal, yaitu (Sari & Mustanda, 2019):

1. Meningkatkan tuntutan masyarakat terhadap pengelolaan keuangan publik secara transparan dan memenuhi prinsip akuntabilitas publik.
2. Pemberlakuan UU No. 32 tahun 2004, UU No. 33 tahun 2004.

3. Sistem, prosedur, format, dan struktur APBD yang berlaku selama ini kurang mampu mendukung tuntutan perubahan sehingga perluperencanaan APBD yang sistematis, terstruktur, dan komprehensif.

Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana ketentuan pasal 4 ayat (2) PP No 58 Tahun 2005, dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah. Selain ketentuan tersebut, terdapat beberapa peraturan perundangan yang menjadi acuan pengelolaan keuangan daerah yang telah terbit lebih dahulu. Undang-undang dimaksud adalah UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, UU No. 15 Tahun 2004, UU No. 25 Tahun 2004, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 Tahun 2006 jo. Permendagri No. 59 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait.

Tujuan dari maksimalisasi pengelolaan tersebut yaitu untuk mengelola keuangan daerah secara efektif dan efisien. Untuk mencapai tujuan tersebut maka diperlukan pengawasan dari semua elemen. Pengawasan dalam implementasi keuangan dilakukan oleh beberapa pihak, yakni diawasi oleh DPRD, pengawasan internal, dan pengawasan pemerintah. Pengawasan yang dilakukan DPRD bersifat pengawasan terhadap sejauh mana sasaran anggaran daerah bias dicapai. Pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawas internal yang diangkat kepala daerah bertujuan agar semua penggunaan anggaran sesuai dengan peraturan yang ditetapkan.

Sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah bersifat pengawasan preventif yang bertujuan agar anggaran dibuat sesuai dengan norma dan kriteria yang ditetapkan. Sedangkan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagaimana diamanatkan UUD 1945 pasca amandemen. Tujuan utama diadakannya pengelolaan keuangan daerah, termasuk PAD meliputi: 1) tanggung jawab; 2) memenuhi kewajiban keuangan; 3) kejujuran; 4) hasil guna dan daya guna; 5) pengendalian.

4.2 Sumber PAD

Sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Perimbangan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah telah terjadi pelimpahan kewenangan yang semakin luas kepada pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang lebih luas oleh pemerintah daerah tersebut perlu didukung berbagai faktor sumber daya yang mampu menggerakkan jalannya organisasi pemerintahan dalam rangka pencapaian tujuan. Undang-Undang tersebut kemudian disempurnakan kembali dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004. Kedua ketentuan perundangan ini memberikan kesempatan yang luas kepada pemerintah daerah, baik dalam penggalian maupun optimalisasi pemanfaatan berbagai potensi yang dimiliki (Ayu Purnamawati, 2014).

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumberdaya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Penyelenggaraan pemerintah daerah dan pelayanannya dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas (E. Dewi, 2017). Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan ini mencerminkan upaya menjamin stabilitas pertumbuhan dan pemerataan. Indonesia merupakan negara yang terdiri dari banyak daerah yang memiliki perbedaan alokasi anggaran, potensi, serta keunggulan. Perbedaan dalam pengalokasikan anggaran terlihat dalam jumlah anggaran yang diberikan pemerintah untuk tiap daerah tergantung pada kebutuhan di tiap daerah tersebut.

Ada beberapa sumber dana yang diberikan oleh pemerintah untuk kemajuan tiap daerah. Dana tersebut antara lain dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) provinsi dan kabupaten/kota, juga beberapa pinjaman dari luar negeri serta sumber dana pemerintah yang lain (Mark, 2004). Otonomi daerah di satu sisi memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah, namun di sisi lain memberikan implikasi tanggung jawab yang lebih besar bagi pemerintah daerah dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kemandirian untuk mengelola dan mengatur rumah tangga sendiri akan terwujud dengan baik apabila terdapat dukungan (partisipasi) publik.

Hal ini relatif akan dapat terwujud bila terjadi proses distribusi, baik pada kebutuhan masyarakat maupun perolehan serta pembagian pendapatan untuk daerah dan masyarakat secara merata. Otonomi daerah dilaksanakan pada saat daerah mempunyai tingkat kesiapan yang

berbeda, baik dari segi sumber daya maupun kemampuan manajerial daerah. Suatu daerah mampu melaksanakan otonomi jika memiliki kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan (Dwi Anggoro & Sukma Alfandia, 2018).

Selain itu ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Namun demikian untuk daerah kota dan kabupaten di Indonesia belum bisa melaksanakannya (Sasana, 2005; Siagian, 2008). Faktor keuangan merupakan faktor utama yang merupakan sumber daya finansial bagi pembiayaan penyelenggaraan roda pemerintahan daerah. Salah satu sumber daya finansial yang dapat mendukung fungsi pemerintahan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD merupakan penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Suryono (2010), otonomi daerah dan juga pemerintah dan pembangunan daerah dapat diwujudkan hanya apabila disertai dengan otonomi keuangan yang efektif. Ini berarti bahwa pemerintah daerah secara finansial haruslah independen terhadap pemerintah pusat dengan jalan sebanyak mungkin menggali sumber-sumber PAD seperti pajak, retribusi dan lain-lain. Dalam hal ini kreativitas dan inisiatif suatu daerah dalam menggali sumber keuangan akan sangat tergantung pada

kebijakan yang diambil oleh pemerintah (Abdullah dan Halim, 2003; Riduansyah, 2003; Santosa dan Rahayu, 2005).

Pertumbuhan ekonomi merupakan suatu gambaran yang nyata dari dampak suatu kebijakan pembangunan yang dilaksanakan, khususnya dalam bidang ekonomi. Pertumbuhan tersebut merupakan laju pertumbuhan yang terbentuk dari berbagai macam sektor ekonomi yang tidak langsung menggambarkan tingkat perubahan ekonomi yang terjadi. Bagi daerah, indikator ini sangat perlu untuk mengetahui keberhasilan pembangunan yang telah dicapai dan berguna untuk menentukan arus pembangunan di masa yang akan datang. Laju pertumbuhan ekonomi daerah dapat ditunjukkan dengan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang merefleksikan peningkatan pendapatan masyarakat. Semakin tinggi pendapatan seseorang maka akan semakin tinggi pula kemampuan untuk membayar berbagai pungutan yang ditetapkan oleh pemerintah (Saraswati & Ramantha, 2018). Dalam konsep makro dapat dianalogikan bahwa semakin besar PDRB yang diperoleh maka akan semakin besar pula potensi penerimaan daerah. Jadi dengan adanya peningkatan PDRB maka hal ini akan mendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Pada tahun 2006-2009 kabupaten/kota yang memberikan peranan relatif besar dalam pembentukan PDRB provinsi Jawa Barat, yaitu berasal dari kabupaten Bekasi sebesar 51.789 miliar, kabupaten Bogor sebesar 30.952 miliar, dan kabupaten Bandung sebesar 29.228 miliar. PDRB atas dasar harga konstan. Dilihat dari potensi kabupaten/kota, penyumbang terbesar terhadap total PDRB Jawa Barat, merupakan daerah konsentrasi industri pengolahan khususnya industri pengolahan barang mentah menjadi barang jadi, seperti rokok, suku cadang mobil maupun motor, serta alat-alat rumah tangga, dan setiap

harinya menghasilkan miliaran output yang akan berpengaruh terhadap pendapatan di provinsi Jawa Barat. Dengan adanya peningkatan PDRB antarkabupaten/ kota maka hal ini berarti ada perubahan peningkatan kesejahteraan masyarakat di provinsi Jawa Barat, bisa dikatakan bahwa provinsi Jawa Barat sangatlah makmur akan penghasilan yang didapatkan dari PDRB tersebut.

Perkembangan industrialisasi di Indonesia juga merupakan faktor penting dalam pembentukan pendapatan daerah. Dalam beberapa tahun terakhir ini sudah sangat banyak sekali industri, mulai dari industri yang paling kecil hingga industri yang paling besar, dimana setiap industri itu memberikan dampak positif terhadap masyarakat sekitar, juga terhadap keuangan negara ini khususnya di daerah-daerah yang banyak memiliki jumlah industri, namun secara tidak langsung juga memberikan dampak negatif kepada lingkungan sekitar dengan membuang limbah sembarangan ataupun bisa merugikan negara dengan tidak membayar pajaknya, tapi secara umum sektor perindustrian sangat memberikan nilai menguntungkan, terutama dari sektor industri pengolahan yang mana sektor tersebut sudah cukup memberi kontribusi besar bagi negara ini (Rusmita, 2016).

Provinsi Jawa Barat merupakan salah satu provinsi yang ada di pulau Jawa yang mengalami kemajuan pesat dari segi pendapatan asli daerah nya, sebagian besar pendapatan tersebut dihasilkan dari sumber-sumber yang mempengaruhinya seperti pajak, retribusi, dan lainlain yang telah disahkan, daerah yang cukup potensial antara lain kota Bandung, kabupaten Bogor dan kota Bekasi, akan tetapi yang paling besar yang memberikan kontribusi PAD di Jawa Barat ialah kota Bandung, menurut Badan Pusat Statistik (BPS) sampai pada tahun 2009

kota Bandung menghasilkan PAD sebesar 374.712 (jutaan rupiah) hal ini dikarenakan selain kota Bandung adalah ibukota Jawa Barat tetapi juga kota Bandung merupakan kota dimana serba ada, mulai dari kebutuhan pariwisata, kebutuhan primer maupun kebutuhan yang lainnya, sehingga di sana terjadinya transaksi ekonomi yang secara tidak langsung pengaruhnya dapat meningkatkan PAD di provinsi Jawa Barat itu sendiri.

Provinsi Jawa Barat juga mempunyai sektor industri yang cukup berkembang, mulai dari industri rumah tangga sampai dengan industri yang besar, daerah industri yang memberikan kontribusi besar sampai tahun 2009 menurut Badan Pusat Statistik (BPS) ialah kabupaten Sukabumi dengan jumlah industri sebanyak 15.379 jumlah unit industri, industri di Jawa Barat sangat potensial, contohnya di Jawa Barat memiliki banyak industri pariwisata, yang tiap harinya ramai dikunjungi oleh wisatawan, baik asing maupun lokal, serta industri rumah tangga yang membuat barang mentah sehingga menjadi barang jadi, seperti sepatu kulit, tas, pernak pernik dan lain-lain, bahkan penjualannya ada yang sudah sampai di ekspor ke sejumlah negara besar di dunia.

Jumlah industri tersebut nantinya akan menghasilkan suatu output yang akan dikenakan pajak oleh pemerintah daerah tersebut, dan pajak tersebut akan menjadi suatu pemasukan untuk provinsi Jawa Barat. Faktor lain yang menentukan keberhasilan pembangunan ekonomi suatu daerah adalah kualitas dan jumlah penduduk (Tresnawati & Putri, 2017). Penduduk merupakan orang yang bertempat tinggal disuatu wilayah tertentu. Pengaruh jumlah penduduk pada tingkat moderat pada dasarnya positif dan bermanfaat bagi pembangunan ekonomi, baik bagi negara-negara maju maupun yang sedang berkembang. Semakin banyak orang

maka akan semakin banyak ide, semakin banyak orang yang mempunyai bakat dan kreatif, semakin banyak tenaga ahli dan dengan demikian akan semakin berkembang teknologi.

Selanjutnya dalam jangka panjang penduduk merupakan suatu keuntungan. Simon juga mencatat bahwa, pertumbuhan penduduk juga merangsang pembangunan ekonomi. Semakin besar jumlah penduduk akan mengakibatkan meningkatnya permintaan terhadap barang-barang konsumsi dan selanjutnya akan mendorong “*economic of scale*” dalam memproduksi, sehingga akan menurunkan biaya produksi. Penduduk dapat mempengaruhi penerimaan pendapatan daerah, dengan meningkatnya jumlah penduduk akan meningkatkan permintaan terhadap barang-barang konsumsi.

Hal ini selanjutnya dapat mendorong peningkatan produksi sehingga akan mengakibatkan adanya perluasan usaha dan pendirian usaha baru pada sektor produksi, pendirian usaha baru akan menambah lapangan pekerjaan sehingga pendapatan masyarakat juga ikut meningkat. Dengan adanya kecenderungan pertambahan jumlah penduduk pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan daerah. Ada banyak hal yang menjadi dampak positif terhadap provinsi Jawa Barat itu sendiri, dengan meningkatnya jumlah penduduk maka pendapatan pemerintah akan naik secara tidak langsung. Oleh karena itu, seiring berkembangnya jumlah penduduk di Jawa Barat akan juga akan meningkatkan perkembangan ekonomi di provinsi Jawa Barat itu sendiri.

Beberapa penelitian terdahulu telah banyak mengkaji tentang keuangan daerah di Indonesia, khususnya sejak diberlakukannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Adriani dan Handayani (2008), melakukan penelitian tentang pengaruh PDRB dan jumlah

penduduk terhadap PAD kabupaten Merangin. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa PDRB mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap PAD, sedangkan jumlah penduduk mempunyai hubungan negatif dan pengaruhnya tidak signifikan secara parsial terhadap PAD Kabupaten Merangin, tetapi secara bersamaan kedua variabel tersebut pengaruhnya adalah signifikan. PDRB dan jumlah penduduk mempunyai hubungan yang sangat kuat dengan PAD dan model yang diestimasi adalah tepat.

Siagian (2008) melakukan penelitian untuk menguji pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), PAD, dan pendapatan lain-lain yang sah terhadap belanja pemerintah daerah kabupaten/kota di provinsi Sumatera Utara dengan menggunakan sampel sebanyak 12 kabupaten/kota. Data yang dianalisis dalam penelitian ini adalah *data time series* yakni data tahun 2004-2006 dari laporan APBD (anggaran) yang diperoleh melalui situs Departemen Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. Pengujian hipotesis dalam pengujian ini menggunakan regresi linear sederhana dengan uji T, dan regresi linear berganda dengan uji F, regresi sederhana digunakan untuk melihat pengaruh jumlah DAU, PAD dan pendapatan lain-lain secara terpisah terhadap jumlah total belanja. Regresi berganda digunakan dengan tujuan untuk memprediksi apakah komponen-komponen pendapatan daerah tersebut secara serentak mempengaruhi belanja daerah.

Dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa baik secara terpisah ataupun secara bersama-sama Dana Alokasi Umum (DAU), PAD, dan pendapatan lain-lain yang dianggap sah berpengaruh signifikan positif terhadap belanja daerah. Abdullah dan Halim (2003), melakukan penelitian untuk menguji pengaruh pajak daerah dan PAD terhadap

belanja daerah di Indonesia dengan menggunakan sampel kabupaten dan kota di provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Bali. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data tahun 2001 dan 2002 dari laporan APBD pemda yang diperoleh dari situs Departemen Keuangan, hipotesis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis regresi berganda, dari hasil penelitian menunjukkan secara bersama-sama pajak daerah dan PAD berpengaruh signifikan positif terhadap belanja daerah.

Santosa dan Rahayu (2005), melakukan penelitian tentang Analisis Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan faktor-faktor yang mempengaruhinya dalam upaya pelaksanaan otonomi daerah di kabupaten Kediri. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor-faktor yang diduga mempengaruhi persentase perubahan PAD adalah total pengeluaran pembangunan, penduduk dan PDRB sangat kuat. Ketiga variabel independen Pengeluaran Pembangunan, Penduduk, dan PDRB yang mempunyai pengaruh paling besar yaitu variabel penduduk.

Pendapatan asli daerah adalah penerimaan daerah dari berbagai usaha pemerintah daerah untuk mengumpulkan dana guna keperluan daerah yang bersangkutan dalam membiayai kegiatan rutin maupun pembangunannya, yang terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba usaha milik daerah, dan lain-lain penerimaan asli daerah yang sah. Pendapatan asli daerah diartikan sebagai pendapatan daerah yang tergantung keadaan perekonomian pada umumnya dan potensi dari sumber-sumber pendapatan asli daerah itu sendiri.

Pembangunan ekonomi suatu negara dalam periode jangka panjang akan membawa perubahan mendasar dalam struktur ekonomi negara tersebut. Dimulai dari ekonomi tradisional yang dititikberatkan pada

sektor pertanian, menuju perekonomian modern yang didominasi oleh sektor industri. Perubahan struktur ekonomi pada umumnya disebut transformasi struktural dan dapat didefinisikan sebagai rangkaian perubahan dalam komposisi permintaan, perdagangan luar negeri (ekspor dan impor), produksi, dan penggunaan faktor produksi seperti tenaga kerja dan modal yang diperlukan guna mendukung pembangunan dan pertumbuhan ekonomi (Octaviani, 2001).

Dalam istilah ekonomi, industri juga mempunyai dua pengertian yaitu pengertian secara luas dan pengertian secara sempit. Dalam pengertian secara luas, industri mencakup semua usaha atau kegiatan di bidang ekonomi yang bersifat produktif. Sedangkan pengertian secara sempit, industri ialah suatu kegiatan yang mengubah suatu barang secara mekanis, kimia, atau dengan tangan sehingga menjadi barang jadi atau setengah jadi. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS), industri adalah suatu kegiatan ekonomi yang melakukan kegiatan mengubah barang jadi dan barang yang kurang nilainya menjadi barang yang lebih nilainya.

Berdasarkan pengertian tersebut, kita dapat memahami bahwa industri merupakan salah satu kegiatan ekonomi manusia yang sangat penting. Melalui kegiatan industri akan dihasilkan berbagai kebutuhan manusia mulai dari peralatan sederhana sampai peralatan modern. Jadi pada dasarnya kegiatan itu lahir untuk memenuhi kegiatan manusia. Dengan kata lain telah dikenal sejak zaman dahulu walaupun pada awal perkembangannya masih sangat sederhana dan terbatas hanya untuk memenuhi kebutuhan sendiri dan dalam lingkup yang terbatas. Industri dapat digolongkan berdasarkan beberapa sudut tinjauan atau beberapa pendekatan.

Di Indonesia digolongkan berdasarkan kelompok komoditas, skala usaha, dan berdasarkan arus produksinya. Jumlah industri di Indonesia kini semakin pesat perkembangannya. Hal itu memberikan dampak positif terhadap perekonomian Indonesia itu sendiri, dimana ketika sebuah industri itu dibangun banyak hal yang akan terjadi, seperti penyerapan tenaga kerja, memperbanyak output baik barang maupun jasa sehingga bisa meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Pendapatan daerah dapat dipengaruhi berbagai macam faktor, salah satu di antaranya dari sektor industri, ketika suatu daerah tersebut memiliki banyak perindustrian maka bukan tidak mungkin daerah tersebut akan menjadi makmur dan dapat mensejahterakan masyarakat di daerah tersebut.

Pengaruh tersebut dimulai dari pajak-pajak yang dikenakan oleh pemerintah setempat dan nanti akan dikembalikan lagi oleh pemerintah dalam bentuk layanan publik (Merifield, 2000). Jadi secara tidak langsung sektor industri memberikan pengaruh terhadap pendapatan daerah tersebut, contohnya sebuah industri yang telah dibangun akan membuat bangunan inti dimana akan menjadi tempat produksi, dan industri tersebut akan menghasilkan sebuah output baik barang maupun jasa, lalu barang itu akan dijual kepada konsumen, bangunan tersebut nantinya akan dikenakan pajak bumi bangunan (PBB) lalu output yang dihasilkan akan dikenakan pajak produksi oleh pemerintah, dari tahapan-tahapan inilah yang mempengaruhi pendapatan daerah tersebut (Riduansyah, 2003; Sasana, 2005).

Di negara sedang berkembang yang mengalami ledakan jumlah penduduk termasuk Indonesia akan selalu mengaitkan antara kependudukan dengan pembangunan ekonomi. Akan tetapi hubungan antara keduanya tergantung pada sifat dan masalah kependudukan yang

dihadapi oleh setiap negara. Setiap negara atau daerah akan mempunyai masalah kependudukan yang khas dan potensi serta tantangan yang khas pula. Jumlah penduduk yang besar bagi Indonesia merupakan modal dasar pembangunan tetapi sekaligus juga sebagai beban pembangunan.

Sebagai aset apabila dapat meningkatkan kualitas maupun keahlian atau keterampilannya sehingga akan meningkatkan produksi nasional. Jumlah penduduk yang besar akan menjadi beban jika struktur, persebaran dan mutunya sedemikian rupa sehingga hanya menuntut pelayanan sosial dan tingkat produksinya rendah sehingga menjadi tanggungan penduduk yang bekerja secara efektif. Indonesia sedang mengalami transisi demografi menuju penduduk tua yang justru berpengaruh negatif terhadap penerimaan pemerintah (Sriyana, 2008).

Pertumbuhan penduduk tinggi akan dapat menaikkan output melalui penambahan tingkat dan ekspansi pasar baik pasar dalam negeri maupun luar negeri. Penambahan penduduk tinggi yang diiringi dengan perubahan teknologi akan mendorong tabungan dan juga penggunaan skala ekonomi di dalam produksi. Penambahan penduduk merupakan satu hal yang dibutuhkan dan bukan suatu masalah, melainkan sebagai unsur penting yang dapat memacu pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Besarnya pendapatan dapat mempengaruhi penduduk. Jika jumlah penduduk meningkat maka pendapatan yang dapat ditarik juga meningkat.

4.3 Implementasi Optimalisasi PAD

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Pengertian pendapatan (*revenues*) berbeda dengan *income*. *Revenues* merupakan pendapatan yang belum dikurangi biaya-biaya untuk memperoleh

pendapatan tersebut, sedangkan *Income* adalah pendapatan yang telah dikurangi dengan biaya-biaya untuk memperoleh pendapatan-pendapatan itu. *Income* lebih tepat diterjemahkan sebagai penghasilan.

Menurut Elita Dewi, dalam jurnalnya yang membahas tentang identifikasi sumber pendapatan daerah, dijelaskan bahwa identifikasi adalah pengenalan atau pembuktian sama, jadi identifikasi sumber pendapatan asli daerah adalah: meneliti, menentukan dan menetapkan mana sesungguhnya yang menjadi sumber pendapatan asli daerah dengan cara meneliti dan mengusahakan serta mengelola sumber pendapatan tersebut dengan benar sehingga memberikan hasil yang maksimal. Dengan model penganggaran seperti itu maka pemerintah pusat tak lagi mennetukan secara subjektif dana tersebut tapi mengalokasikan dana secara proporsional dan rasional kepada daerah agar pemerintah daerah mampu menyelenggarakan otonominya secara kreatif dan bertanggung jawab.

Sejalan dengan hal itu, maka pasal 157 dan pasal 6 UU No. 32 dan 33 Tahun 2004, menyebutkan bahwa sumber keuangan daerah yang utama adalah pendapatan asli daerah yang merupakan pendapatan yang berasal dari daerah itu sendiri dan didapat melalui pajak daerah, retribusi daerah, BUMD, hasil pengelolaan kekayaan daerah, lain-lain pendapatan daerah yang sah dan hasil kerjasama dengan pihak ketiga. Berikut Penjelasan sederhana terkait sumber-sumber PAD:

a. Pajak Daerah

Davey (1988), sebagaimana dikutip Nurcholis merumuskan pajak daerah sebagai berikut:

- a) Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri;

- b) Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh pemerintah daerah;
- c) Pajak yang ditetapkan atau dipungut oleh pemerintah daerah.

Pajak daerah termasuk sumber keuangan pokok bagi daerah di samping retribusi daerah. Pajak adalah iuran masyarakat kepada pemerintah berdasarkan undang-undang yang berlaku, guna membiayai pengeluaran pemerintah yang prestasinya kembali, tidak dapat ditunjuk secara langsung tetapi pelaksanaannya dapat dipaksakan. Sedangkan menurut UU No. 34 Tahun 2000, yang disebut pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan.

Jenis-jenis dan tarifnya adalah sebagai berikut:

1. Jenis Pajak daerah yang dipungut propinsi:

- Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air (PKBKAA) dengan tarif 5%;
- Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan kendaraan di Atas Air (BBNKB-KAA) dengan tarif 10%;
- Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB) dengan tarif 5%;
- Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah tanah dan Air Permukaan (P3ABT dan AP) dengan tarif 20%.

Demi rasa keadilan dan asas pemerataan maka undang-undang mengatur Bagi Hasil Pajak dan Realokasi Pajak daerah provinsi dengan daerah kabupaten/kota. Pajak provinsi yang bersumber dari PKBKAA

dan BBNKB-KAA, P3ABT dan AP sebagian diserahkan kepada kabupaten/ kota dengan ketentuan sebagai berikut:

- a) Minimum 30% dari penerimaan PKB-KAA dan BBN-KAA;
- b) Minimum 70% dari penerimaan PBB-KB;
- c) Minimum 70% dari penerimaan P3 ABT dan AP.

2. Jenis pajak daerah yang dipungut kabupaten/ kota menurut Pasal 2 ayat (2) UU No 34 tahun 2000, yaitu:

- Pajak hotel dengan tarif 10%;
- Pajak restoran dengan tarif 10%;
- Pajak hiburan dengan tarif 35%;
- Pajak penerangan jalan dengan tarif 10%;
- Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C dengan tarif 20%;
- Pajak Parkir dengan tarif 20%.

Dari jenis pajak diatas, kabupaten atau kota dapat tidak memungut salah satu dari beberapa jenis pajak yang telah ditentukan apabila potensi pajak di daerah kabupaten atau kota tersebut dipandang kurang memadai.

b. Retribusi Daerah

Menurut Rochmat Sumitro retribusi adalah pembayaran kepada negara yang dilakukan kepada mereka yang menggunakan jasa-jasa negara, artinya retribusi daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau kerana mendapat pekerjaan usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau jasa yang diberikan oleh daerah, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu setiap pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah senantiasa berdasarkan prestasi dan jasa yang diberikan kepada masyarakat, sehingga keluasaan retribusi daerah terletak pada yang dapat dinikmati oleh masyarakat. Jadi retribusi

sangat berhubungan erat dengan jasa layanan yang diberikan pemerintah kepada yang membutuhkan.

Ibnu Syamsi, mendefinisikan retribusi sebagai, iuran dari masyarakat tertentu (orang-orang tertentu) berdasarkan peraturan perundangundangan yang prestasinya dikembalikan ditunjuk secara langsung, tetapi pelaksanaannya tidak dapat dipaksakan meskipun tidak mutlak. Sedang menurut UU No. 34 tahun 2000, retribusi yaitu, pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/ atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Beberapa ciri-ciri retribusi menurut Kaho, yaitu:

1. Retribusi dipungut oleh negara
2. Dalam pungutan terdapat pemaksaan secara ekonomis
3. Adanya kontra prestasi yang secara langsung dapat ditunjuk
4. Retribusi yang dikenakan kepada setiap orang/ badan yang menggunakan/ mengenyam jasa-jasa yang disediakan oleh negara.

Retribusi dalam implementasinya dibagi tiga golongan, yaitu, Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, Retribusi Perijinan tertentu. Penetapan jenis-jenis Retribusi Jasa Umum, Jasa Usaha, dan Perijinan tertentu dimaksudkan untuk tercipta ketertiban dalam penerapannya, sehingga dapat memberikan kepastian bagi masyarakat dan disesuaikan dengan kebutuhan nyata daerah yang bersangkutan. Retribusi juga harus ditetapkan dengan peraturan daerah, dan tarif retribusi ditinjau secara berkala dengan memepertimbangkan prinsip dan sasaran penetapan tarif.

c. Perusahaan Daerah

Dalam usaha menggali sumber pendapatan daerah dapat dilakukan dengan berbagai cara, selama tidak bertentangan dengan peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Salah satu sumber pendapatan asli daerah yang sangat penting dan perlu mendapat perhatian khusus adalah perusahaan daerah. Dalam hal ini yang dimaksud perusahaan daerah sesuai UU No. 5 tahun 1962, yaitu;

1. Perusahaan Daerah adalah kesatuan produksi yang bersifat :
 - Memberi jasa
 - Menyelenggarakan pemanfaatan umum
 - Memupuk pendapatan.
2. Tujuan perusahaan daerah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta ketenangan kerja menuju masyarakat yang adil dan makmur.
3. Perusahaan daerah bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut perundang-undangan yang mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah.
4. Cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan menguasai hajat hidup orang banyak di daerah, yang modal untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Prinsip pengelolaan perusahaan daerah haruslah bersifat profesional dan berpegang teguh pada prinsip-prinsip ekonomi secara umum yaitu efisien. Secara umum perusahaan daerah merupakan suatu badan usaha yang dibentuk oleh daerah untuk memperkembangkan perekonomian dan untuk menambah penghasilan daerah.

Dari kutipan ini tergambar dua fungsi pokok yaitu sebagai dinamisator perekonomian daerah yang berarti harus mampu memberikan rangsangan bagi berkembangnya perekonomian daerah dan sebagai penghasil pendapatan daerah. Salah satu maksud didirikannya

perusahaan daerah adalah didasarkan pada pelayanan dan pemberian jasa kepada masyarakat. Namun demikian tidak berarti bahwa perusahaan daerah tidak dapat memberikan kontribusi pada PAD. Perusahaan daerah mempunyai dua fungsi yang berjalan secara bersamaan, dimana satu pihak dituntut untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi sosial, yaitu memberikan pelayanan dan jasa kepada masyarakat dan dipihak lain perusahaan daerah menjalankan fungsi ekonomi, yaitu memperoleh keuntungan dan kinerjanya.

4.4 Ringkasan

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal ini mengharapkan pemerintah daerah memiliki kemandirian yang lebih besar dalam keuangan daerah. Oleh karena itu, peranan PAD yang merupakan bagian dari Pendapatan Daerah sangat menentukan kinerja keuangan daerah. Pengukuran kinerja keuangan daerah yang banyak dilakukan saat ini antara lain dengan melihat rasio antara PAD dengan Total Pendapatan daerah pada APBD. Prinsipnya, semakin besar sumbangan PAD kepada APBD akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat. Satu hal yang perlu dicatat adalah peningkatan PAD bukan berarti daerah harus berlomba-lomba membuat pajak baru, tetapi lebih pada upaya memanfaatkan potensi daerah secara optimal.

Berlakunya produk hukum mengenai pemerintah daerah tersebut membawa angin segar dalam pelaksanaan desentralisasi. Konsekuensinya pemerintah daerah harus dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pelaksanaan tugas tersebut tidak semudah membalikkan telapak tangan karena salah satunya perlu kemampuan ekonomi yaitu : pertama, adalah tentang bagaimana pemerintah daerah

dapat menghasilkan finansial untuk menjalankan organisasi termasuk memberdayakan masyarakat; kedua, bagaimana pemerintah daerah melihat fungsinya mengembangkan kemampuan ekonomi daerah.

Dari uraian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa ciri utama kemampuan suatu daerah adalah terletak pada kemampuan keuangan daerah artinya daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri. Penelitian yang dilakukan oleh Riduansyah (2003), dengan judul "Kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah (PAD) dan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) guna mendukung pelaksanaan otonomi daerah" (Studi kasus pemerintah daerah kota Bogor), dengan tujuan untuk menjelaskan kontribusi penerimaan pajak dan retribusi daerah terhadap PAD dan menggambarkan kontribusi PAD terhadap APBD Kota.

Undang-Undang No. 33/2004 perubahan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, menyebutkan bahwa sumber-sumber penerimaan daerah dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah adalah dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan dari daerah itu sendiri yang terdiri dari ; (1) hasil pajak daerah, (2) hasil dari retribusi daerah, (3) hasil dari perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, (4) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Permasalahan yang sama juga dihadapi pemerintah daerah Kota dalam hal ini peningkatan pembiayaan keuangan daerah yang bersumber dari pendapatan asli daerah yang belum maksimal,

dengan fokus penelitian tentang pengaruh Pajak, Retribusi dan pendapatan Asli Daerah Sah lainnya terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Untuk meningkatkan PAD kabupaten/ kota, maka Pemerintah kabupaten/kota perlu meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah melalui pengembangan industri di daerah dengan cara mendorong peningkatan investasi daerah dalam rangka mengoptimalkan potensi daerah. Hal ini dapat dilakukan antara lain dengan mendorong pertumbuhan Usaha-usaha Kecil dan Menengah (UMKM) sebagai bagian dari sektor industri, misalnya dengan pembangunan infrastruktur yang lebih baik, pengembangan inovasi produk, serta regulasi untuk meningkatkan pertumbuhan perusahaan-perusahaan yang akan meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) kabupaten/ kota.

BAB 5

TEORI PARIWISATA

5.1 Definisi Pariwisata

Copper (2000) memaparkan bahwa produk pariwisata secara luas dapat dipandang sebagai susunan terstruktur dari beberapa aspek seperti, daya tarik, transportasi, akomodasi dan hiburan, dimana setiap aspek dikelola oleh masing-masing perusahaan secara terpisah. Sejalan dengan itu Sedgley (2011) juga mendefinisikan produk pariwisata sebagai gabungan dari produk transportasi, akomodasi, biro perjalanan dan makanan yang menunjang kebutuhan konsumen.

Dari sudut pandang pengelola, produk pariwisata adalah segala hal yang menyenangkan dan layak diberikan kepada wisatawan (Mak, 2004). Sehingga sebuah lembaga atau individu-individu yang terkait pengelolaan pariwisata harus menyiapkan segala aspek yang berhubungan dengan kepuasan dari konsumen (wisatawan).

Sarana dan prasarana seperti jalan dan akses menuju lokasi wisata harus dimaksimalkan. Industri perhotelan juga harus dikembangkan untuk menunjang pengembangan objek wisata. Jika pengelola telah mampu membenahi dan memaksimalkan aspek-aspek tersebut maka objek wisata yang dikelola akan dapat bersaing dengan objek-objek wisata yang lain.

Keseluruhan pelayanan dan fasilitas-fasilitas ini akan mempengaruhi minat wisatawan. Jika sebuah objek wisata yang indah dan memiliki daya tarik tinggi namun pengelolaan objek wisata tersebut tidak maksimal, maka gerak perkembangan objek wisata tersebut akan melambat.

Ndou (2005) telah merumuskan komponen-komponen yang terdapat dalam produk wisata, yakni:

1. *Atraksi*, adalah nilai keunikan objek wisata, hal ini dapat berupa budaya, kelestarian alam baik yang alami atau buatan, festival seni dan lain-lain.
2. *Aksesibilitas*, adalah kemudahan untuk mencapai tempat wisata. Akses merupakan faktor yang sangat penting bagaimana suatu objek wisata dapat diminati oleh wisatawan.
3. *Amenities*, adalah sarana dan prasarana untuk mendapatkan kesenangan. Segala bentuk fasilitas seperti akomodasi, kebersihan, kenyamanan, dan keamanan adalah hal yang sangat penting dilakukan agar pelayanan kepada wisatawan dapat diberikan secara maksimal.
4. *Networking*, adalah jaringan kerjasama yang berkaitan dengan produk yang ditawarkan baik lokal, nasional dan internasional. Misalkan kerjasama dengan biro perjalanan yang menyediakan transportasi menggunakan mobil offroad, karena pengelola melihat bahwa akses menuju lokasi wisata sangat tidak memungkinkan untuk ditempuh menggunakan kendaraan biasa. Kerjasama semacam ini juga dapat menciptakan wisata baru menaiki mobil *off road*, selain mempermudah akses, juga menguntungkan bagi pihak pengelola wisata dan biro perjalanan.

Secara umum, produk pariwisata memiliki karakteristik utama sebagai jasa (*service*). Karena itu jika kita ingin meningkatkan kualitas produk pariwisata, kita harus meningkatkan pelayanan jasa dibidang pariwisata. Ndou (2005) menjelaskan bahwa produk pariwisata bersifat

heterogen karena terdiri dari berbagai unsur pelayanan dalam keseluruhan proses perjalanan yang dilakukan wisatawan. Karena terdapat berbagai unsur berbeda didalam sebuah produk pariwisata, maka untuk menentukan standart mutu yang jelas sangatlah sulit.

Ratnaningtyas (2016) mengidentifikasi karakteristik produk pariwisata sebagai berikut :

- a) Tidak dapat dipindahkan
- b) Tidak memerlukan perantara (*middlemen*) untuk mencapai kepuasan
- c) Tidak dapat ditimbun atau disimpan
- d) Sangat dipengaruhi oleh faktor non ekonomis
- e) Tidak dapat dicoba atau dicicipi
- f) Sangat tergantung pada faktor manusia
- g) Memiliki tingkat resiko yang tinggi dalam hal investasi
- h) Tidak memiliki standar atau ukuran yang objektif dalam menilai mutu produk.

Mak (2004) memaparkan dalam karakteristik produk wisata tercipta slogan “*selling holiday is selling dream*”, sehingga pengelola objek wisata ditantang untuk dapat merealisasikan mimpi wisatawan terkait perjalanan wisata yang diharapkan wisatawan.

Dalam upaya memenuhi mimpi para wisatawan dibidang pariwisata. Terdapat lima jenis jasa (*service*) yang dapat dikembangkan oleh pengelola agar objek wisata semakin menarik banyak wisatawan.

a. Objek dan Daya Tarik Wisata.

Hal pertama yang harus dilakukan oleh pengelola adalah menemukan apa yang dapat dijual objek wisata. Dengan mengetahui keunggulan objek wisata, pengelola dapat memanfaatkannya sebagai ajang promosi dalam penyebaran informasi pariwisata. Selain itu pengelola harus memahami pula kelemahan dari objek wisata, agar dapat diperbaiki atau diminimalisir pengaruhnya terhadap minat wisatawan.

b. Jasa Travel Agen dan Tour Operator.

Jasa agen perjalanan Westage adalah salah satu contoh agen perjalanan yang dinilai wisatawan memiliki pelayan yang sangat baik. Agen perjalanan ini mampu mencukupi kebutuhan wisatawan dari berbagai aspek tergantung jenis pariwisata yang diinginkan oleh wisatawan. Dalam upaya pengembangan objek wisata, pengelola dapat bekerja sama dengan agen perjalan seperti ini agar sarana dan prasaran yang tidak dapat dipenuhi pegelola, dapat dilengkapi oleh agen perjalanan. Agen perjalanan dapat memberikan pelayanan yang memuaskan konsumen karena lebih fokus pada poin *service*.

Untuk mengukur kualitas pelayanan yang diberika, terdapat lima dimensi menurut Rosita (2016) yaitu *Tangibles*, *Reliability*, *Responsiveness*, *Assurance*, dan *Emphati*. Kelima aspek ini telah kita bahas di bab sebelumnya. Pentingnya kita memahami bagaimana kualitas pelayanan kita kepada konsumen adalah kita dapat menentukan pebaikan atau peningkatan pada bagian yang kurang. Dengan begitu kualitas objek wisata kita akan terus berkembang secara dinamis mengikuti pasar.

Mak (2004) juga mengungkapkan bahwa pengembangan dibidang jasa biro perjalanan adalah salah satu strategi dalam upaya pengembangan perekonomian. Karena dalam sebuah biro perjalanan kita akan menemukan banyak unsur ekonomi yang sebenarnya dapat menguntungkan pihak pengelola.



Gambar 6 Bentuk promosi agen perjalanan

c. Jasa Perusahaan Angkutan

Mak (2004) memaparkan ada beberapa model transportasi yang dapat digunakan oleh wisatawan sebagai sarana dan prasarana objek wisata. Akses kemudahan menuju ke objek wisata adalah salah satu faktor yang dapat mempengaruhi keputusan wisatawan dalam memilih objek wisata.

Di era yang semakin maju dan berkembang tidak mungkin kita berkunjung kesuatu tempat menggunakan gajah, unta atau kuda. Apalagi jika kita ingin berkunjung ke suatu daerah yang sangat jauh jaraknya. Belum lagi jika harus melewati sungai, laut atau semacamnya.

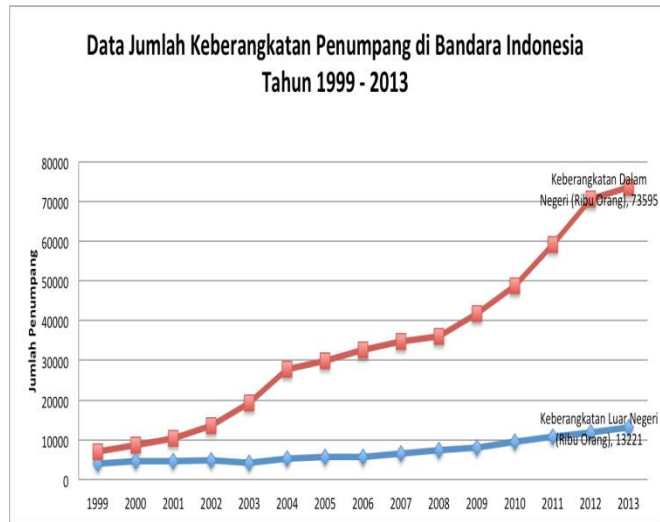
Ritchie (2003) mengatakan bahwa “kegiatan perjalanan yang dilakukan wisatawan adalah sebuah investasi sebagai imbas dari perpindahan orang lain dari tempat tinggalnya menuju tempat lain”. Disinilah peran transportasi menjadi penting untuk menunjang perpindahan seseorang menuju daerah yang diinginkan.

Jelas bahwa segala bentuk perjalanan wisata akan sangat bergantung pada sarana transportasi dan komunikasi Ritchie (2003). Faktor jarak dan waktu akan mempengaruhi minat wisatawan untuk melakukan perjalanan. Perkembangan jasa angkutan transportasi berimbas pada pertumbuhan pariwisata dan sebaliknya semakin luasnya area destinasi kepariwisataan menuntut jasa angkutan untuk mengembangkan armada-armadanya dalam memenuhi kebutuhan konsumen.

Dalam dunia kepariwisataan terdapat tiga model transportasi yang biasa digunakan oleh wisatawan, yakni:

1. Transportasi udara

Transportasi ini meliputi penerbangan lokal atau internasional. Muljadi (2009) memaparkan bahwa pertumbuhan sarana transportasi udara sangat berperan dalam pertumbuhan pariwisata nasional. Hal ini terjadi karena jalur udara dianggap jalur yang paling tepat untuk berwisata. Selain cepat dan nyaman, jalur udara juga lebih praktis dan memudahkan wisatawan mendatangi wilayah objek wisata. Meskipun jalur ini tidak dapat menjangkau sampai pelosok daerah. Namun jalur ini tetap menjadi pilihan yang biasanya dipilih wisatawan-wisatawan.



Gambar 7 Data Jumlah Keberangkatan Penumpang di Bandara Indonesia Tahun 1999-2013

Sumber : PromoTiket.id

Berdasarkan data diatas, kita melihat bahwa keberangkatan penumpang menggunakan jalur udara terus mengalami peningkatan. Perjalanan lintas Negara atau Benua adalah perjalanan yang paling tepat menggunakan jalur ini. Banyak wisatawan asing atau pun dalam negeri yang ingin berkunjung ke tempat wisata di Negara lain memilih jalur udara sebagai sarana transportasi utama.

2. Transportasi laut

Untuk Negara-negara kepulauan, transportasi laut adalah transportasi yang sering dipilih oleh wisatawan. Selain harganya yang relative lebih murah. Transportasi ini dapat membawa wisatawan langsung menuju tempat wisata.

Tabel 2 Contoh Negara Kepulauan

No	Negara	Luas Wilayah
1	Indonesia	1.904.569 km ²
2	Jepang	377.915 km ²
3	Filipina	300.000 km ²
4	Britania Raya/Inggris	246.610 km ²

Untuk menjangkau pulau-pulau kecil maka transportasi laut adalah pilihan yang tepat.

3. Transportasi darat

Transportasi jalur darat adalah transportasi yang paling murah dibandingkan jalur transportasi yang dibahas sebelumnya. Transportasi jalur darat biasanya digunakan wisatawan untuk menjangkau daerah wisata yang berada dalam regional tempat tinggal. Karena jangkauannya yang tidak luas, sehingga jalur ini biasanya difungsikan juga sebagai objek wisata suatu daerah. Misalkan Cidomo di mataram NTB, di Jawa kita mengenal ada dokar. Dua alat transportasi ini sebenarnya memiliki kemiripan, namun fungsinya sebagai alat transportasi telah dilebur menjadi keuinkan yang memberikan sensasi kepada wisatawan yang menaikinya.



Gambar 8 Cidomo di Lombok, NTB

d. Jasa Pelayanan Akomodasi, Restoran dan Hiburan

IDC (2012) menjelaskan bahwa layanan akomodasi yang memadai akan membantu perkembangan dan pemasaran tempat wisata. Jika wisatawan mendapatkan pelayanan akomodasi yang memadai, maka kemungkinan wisatawan tersebut akan kembali mengunjungi objek wisata. Sebaliknya, jika pelayanan akomodasi tidak diberikans cara maksimal maka kemungkina wisatawan tidak akan kembali berkunjung.

Lemmatyinen (2009) juga menambahkan bahwa penyedia layanan akomodasi harus memikirkan harga yang sesuai dengan konsumen. Harga yang ditawarkan harus dapat sesuai dengan wisatawan yang berasal dari tingkat ekonomi beragam.

Hotel adalah salah satu sarana akomodasi utama dalam pariwisata. Sebagai industri yang bergerak di bidang jasa pelayanan, hotel berkewajiban memberikan kenyamanan yang sulit dikur. Selain itu hotel juga menjadi sarana penunjang terbukanya lapangan pekerjaan bagi masyarakat sekitar.

Fyall (2001) menyatakan bahwa selain hotel, penyedia layanan makanan dan hiburan juga memiliki peran dalam perkembangan industri kepariwisataan. Makanan sebagai kebutuhan pokok manusia adalah kebutuhan yang wajib dipenuhi oleh pengelola wisata. Selain itu hiburan sebagai aspek kunci dan merupakan tujuan dari seorang melakukan perjalanan wisata tidak boleh dihilangkan.

Seperti yang kita tahu, bahwa salah satu tujuan seorang melakukan perjalanan adalah mencari hiburan dari kepenatan dan rutinitas yang selama ini dilakukan. Maka dari itu unsur hiburan harus tetap mendapatkan perhatian khusus dari pihak pengelola wisata.

e. *Jasa Souvenir* (Cinderamata)

Ketika seorang mengunjungi tempat baru yang memiliki keunikan dan tidak ditemukn didaerah asal tentu saja ada keinginan untuk membawa keunikan tersebut. Keunikan yang dimaksud dalam bentuk barang yang dapat dibawa sebagai oleh-oleh.



Gambar 9. Contoh Souvenir

Oleh-oleh yang dapat dibawa wisatawan dapat beraam bentuknya. Dapat berupa makanan, hiasan, atau pakaian. Masih banyak lagi bentuk-bentuk souvenir yang dapat dipilih oleh wisatawan tergantung pada

seberapa kreatif pengelola mengemas keunikan objek wisata. Lemmatyinen (2009) juga memaparkan bahwa souvenir ini dapat berperan penting dalam peningkatan perekonomian sekitar objek wisata. Warga sekitar objek wisata dapat memanfaatkan kebutuhan wisatawan akan souvenir dengan menyediakan barang-barang yang mewakili atau memiliki ciri khas objek wisata.

Jika pengelola dan masyarakat sekitar dapat bekerja sama dalam mengembangkan sektor souvenir dengan baik, maka secara tidak langsung akan mengangkat perekonomian warga dan menambah pemasukan pengelola objek wisata (Hall, 1994).

Selain lima jenis pelayanan ini, terdapat pula level atau tingkatan dari produk. Goeldner dalam bukunya *“Trend in North American tourism. American Behavioralist Scientist”* (1992, pp. 144-154) mencatat bahwa produk dapat dibagi kedalam beberapa level.

- a) Produk Utama, adalah produk yang dibutuhkan dan dikonsumsi oleh konsumen. Misalkan restoran untuk kebutuhan “makan”, hotel untuk kebutuhan “istirahat”, atau mobil untuk kebutuhan “transportasi”.
- b) Produk Generik, adalah produk dasar yang dapat menunjang pemberdayaan produk utama. Misalkan bangunan untuk menunjang ketersediaan hotel bagi wisatawan.
- c) Produk Potensial, adalah atribut yang melengkapi produk yang ditawarkan kepada wisatawan. Misalkan dalam menawarkan makanan di restoran, pemilik restoran harus menyediakan tempat yang nyaman dan makanan yang layak bagi konsumen.

- d) Produk Pelengkap, adalah produk tambahan yang dapat berupa layanan atau jasa untuk memberikan kepuasan kepada konsumen. Misalkan seperti shampoo, TV, pelayan kamar, kebersihan dan lain-lain.
- e) Produk Potensial, adalah produk yang mungkin ditambahkan atau dikembangkan untuk masa mendatang. Misalkan fasilitas internet di dalam hotel.

5.2 Manajemen Pengelolaan Pariwisata Desa

Menurut Cooper et.al. (2000) terdapat 4 aspek penting yang perlu diperhatikan yaitu *Attractions* (daya tarik), *Accessibility* (kemudahan akses), *Amenities* (fasilitas), dan *Ancillary Services* (kelembagaan) seperti pemandu wisata, biro perjalanan.

A. *Attractions* (daya tarik)

Setiap objek wisata harus memiliki sesuatu yang istimewa agar wisatawan tertarik untuk berkunjung ke objek wisata tersebut. Daya tarik objek wisata dapat kita klasifikasikan dalam beberapa jenis. Ratnaningtyas dan Widiasmoro (2016) membagi objek wisata berdasarkan daya tarik yang dimiliki.

a. Daya tarik wisata alam

Wisata alam merupakan salah satu jenis pariwisata yang sangat populer dikalangan masyarakat. Wisata alam menawarkan sesuatu yang *fresh* yang tidak didapatkan di daerah perkotaan. Wisata alam biasanya diminati oleh para pekerja aktif yang ingin beristirahat dari rutinitas kerja. Tidak hanya itu para remaja yang menyukai tantangan banyak yang lebih memilih wisata alam sebagai objek wisata yang dikunjungi kala liburan. Contoh wisata alam terdiri dari gunung, pantai, danau,

perkebunan dan sebagainya. Wisata alam menawarkan pemandangan , iklim, flora dan fauna, serta gejala-gejala alam seperti stalakmit, stalaktit, air terjun, dan air panas.



Gambar 10 Wisata alam Omah Kayu di Malang

b. Daya tarik wisata budaya

Wisata ini menawarkan pengalaman bagi wisatawan tentang budaya, tradisi, kesenian samap upacara adat penduduk setempat. Wisatawan juga dapat memotret (tidak semua kegiatan) kegiatan-kegiatan yang terkait kebudayaan daerah wisata tersebut. Tidak hanya untuk orang dewasa, banyak sekolah-sekolah yang memilih wisata budaya sebagai desinasi tujuan wisata sekolahnya. Hal ini dikarenakan tidak hanya nilai kesenangan yang didapat, namun siswa juga diperkenalkan dengan nilai-nilai kebudayaan yang mungkin tidak dipelajari dibuku teks sekolah.



Gambar 11. Desa Wisata Suku Sasak di Mataram

c. Daya tarik minat Khusus

Pariwisata ini adalah objek wisata yang memiliki kegiatan yang jarang dilakukan oleh wisatawan. Hanya wisatawan yang memiliki ketertarikan tertentu yang menyenangi jenis pariwisata ini. Ada beberapa jenis wisata yang tergolong dalam pariwisata yang memiliki minat khusus antara lain, wisata olahraga, wisata kuliner, wisata religious, wisata agro, wisata gua, wisata belanja dan wisata ekologi.



Gambar 12 Wisata Arum Jeram di Kasembon Malang

B. *Accesability (kemudahan akses)*

Akses menuju lokasi pariwisata adalah faktor penting dalam pertumbuhan objek wisata (Ramenusa, 2016). Sarana transportasi dan jalan akan berpengaruh terhadap minat wisatawan yang ingin berkunjung. Dalam mempromosikan objek wisata, akses jalan

merupakan sesuatu yang “mahal” dan aspek yang harus dijual. Jika pengelola tidak mengimbangi langkah pemasaran dengan perbaikan infrastruktur objek wisata seperti akses jalan, maka pemasaran akan menjadi tidak maksimal. Prideaux (2000) menyatakan bahwa salah satu dasar pengambilan keputusan wisatawan memilih objek wisata adalah sistem transportasi yang memperhatikan masalah keamanan, tingkat kenyamanan dan waktu perjalanan. Untuk beberapa orang, akses jalan memang menjadi hal yang penting. Selain terkait dengan keamanan saat berwisata, efisiensi waktu juga menjadi bahan pertimbangan terutama untuk para wisatawan asing yang biasanya telah merencanakan tempat wisata mana saja yang akan dikunjungi. Wilfred Owen (1987) mengemukakan bahwa *“transport is necessary ingredient of nearly every aspect for economic and sosial development”*. Transportasi adalah suatu unsur kebutuhan yang sangat berperan dalam setiap aspek perkembangan ekonomi dan sosial.

Kita mengenal ada tiga jenis transportasi, yaitu transportasi darat, laut dan udara. Indonesia sebagai Negara kepulauan tentunya tidak semua tempat wisata dapat ditempuh menggunakan jalur darat. Berikut adalah data model transportasi yang digunakan wisatawan mancanegara ketika berkunjung ke Indonesia berdasarkan data statistik Departemen Kebudayaan dan Pariwisata tahun 2004 :

Tabel 3 Distribusi Kedatangan Wisatawan Mancanegara

Model Transportasi	Wisatawan Mancanegara	
	Jumlah	%
Udara	2.788.290	52,4
Laut	2.511.590	47,2
Darat	21.285	0,4
Jumlah	5.321.165	100

Pariwisata di Indonesia yang banyak diminati oleh wisatawan mancanegara adalah pantai. Seperti yang kita tahu Bali sejak lama telah menjadi produk pariwisata andalan di Indonesia. Bahkan banyak wisatawan luar negeri yang tidak tahu dimana Negara Indonesia tapi tahu diaman itu pulau Bali. Salah satu faktor kenapa Bali bisa sangat populer adalah akses menuju objek wisatanya yang mudah dan aman. Pantai-pantai di Bali telah difasilitasi dengan akses jalan yang mumpuni. Bahkan dipulau yang notabnya adalah pulau kecil seperti Bali, pemerintah telah membangun bandara Internasional yang menunjang anemo wisatawan mancanegara yang besar untuk berkunjung ke Bali. Namun meskipun Bali sudah sangat populer dikalangan wisatawan asing, pemerintah tidak dapat selamanya hanya bergantung pada pulau Bali. Objek-obje wisata yag lain juga harus mulai dibenahi. Terutama untuk akses jalan menuju objek wisata agar wisatawan lebih tertarik untuk berkunjung.

Disini peran lembaga-lembaga wisata sangat dibutuhkan untuk menjembatani pemerintah dengan masyarakat sekitar daerah wisata agar memperbaiki infrastruktur daerah wisata untuk mempermudah akses

jalan. Khususnya untuk desa wisata yang biasanya masih minim akses jalanya. Pengembangan desa wisata akan sangat terpengaruh oleh seberapa baik lembaga wisata di desa tersebut (Sastrayuda, 2010). Masih banyak objek-objek wisata yang sebenarnya sangat menarik dan layak ditawarkan kepada wisatawan, namun minim peminat. Hal ini terjadi karena akses jalan dan transportasi yang masih sulit sehingga berpengaruh terhadap daya serap objek wisata.

Wisata alam di desa Libur Dinding, Kecamatan Maura Samu misalnya, akses menuju wisata alam air terjun yang indah ini rusak parah. Jalan berlumpur membuat kendaraan para wisatawan menjadi terhambat. Jangankan untuk menggunakan sepeda motor, berjalan kakipun masih sulit. Hal ini menyebabkan wisata yang potensial ini menjadi sepi akan pengunjung. Pemerintah harus cepat tanggap dalam memperbaiki akses jalan menuju wisata ini.



Gambar 13 Akses jalan menuju wisata yang sulit

C. *Amenities (fasilitas)*

Fasilitas objek wisata merupakan penunjang yang penting dalam upaya memenuhi kebutuhan wisatawan dalam menikmati objek wisata yang ditawarkan. Rosita (2016) mengemukakan bahwa fasilitas merupakan sarana dan prasarana yang akan menunjang operasional

objek wisata dalam mengakomodasi segala kebutuhan wisatawan. Lebih lanjut teori Spillane (dalam Mukhlas, 2008 hlm. 32) fasilitas dikelompokkan menjadi tiga bagian yaitu :

- a. Fasilitas Utama, merupakan sarana yang sangat dibutuhkan dan dirasakan sangat perlu selama pengunjung berada disuatu objek wisata
- b. Fasilitas pendukung, sarana yang pada proporsinya sebagai pelengkap fasilitas utama sehingga wisatawan akan merasa betah.
- c. Fasilitas penunjang, pada dasarnya merupakan sarana yang bersifat sebagai pelengkap utama sehingga wisatawan terpenuhi apapun kebutuhan selama berkunjung.

Pihak pengelola objek wisata bertanggung jawab penuh terhadap segala bentuk fasilitas yang ada di objek wisata. Selain fasilitas utama yang memang harus ada untuk menunjang kenyamanan pengunjung dalam menikmati tempat wisata. Fasilitas pendukung seperti tempat sampah, toilet, dan tempat duduk adalah beberapa contoh fasilitas pendukung yang dapat membuat para wisatawan menjadi nyaman berada di objek wisata. Keberadaan tempat sampah yang cukup juga akan mengkondisikan tempat wisata menjadi bersih dan asri. Selain itu tempat duduk juga merupakan fasilitas pendukung yang cukup berpengaruh terhadap kenyamanan pengunjung.

Jika pengelola mampu melengkapi segala jenis fasilitas ini, maka pengunjung akan merasa dilayani dengan baik dan betah berada di tempat wisata. Untuk melihat bagaiman tingkat pelayanan yang didapat pengunjung, kita dapat menggunakan lima dimensi SerQual (*Service Quality*). Teori ini dikemukakan oleh Parasuraman, et.al (dalam

Tjiptono, 2001, hlm. 70). Lima dimensi dalam teori ini adalah sebagai berikut :

- a. Tangibles, merupakan sebuah fakta tentang kepedulian dan perhatian yang disediakan pengelola wisata kepada pengunjung.
- b. Relianility atau kecakapan, merupakan kemampuan pengelola dalam memberikan jasa sesuai dengan perjanjian tepat waktu.
- c. Responsiveness atau rasa tanggung jawab, adalah kemampuan pengelola lewat karyawan atau pekerja dalam memberikan pelayanan untuk pengunjung.
- d. Assurance atau jaminan, merupakan pemahaman dan sikap pekerja dalam membangun kepercayaan dengan para pengunjung terhadap jasa yang ditawarkan.
- e. Emphaty, merupakan kemampuan pengelola dalam memberikan perhatian kepada pengunjung secara khusus (individu) termasuk kepekaan tentang kebutuhan pengunjung.

Pengelola juga harus menjaga kualitas objek wisata yang ditawarkan. Hal ini dapat dilihat dari kepuasan pengunjung yang datang ke tempat wisata. Kepuasan pelanggan ini dapat dicapai dengan memberikan pelayanan maksimal kepada pengunjung. Harga juga merupakan faktor yang sangat penting. Biaya yang dikeluarkan pengunjung harus sesuai dengan fasilitas yang disediakan pengelola. Jika pengunjung merasa dirugikan, maka akan mengurangi kepercayaan pengunjung terhadap pengelola objek wisata.

D. *Ancillary Services (kelembagaan)*

Djogo (2003) menyebutkan bahwa secara umum lembaga wisata mencakup pola perilaku sosial yang mengakar dan berlangsung terus menerus atau kontinu. Peran lembaga sebagai penghubung antara

kelompok formal (pemerintah) dan kelompok informal (masyarakat) disebut modal sosial (Chaskin, 2001).

Selain sebagai penghubung, peran lembaga wisata adalah untuk melatih SDM di sekitar wisata (masyarakat) agar dapat memanfaatkan objek wisata secara bijak dan maksimal. Meskipun kita memiliki kekayaan alam yang melimpah kita sering lupa bahkan tidak mengetahui bagaimana cara mengolah dan menggunkan aset itu sebaik-bainya. Disinilah peran lembaga-lembaga wisata masuk kedalam kehidupan sosial masyarakat guna memberikan wawasan tentang bagaimana memanfaatkan peluang wisata didaerahnya.

Selain membantu dalam bidang pengetahuan (wawasan kepariwisataan) lembaga-lembaga ini juga dapat membantu warga sekitar mendapatkan bantuan finansial (modal) (Muljadi, 2009) . Hal ini penting selain dapat membuat hbungan antara lembaga dan masyarakat menjadi baik, dengan cara ini masyarakat akan terbantu jika ingin membuat usaha disekitar objek wisata.

Setelah itu peran yang tidak kalah penting dari lembaga paiwisata adalah dalam rangka promise objek pariwisata. Dalam upaya mempromosikan objek pariwisata ini lembaga pariwisata dapat melibatkan masyarakat atau bergerak sendiri. Hal ini dapat dilakukan dengan berbagai cara salah satunya dengan promosi lewat surat kabar atau media massa. Strategi yang dipilih harus sesuai dengan kultur dan kondisi di daerah target promosi wisata.

5.3 Ringkasan

Desa Wisata adalah komunitas atau masyarakat yang terdiri dari para penduduk suatu wilayah terbatas yang bisa saling berinteraksi secara langsung dibawah sebuah pengelolaan dan memiliki kepedulian serta kesadaran untuk berperan bersama sesuai ketrampilan dan kemampuan masing-masing memberdayakan potensi secara kondusif bagi tumbuh dan berkembangnya kepariwisataan serta terwujudnya Sapta Pesona sehingga tercapai peningkatan pembangunan daerah melalui kepariwisataan dan memanfaatkannya bagi kesejahteraan masyarakat di wilayah itu.

Desa Wisata merupakan kelompok swadaya dan swakarsa masyarakat yang dalam aktivitas sosialnya berupaya untuk meningkatkan pemahaman kepariwisataan, mewadahi peran dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan kepariwisataan di wilayahnya, meningkatkan nilai kepariwisataan serta memberdayakannya bagi kesejahteraan masyarakat, keikut sertaan dalam mensukseskan pembangunan kepariwisataan.

Desa Wisata dibentuk untuk memberdayakan masyarakat agar dapat berperan sebagai pelaku langsung dalam upaya meningkatkan kesiapan dan kepedulian dalam menyikapi potensi pariwisata atau lokasi daya tarik wisata di wilayah mereka agar dapat berperan sebagai tuan rumah yang baik bagi para wisatawan yang berkunjung, serta memiliki kesadaran akan peluang dan kesiapan menangkap manfaat yang dapat dikembangkan dari kegiatan pariwisata untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat.

Tujuan dari pembentukan Desa Wisata untuk meningkatkan posisi dan peran masyarakat sebagai subjek atau pelaku penting dalam pembangunan kepariwisataan, serta dapat bersinergi dan bermitra dengan pemangku kepentingan terkait dalam meningkatkan kualitas perkembangan kepariwisataan di daerah, membangun dan menumbuhkan sikap dan dukungan positif masyarakat sebagai tuan rumah melalui perwujudan nilai-nilai Sapta Pesona bagi tumbuh dan berkembangnya kepariwisataan di daerah dan manfaatnya bagi pembangunan daerah maupun kesejahteraan masyarakat dan memperkenalkan, melestarikan dan memanfaatkan potensi daya tarik wisata yang ada di masing-masing daerah.

Fungsi Desa Wisata merupakan sebagai wadah langsung bagi masyarakat akan kesadaran adanya potensi Wisata dan terciptanya Sapta Pesona di lingkungan wilayah di destinasi wisata dan sebagai unsur kemitran baik bagi Pemerintah propinsi maupun pemerintah daerah (kabupaten/kota) dalam upaya perwujudan dan pengembangan kepariwisataan di daerah.

BAB 6

STRATEGI PENINGKATAN PAD SEKTOR PARIWISATA DESA

6.1 Strategi Efektif Pengelolaan Wisata Desa

Kebudayaan membuat perkampungan dimulai sejak manusia merasa atau terpaksa oleh kebutuhan atas rumah tempat berdiam, kebudayaan perkampungan di mulai sejak manusia mulai menyusun kehidupan masyarakat. Perkampungan masyarakat Sunda memiliki nilai-nilai keunikan, tidak saja karena bentuk fisik kampung yang ditunjang oleh bentuk-bentuk rumah yang berciri khas dan mengandung banyak nilai filosofi dari adat kebiasaan secara khusus.

Selain dari rumah, juga tanah tempat rumah itu dibangun (lahan) menjadi bahan perhatian yang tidak kurang pentingnya. Sebagai contoh bumi menduduki tempat utama dalam pandangan hidup orang Sunda. Itulah sebabnya maka rumah (imah) dalam basa Sunda halus disebut Bumi, untuk menegaskan bahwa rumah sangat vital bagi kehidupan manusia. Pola perkampungan masyarakat mencerminkan satu kesatuan yang utuh yang satu sama lain ditampilkan melalui formasi dan komposisi rumah, rumah yang berdekatan, dengan memusat (bertitik pusat) kepada satu bangunan milik orang yang dipertuakan di kampung itu, orang itu disebutnya sesepuh.

Pola kampung secara keseluruhan terdiri dari rumah-rumah yang berhubungan dengan berbagai fasilitas yang mencerminkan pola hidup harmonis dalam kesatuan lingkungan, sehingga merupakan perpaduan antara aspek-aspek yang keramat (*sacral*) dan lingkungan yang tetap terpelihara dalam suasana silih asah, silih asih dan silih asuh sebagai satu konsep saling menyayangi di antara keluarga, kerabat dan paling utama

adalah cerminan sikap gotong royong masyarakat dalam segala bentuk perilaku dan kehidupan. harmonisasi dan pengembangan kehidupan sosial, ekonomi dan budaya dan lingkungan dalam pola perkampungan yang memiliki kemampuan untuk memberikan penyesuaian dan harmonisasi antara religi dan kemajuan teknologi serta modernisasi.

Pentingnya suatu pendekatan dalam proses pembangunan pemodelan agar dalam upaya pembangunan tetap berorientasi kepada kepentingan masyarakat setempat, lingkungan dan peletakan/pembagian zonasi yang tepat dan penataan. Lanskap yang didasarkan kepada kondisi, potensi alam serta karakter sosial, budaya serta ekonomi masyarakat setempat. Adapun pendekatan yang dapat dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan kualitas lingkungan masyarakat, dasar utama yang senantiasa harus dijaga keutuhannya, sehingga situasi konflik tidak akan timbul bila langkah-langkah pendekatan dengan segala kearifan untuk memenuhi fungsi-fungsi timbal balik, estetika, rekreatif, ilmiah dan konservasi.
2. Pendekatan perencanaan fisik yang meliputi daya tampung ruang, pemilihan daya tampung ruang, pemilihan lokasi yang tepat serta peletakan zonasi yang seimbang antara zona inti, zona penyangga, dan zona pelayanan, fisis, tanah, air dan iklim biotis.
3. Pendekatan terhadap unsur-unsur pariwisata yang dapat dibangun dalam hubungan dengan pemenuhan kebutuhan fasilitas bagi wisatawan.
4. Pendekatan dasar rencana tapak yang berkaitan dengan peletakan fisik, sistem transportasi, sistem utilitas tipologis,

pola penghijauan, pola desain/arsitekural, tata bangunan, topografi, iklim, desain lanskap.

5. Pendekatan struktur geo-klimatologis dan geo-morfologis setempat harus mendukung kesuburan dan keindahan seperti karakter, pegunungan/perbukitan yang indah, udara yang sejuk serta kondisi hidrologis yang memungkinkan, budi daya pertanian berkembang. hubungan antara wisatawan dan penduduk setempat dan melindungi masyarakat dari melimpahnya kegiatan pariwisata.

Unsur penting berikutnya dalam kawasan desa wisata yang berkelanjutan adalah pelatihan masyarakat dari berbagai tingkat pendidikan, karena jenis pariwisata ini memerlukan sumber daya manusia yang berkualitas dan profesional dalam pengelolaannya. Unsur penting lainnya adalah yang erat kaitannya dengan pembentukan kelompok pengusaha setempat, pembinaan kelompok pengusaha lokal dapat membentuk suatu fungsi yang bermanfaat dan sungguh dapat memunculkan usaha-usaha baru.

Nilainya dapat diperoleh dengan memajukan/menampilkan produk lokal seperti barang kerajinan makanan khas, minuman dan produk-produk lainnya yang memberikan cita rasa kepada wisatawan tentang daerah tersebut dan dapat digunakan untuk mempromosikan kekhasan tersebut kepada wisatawan. Semua itu adalah produk yang dapat dimanfaatkan oleh usaha pariwisata lokal sendiri, dengan demikian memajukan ciri lokal mereka sendiri dan mengembalikan lebih banyak uang ke ekonomi daerah tersebut. Pembentukan kelompok pengusaha lokal juga dapat memperkuat kedudukan pengusaha kecil yang perlu banyak berpegangan tangan agar menjadi kuat dan mapan.

Bentuk pengelolaan desa wisata pada dasarnya adalah milik masyarakat yang dikelola secara baik, dengan mempertimbangkan beberapa aspek penting dalam pengelolaan seperti; (1) aspek sumber daya manusia, (2) aspek keuangan, (3) aspek material, (4) aspek pengelolaan dan (4) aspek pasar. Dalam satu wadah organisasi masyarakat yang berbentuk kemitraan, manajemen korporasi, yayasan atau badan pengelola desa wisata yang unsur- unsur pengelolaannya direkrut dari kemampuan masyarakat setempat dan lebih mendahulukan peranan para pemuda yang memiliki latar belakang pendidikan atau keterampilan yang dibutuhkan.

Hal yang sangat penting diketahui dalam setiap kerja sama individu dalam kelompok, ialah maksud dan tujuan kerja sama tersebut, dan harus jelas mengetahui metode pencapaiannya. Bila usaha kelompok itu ingin efektif, orang-orang dalam kelompok itu harus mengetahui apa yang diharapkan untuk menyelesaikannya, inilah yang dimaksud dengan fungsi perencanaan. Berdasarkan fungsi perencanaan tersebut, maka perencanaan adalah keputusan untuk waktu yang akan datang, apa yang akan dilakukan, bilamana akan dilakukan dan siapa yang akan melakukan. Jelasnya perencanaan dimaksudkan untuk memperoleh sesuatu dalam waktu yang akan datang, dan usaha/cara yang efektif untuk pencapaiannya.

Oleh karena itu perencanaan adalah suatu keputusan apa yang diharapkan dalam waktu yang akan datang. Dalam penyusunan perencanaan kawasan desa wisata merupakan suatu proses kesinambungan. Sebagai satu proses dalam penyusunan perencanaan kawasan desa wisata dibutuhkan suatu tindakan pemeliharaan yang terbaik/menguntungkan dari berbagai alternatif dalam usaha pencapaian

tujuan. Mengingat perencanaan kawasan desa wisata lebih banyak melibatkan peran, partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, maka bentuk perencanaannya lebih menitik beratkan kepada *Community Based Tourism*.

Pendekatan partisipatif merupakan strategi dalam paradigma pembangunan yang bertumpu kepada masyarakat (*people centred development*). Strategi ini menyadari pentingnya kapasitas masyarakat untuk meningkatkan kemandirian dan kekuatan internal dalam mempelajari kondisi dan kehidupan pedesaan dari dengan atau oleh masyarakat desa yang dikenal sebagai satu pendekatan *Participatory Planning* dapat diartikan sebagai metode yang memungkinkan masyarakat desa untuk saling berbagi meningkatkan, dan menganalisis pengetahuan mereka tentang kondisi dan kehidupan desa membuat rencana dan bertindak. Desa wisata yang bertumpu pada masyarakat merupakan suatu alternatif baru untuk meningkatkan hasil produksi guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Perencanaan partisipatif dapat dilakukan jika praktisi pembangunan tidak berperan sebagai perencanaan untuk masyarakat tetapi sebagai pendamping dalam proses perencanaan yang dilakukan oleh masyarakat.

Untuk lebih memberikan bobot terhadap perencanaan desa wisata, maka dibutuhkan kajian terhadap kebudayaan desa itu sendiri yang akan sangat berpengaruh kepada keaslian desa wisata. Edi S., Ekajati, (1995:109) mengemukakan bahwa kebudayaan Sunda bertitik tolak dari corak kehidupan desa, kemudian pada lingkungan-lingkungan masyarakat tertentu, terutama di lingkungan pusat pemerintah dan pusat perdagangan, berkembang menuju arah corak kehidupan kota.

Corak kehidupan desa ditandai oleh kehidupan yang cenderung homogen dan berputar sekitar bertani. Sampai dengan abad ke-19 masehi sistem pertanian yang menonjol digunakan masyarakat Sunda ialah sistem berladang (Ekajati, 1995:109), dalam masyarakat sistem tersebut dikenal dengan sistem huma. Sejak pertengahan abad ke-19 masehi, sistem pertanian bersawah mulai dipopulerkan secara sistematis dan besar-besaran di lingkungan masyarakat Sunda secara menyeluruh. Pada masa pengaruh kebudayaan hindu (sebelum tahun 1579) istilah desa sudah dikenal dalam masyarakat Sunda.

Pada mulanya desa terbentuk berdasarkan persekutuan adat, sehingga bisa disebut desa adat. Hal itu dalam ungkapan “ciri sabumi, cara sadesa” yang berarti setiap desa mempunyai adat masing-masing (Ekajati, 1995:114). Dalam kedudukannya sebagai desa adat, maka desa merupakan lembaga otonomi, yaitu suatu lembaga yang dapat mengatur diri sendiri. Karena itu desa bukan hanya merupakan satu kesatuan sosial, melainkan juga merupakan kesatuan hukum, kesatuan ekonomi, tegasnya kesatuan hidup manusia atau dengan kata lain merupakan satu kesatuan kebudayaan.

Kesatuan desa sebagai bagian dari pemerintahan, masih berlaku hingga sekarang. Kedudukan tersebut dewasa ini, dikukuhkan dengan Undang-undang No. 32, tahun 2004, tentang otonomi daerah. Dalam masyarakat Sunda terbentuknya desa melalui proses yang diawali dari munculnya umbulan/kesatuan pemukiman yang terdiri dari atas sekitar 1-3 rumah beserta lingkungannya, kemudian babakan (4-10 rumah). Dan babakan berkembang menjadi lembur (10-30 rumah), lalu kampung (lebih dari 20 rumah). Akhirnya terbentuklah desa sebagai pengembangan dari kampung atau himpunan beberapa kampung (Garna,

1994:227-229). Terbentuknya desa-desa sangat mungkin terjadi di daerah persawahan, karena persyaratan yang diperlukan untuk itu tidak terlalu sulit terpenuhi. Di daerah persawahan cenderung menetap di satu tempat secara bersama-sama karena terkait oleh lahan pertanian mereka yang harus diolah sepanjang tahun terus menerus.

Dengan kehidupan yang menetap, mereka hidup bersama-sama di satu tempat, saling tolong dana saling bantu untuk memenuhi keperluan hidup mereka sendiri dan mempertahankan diri terhadap ancaman dari luar serta dapat bekerja sama dalam segala bidang (Karto Hadikoesoemo, 1965:3). Berdasarkan letak geografisnya, desa-desa di Jawa Barat dapat digolongkan atas tiga jenis (Ekajati, 1995:126-127). Ketiga jenis dimaksud adalah: 1. Desa pegunungan, yaitu desa yang terletak di pegunungan dan dataran tinggi 2. Desa dataran rendah, yaitu desa yang terletak di dataran rendah 3. Desa pantai yaitu desa yang terletak di tepi pantai dan di sepanjang pesisir. Sedangkan berdasarkan mata pencaharian pokok penduduk desa-desa di Jawa Barat dibedakan atas:

1. Desa pertanian, desa yang kehidupan utama penduduknya dari bidang pertanian dengan mengelola tanah. Sebagian besar desa di Jawa Barat adalah desa pertanian
2. Desa nelayan, desa yang kehidupan utama penduduknya dari hasil penangkapan ikan di laut, karena itu lokasi desanya pun berada di tepi pantai atau sekitar pantai.
3. Desa kerajinan yaitu desa yang kehidupan utama penduduknya dari bidang kerajinan tangan atau industri.

Ditinjau dari sudut pengelompokan bangunannya, desa-desa di Jawa Barat dapat digolongkan atas tiga macam pola (Ekajati, 1995:127). Ketiga macam pola tersebut adalah:

- a) Desa linier, yaitu desa yang perumahan penduduknya (kampung-kampungnya) berkelompok memanjang mengikuti alur jalan desa atau jalan raya, aliran sungai, jalur lembah, atau garis pantai
- b) Desa radial, yaitu desa yang perumahan penduduknya (kampung-kampungnya) berkelompok pada persimpangan jalan, biasanya perempatan jalan (simpang empat). Setiap jenis dan pola desa mempunyai corak sosial-budaya sendiri yang mandiri, disamping persamaannya sebagai hasil proses sosial dan sejarah. Di dalamnya terdapat beberapa faktor yang ada dan hidup dalam lingkungan desa masing-masing. Pemerintahan di desa dipimpin oleh seorang kepala desa, sebutan kepala desa di Jawa Barat berbeda-beda antara wilayah yang satu dengan wilayah yang lain. Di wilayah Banten disebut Jaro (Jaro berarti orang yang dihormati), sama dengan juragan di Periangan, di Karawang disebut mandor, di wilayah Periangan sejak 1926 disebut lurah, pada sisi lain (sejak abad ke 19) pemerintah desa merupakan bagian dari struktur pemerintahan yang lebih luas. Dalam hal ini, desa berada pada kedudukan paling bawah, dalam kedudukan tanggung jawab kepada pejabat yang paling atas. Kegiatan sehari-hari pemerintah desa umumnya diselenggarakan di sebuah bangunan yang disebut bale desa (balai desa). Biasanya bale desa terletak di tengah-tengah wilayah desa atau dekat rumah kepala desa. Lokasi pemerintahan desa sering disebut dayeuh (pusat desa). Sesungguhnya bale desa mempunyai banyak fungsi dalam kehidupan masyarakat desa, salah satu pertemuan yang sangat

penting dalam mengambil keputusan dan penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat desa diselenggarakan di balai desa.

- c) Desa di sekitar alun-alun atau lapangan terbuka yaitu desa yang pemukiman penduduk dan perlengkapan desanya (balai desa, masjid, sekolah) berkelompok di sekeliling alun-alun desa atau lapangan terbuka. Pola desa ini dipandang sebagai imitasi desa dan miniatur dari pola kota, kabupaten atau kota kecamatan (Garna, 1984:231-232, dalam Ekajati 1995:127).

Bilamana memperhatikan pola penyebaran desa memungkinkan terbentuknya dua macam pola desa yang lain, yaitu pola desa yang tersebar dan pola desa yang terkonsentrasi. Pola desa tersebar diidentifikasi sebagai pola dimana kampung-kampungnya tersebar di beberapa lokasi yang dipisahkan oleh jalan, kebun, persawahan, lembah, hutan. Dalam pola desa tersebar, terdapat kampung induk, yang dapat dinyatakan pusat desa (pusat pemerintahan desa) yang ditandai dengan adanya kantor desa, dan kantor lainnya yang merupakan satu kesatuan dalam pemerintahan desa seperti LKMD, LMD.

Pola desa berkonsentrasi lebih berintikan kepada pemusatan kampung-kampung dalam satu lokasi dan berdekatan antara satu dengan yang lainnya. Pada umumnya pola desa terkonsentrasi luas wilayahnya agak sempit. Sejalan dengan uraian tersebut di atas, maka dalam perencanaan/pemodelan desa wisata, tidak dapat dipisahkan dari ciri-ciri yang berkembang dalam pembangunan desa saat itu. Mengapa masyarakat kota saat ini nampaknya merindukan kehidupan pedesaan, salah satunya adalah rutinitas kota yang mengubah pola hidup mereka menjadi serba sibuk dan membutuhkan nuansa ketenangan. Suasana

pedesaan saat ini menjadi dambaan masyarakat kota untuk melakukan kunjungan.

Namun sejauh mana dan sekuat apa potensi pedesaan menjadi daya tarik wisata, tentunya memerlukan berbagai kajian inovasi dan kreasi yang dapat dibentuk desain arsitektur rumah di pedesaan, lingkungan yang diciptakan dalam lanskap pedesaan, makanan dan agroindustri sebagai pelengkapan kenikmatan di luar pedesaan dan seperangkat ide-ide kreatif lainnya yang menunjang terhadap desa wisata.

6.2 Contoh Kebijakan Publik Pengelolaan Wisata

Strategi pengembangan pariwisata adalah langkah-langkah atau rencana yang dilakukan untuk menggali dan mengembangkan potensi pariwisata yang ada di suatu kawasan. Cara yang dilakukan dapat berupa melakukan perbaikan terhadap infrastruktur yang ada, baik itu secara fisik maupun nonfisik. Sehingga semua itu bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berada di sekitar daerah tujuan wisata.

Yoeti (2005) menyatakan bahwa dalam perencanaan strategis suatu daerah tujuan wisata dilakukan analisis lingkungan dan analisis sumber daya. Tujuan analisis ini tidak lain adalah untuk mengetahui dan mengidentifikasi sumber daya utama, terutama mengenai kekuatan dan kelemahan organisasi atau lembaga yang bertanggung jawab terhadap pengembangan pariwisata di daerah tujuan wisata tersebut.

Sektor pariwisata merupakan sektor yang potensial memberikan pemasukan bagi Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta mampu memberikan *multiplier effect* bagi berkembangnya sektor-sektor lain yang terkait, seperti pertanian (bunga, buah, perikanan), industri

kerajinan, perdagangan (misalnya rumah makan), dan jasa (penginapan, pemandu wisata, transportasi, dan sebagainya). Sehingga melalui berkembangnya sektor ini, diharapkan pendapatan ekonomi masyarakat terutama yang tinggal di sekitar kawasan wisata dapat meningkat.

Contoh Tesis yang membahas tentang Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata

- **Contoh Tesis 1 : Implementasi Kebijakan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Dalam Pengembangan Objek Wisata di Pulau Kumo (Suatu Studi di Kecamatan Tobelo Kabupaten Halmaera Utara)**

Pada penelitian tahun 2015 menyatakan bahwa Pantai Kumo adalah salah satu pantai tersibuk di Halmahera Utara, pantai Kumo juga salah satu gugusan pulau kepulauan di depan kota Tobelo yang dapat dicapai ± 5 menit dengan perahu bermotor. Pulau Kumo terletak tepat di depan kota Tobelo dengan pantai yang dinaungi pepohonan dan pasir putih yang indah dan lautnya jernih, kuat dan kuat dan cocok untuk kegiatan seperti snorkeling, berperahu dan lain-lain, pilihan para turis lokal karena pemandangannya yang indah akses dekat dari kota Tobelo. Sayangnya, semua keuntungan dari wisata pantai Kumo belum terjamah dan dikelola dengan baik, sangat diperlukan untuk implementasi kebijakan yang serius oleh pembuat kebijakan dan pelaksana sama.

Penelitian dianalisis menggunakan metode deskriptif kualitatif. Jadi, detailnya bisa ditarik bahwa teknik analisis data yang dilakukan adalah setelah data terkumpul, kemudian data selanjutnya akan digabungkan, dilukiskan dalam bentuk narasi kalimat dengan memberikan interpretasi atau interpretasi berdasarkan pengamatan langsung yang dilakukan oleh peneliti dengan sampel objek penelitian atau responden yang ada yang

ada. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa upaya yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata dan kebudayaan Kabupaten Halmahera Utara belum bisa dijelajahi dan mengelola objek wisata pantai Kumo dengan baik karena mereka mengatakan ada berbagai faktor yang menghambat pembuat kebijakan dan pelaksana dalam menerapkan kebijakan pengembangan pariwisata di pulau itu dari Kumo.

- **Contoh Tesis 2 : Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata di Kabupaten Wonosobo**

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Kabupaten Wonosobo serta mengetahui faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Selain itu penelitian ini juga dapat digunakan untuk rekomendasi bagi pemerintah pusat dan daerah untuk mengatasi permasalahan terkait pengembangan pariwisata. Penelitian ini menggunakan desain penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Wonosobo, dengan menggunakan teori implementasi kebijakan menurut Edward III. Informan penelitian dalam penelitian ini adalah Kepala dan staff Bidang Pengembangan Destinasi Objek Wisata, Kepala Unit Pelaksana Teknis Dinas Pariwisata Dan Kebudayaan Kabupaten Wonosobo, Kepala Karang Taruna Desa Maron, Pengelola Objek Wisata, Pengunjung Objek Wisata. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara, observasi dan dokumentasi. Triangulasi sumber dipilih untuk pemeriksaan keabsahan data. Teknik analisis data menggunakan model interaktif dari Miles and Huberman.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses implementasi kebijakan pengembangan pariwisata yang dilaksanakan belum berjalan dengan baik. Hal ini disebabkan belum tercapainya ke empat kelompok variabel keberhasilan implementasi kebijakan menurut Edward III yaitu: (1) Sumber daya anggaran dan prasarana yang belum memadai, (2) Belum adanya peraturan khusus yang mengatur pengembangan pariwisata di Kabupaten Wonosobo, (3) Belum adanya komitmen yang kuat dari keseluruhan pelaksana kebijakan pengembangan pariwisata. Meskipun beberapa indikator belum terpenuhi, masih terdapat satu indikator yang sudah dilaksanakan dengan baik yaitu: Komunikasi yang dilakukan sudah berjalan dengan baik dalam upaya pengembangan pariwisata di Kabupaten Wonosobo.

- **Contoh Tesis 3 : Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara**

Pada tahun 2016 menyatakan bahwa Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana Implementasi Pengembangan Wisata Kebijakan di Kantor Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara. Peneliti menggunakan teori Edward III sebagai patokan untuk implementasi kebijakan. Lima informan diambil sebagai mencicipi. Jenis data yang dibutuhkan adalah data primer dan data sekunder. Pengumpulan data adalah dilakukan dengan wawancara, observasi, catatan lapangan, sebuah dokumen dokumenter. Analisis data termasuk analisis domain. Hasil penelitian ini menggambarkan bahwa keseluruhan Pelaksanaan Pariwisata Pengembangan di Kantor Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toraja Utara, menggunakan teori implementasi kebijakan

yang dikemukakan oleh George Edward III, yang meliputi Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan struktur birokrasi, tidak berjalan optimal.

- **Contoh Tesis 4 : Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Pengembangan Pariwisata Pantai Selatbaru Kabupaten Bengkalis**

Implementasi kebijakan pemerintah Dinas Kebudayaan Pariwisata Pemuda dan Olahraga Bengkalis dalam pengembangan wisata bahari, ada beberapa kebijakan yang sedang kurang efektif dan efisien sehingga pantai Selatbaru Tidak dikenal luas di luar kondisi masyarakat dan infrastruktur di Selatbaru Turki sangat minim. Berdasarkan data dari Dinas Pariwisata pengembangan pariwisata bahari Restra telah ditetapkan berdasarkan matriks empat kawasan.perumusan pokok bahasan penelitian ini adalah bagaimana implementasi program pengembangan pantai Bengkalis Selatbaru, jadi tujuan ini studi adalah untuk menentukan bagaimana pengembangan wisata bahari yang dilakukan oleh Departemen Pariwisata.

Penelitian ini merupakan metode deskriptif kualitatif. Penelitian ini dilakukan melalui observasi, wawancara mendalam dan dokumentasi. Dan teknik analisis data dilakukan dengan mengilustrasikan dan menggambarkan dan mengelompokkan data sesuai dengan jenis data. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa upaya yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata Bengkalis di PT bidang pengembangan wisata bahari yang optimal belum mampu menggali potensi dan mengelola selabaru pesisir sehingga tidak ada retribusi yang dihasilkan oleh pantai Selatbaru dalam pendapatan yang diperhitungkan Bengkalis.

- **Contoh Tesis 5 : Implementasi Kebijakan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Dalam Pengembangan Objek Wisata di Pulau Kumo (Suatu Studi di Kecamatan Tobelo Kabupaten Halmaera Utara)**

Penelitian pada tahun 2016 menyatakan bahwa Pantai Kumo adalah salah satu pantai tersibuk di Halmahera Utara, pantai Kumo juga salah satu gugusan pulau kepulauan di depan kota Tobelo yang dapat dicapai \pm 5 menit dengan perahu bermotor. Pulau Kumo terletak tepat di depan kota Tobelo dengan pantai yang dinaungi pepohonan dan pasir putih yang indah dan lautnya jernih, kuat dan kuat dan cocok untuk kegiatan seperti snorkeling, berperahu dan lain-lain, pilihan para turis lokal karena pemandangannya yang indah akses dekat dari kota Tobelo. Sayangnya, semua keuntungan dari wisata pantai Kumo belum terjamah dan dikelola dengan baik, sangat diperlukan untuk implementasi kebijakan yang serius oleh pembuat kebijakan dan pelaksana sama. Penelitian dianalisis menggunakan metode deskriptif kualitatif. Jadi, detailnya bisa ditarik bahwa teknik analisis data yang dilakukan adalah setelah data terkumpul, kemudian data selanjutnya akan digabungkan, dilukiskan dalam bentuk narasi kalimat dengan memberikan interpretasi atau interpretasi berdasarkan pengamatan langsung yang dilakukan oleh peneliti dengan sampel objek penelitian atau responden yang ada yang ada.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa upaya yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata dan kebudayaan Kabupaten Halmahera Utara belum bisa dijelajahi dan mengelola objek wisata pantai Kumo dengan baik karena mereka mengatakan ada berbagai faktor yang menghambat

pembuat kebijakan dan pelaksana dalam menerapkan kebijakan pengembangan pariwisata di pulau itu dari Kumo.

- **Contoh Tesis 6 : Studi Implementasi Kebijakan dalam Pengembangan dan Pengelolaan Sektor Pariwisata di Kota Semarang (Studi Kasus Taman Margasatwa Wonosari Kota Semarang)**

Kota Semarang memiliki potensi pariwisata yang cukup besar jika dapat dikelola dengan baik akan dapat member keuntungan bagi Pemerintah Kota Semarang juga pelaku bisnis beserta masyarakat sendiri. Ironisnya, dalam pengelolaan dan pengembangan dari kawasan pariwisata tersebut terkesan tidak sungguh-sungguh. Dapat dilihat dari tempat-tempat wisata yang tersebar di berbagai wilayah Kota Semarang tidak terawat dan terurus, serta fasilitas yang ada tidak mampu menjadikan tempat wisata tersebut menarik pengunjung untuk datang dan menikmati even-even yang telah ditawarkan oleh pengelola.

Hal ini dapat dilihat pada naik turunnya jumlah pengunjung yang berwisata ke Taman Margasatwa (Bonbin Semarang) Pada Tahun 2009 wisatawan nusantara dan wisatawan mancanegara yang berkunjung berjumlah 231.593 orang, dan Pada Tahun 2010 terjadi penurunan jumlah pengunjung hanya 168.678 orang. Maka masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan dalam pengembangan dan pengelolaan sektor pariwisata di Kota Semarang (Taman Margasatwa), serta Bagaimanakah hambatan-hambatan dalam pengembangan dan pengelolaan Taman Margasatwa di Kota Semarang?

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan yang diambil oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang dalam pengelolaan dan pengembangan Taman Margasatwa

Kota Semarang dan dampak yang dirasakan oleh masyarakat sekitar objek wisata tersebut. Tipe penelitian yang digunakan adalah deskriptif dengan sifat penelitian kualitatif. Tehnik pengumpulan data menggunakan metode wawancara berstruktur dan kuesioner dimana data yang diperoleh dijabarkan dan dianalisis agar dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai implementasi kebijakan dalam pengembangan dan pengelolaan sektor pariwisata di Kota Semarang khususnya Taman Margasatwa dan dampak yang dirasakan masyarakat sekitar objek wisata.

Implementasi kebijakan yang berjalan saat ini secara umum telah berjalan cukup baik dengan dilakukannya proyek revitalisasi di Taman Margasatwa, dengan dilaksanakannya berbagai program sektor pariwisata secara efektif di sisi lain tetap timbul adanya hambatan-hambatan yang mengakibatkan tidak maksimalnya pelaksanaan kebijakan yang telah disusun yaitu: Permasalahan di bidang SDM, yaitu kurangnya sumber daya manusia pendukung yang potensial, kurangnya anggaran, yaitu kurangnya alokasi dana subsidi dari pemerintah daerah untuk operasionalisasi dan pengembangan Kepariwisataaan, permasalahan dibidang teknologi, yaitu kurangnya sarana dan prasarana untuk melakukan identifikasi dan investarisasi data yang diperlukan untuk pengembangan dan pengelolaan Kepariwisataaan padahal sampai saat ini sektor Pariwisata cukup besar dalam memberikan kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kota Semarang dan keberadaan Taman Margasatwa bagi masyarakat Kota Semarang kurang memberikan dampak yang signifikan bahkan sebagian besar beranggapan bahwa keberdaannya tidak memberikan dampak apa-apa bagi perekonomian mereka tetapi bagi masyarakat sekitar objek wisata

keberadaan Taman Margasatwa sangat dirasakan dampaknya bagi perekonomian mereka.

Dalam rangka untuk meningkatkan kualitas Pariwisata Kota Semarang maka perlu adanya upaya-upaya dari seluruh pihak yang terkait secara kongkrit. Adapun upaya-upaya yang perlu dilakukan adalah: Peningkatan koordinasi dan kerjasama dari seluruh pihak yang terkait untuk menyusun perancangan kebijakan yang lebih berkompeten, peningkatan kualitas SDM pendukung untuk melaksanakan operasionalisasi Kepariwisata, adanya keterlibatan masyarakat secara umum untuk lebih “merasa memiliki” sehingga diharapkan masyarakat memberikan masukan dan bantuan yang konstruktif terhadap peningkatan Kepariwisata di Kota Semarang.

- **Contoh Tesis 7 : Model Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Dalam Meningkatkan Destinasi Pariwisata di Kabupaten Bogor**

Potensi pariwisata di Kabupaten Bogor harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal melalui penyelenggaraan program pengembangan pariwisata yang diharapkan menjadi pemicu pertumbuhan wilayah serta menyebarnya tempat pariwisata yang dapat dikunjungi wisatawan. Teori yang digunakan adalah teori implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn karena hasil atau kinerja kebijakan ditentukan oleh faktor-faktor sebagai berikut: standar dan sasaran tertentu; sumber daya; komunikasi antar organisasi; karakter birokrasi pelaksana; sikap pelaksana; kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analisis dengan unit analisis yaitu implementors (Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dengan sampel diambil secara purposif sebanyak 18 orang pejabat

struktural) dan sasaran kebijakan (pengelola tempat-tempat wisata dengan sampel pengelola pribadi, instansi pusat/daerah, perusahaan, dan masyarakat/yayasan). Berdasarkan hasil analisis, pelaksanaan pembangunan bidang kepariwisataan di Kabupaten Bogor selama ini menghadapi masalah pokok yaitu: keterbatasan SDM kepariwisataan, baik secara kuantitas maupun kualitas (kompeten dan profesional); belum baiknya infrastruktur (sarana dan prasarana), khususnya akses jalan dan jaringan transportasi, menuju destinasi wisata sehingga berpengaruh terhadap kinerja sektor kepariwisataan; koordinasi lintas-instansi dan lintas-pelaku yang belum optimal.

Hal tersebut diperkuat dengan hasil penilaian rata-rata terbobot untuk variabel implementasi kebijakan berdasarkan model Van Meter dan Van Horn sebesar 3,37 (dalam skala 5) dan termasuk kategori “cukup baik”. Agar bidang kepariwisataan di Kabupaten Bogor dapat berkembang dengan baik, maka implementasi kebijakan ke depan harus fokus pada upaya perbaikan yaitu peningkatan kapasitas SDM (kuantitas dan kualitas), ketersediaan dan perbaikan infrastruktur untuk peningkatan aksesibilitas dari dan menuju destinasi wisata, serta perumusan mekanisme koordinasi lintas-instansi dan lintas-pelaku dari pihak-pihak terkait dalam pembangunan bidang kepariwisataan.

- **Contoh Tesis 8 : Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Bahari Di Kabupaten Banggai Kepulauan**

Salah satu sektor potensial dan penting di Kabupaten Banggai Kepulauan adalah sektor pariwisata bahari. Potensial karena kabupaten ini memiliki berbagai objek wisata bahari yang baik dan penting karena wilayah administratif kabupaten ini 70% lebih adalah laut. Di sisi lain, wilayah daratnya sudah mengalami eksploitasi berlebih. Pariwisata

bahari adalah alternatif usaha berbasis jasa yang dapat mengurangi tekanan pada lingkungan sekaligus bertujuan untuk merevitalisasi budaya bahari. Faktanya, data BPS menunjukkan bahwa pada tahun 2015 jumlah wisatawan di Banggai Kepulauan berkurang. Selain itu, salah satu laporan pemerintah menerangkan bahwa pengembangan potensi pariwisata di Banggai Kepulauan belum dimaksimalkan. Penelitian ini hadir untuk mengetahui apakah fenomena berkurangnya jumlah wisatawan dan pengembangan potensi pariwisata yang belum dimaksimalkan itu juga menunjukkan belum optimalnya kinerja implementasi kebijakan pengembangan pariwisata daerah.

Secara spesifik, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kinerja implementasi kebijakan pengembangan pariwisata bahari di Kabupaten Banggai Kepulauan serta mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi kinerja implementasi kebijakan tersebut. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk menggambarkan hubungan antar variabel dalam fenomena implementasi. Data-data dikumpulkan melalui teknik wawancara, observasi dan dokumentasi. Wawancara dilakukan kepada pihak-pihak terlibat yang mewakili pihak pemerintah daerah, pelaku usaha dan masyarakat setempat. Observasi dilakukan di lokasi-lokasi objek wisata dan perkantoran. Sedangkan studi dokumen dilakukan pada dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pengembangan pariwisata bahari.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kinerja implementasi kebijakan pengembangan pariwisata bahari di Kabupaten Banggai Kepulauan masih kurang optimal. Hal ini dilihat dari masih kurangnya responsivitas pelaksana kebijakan, sebagian program yang kurang menyentuh kebutuhan di lapangan, dan pengalokasian anggaran program

yang tidak efisien. Sedangkan faktor-faktor yang memengaruhi kinerja implementasi kebijakan tersebut di atas adalah masih kurangnya komitmen implementor, anggaran yang masih minim, kurangnya dukungan aktor yang terlibat, kompetensi SDM yang belum memadai, dan dukungan pemerintah daerah yang masih kurang atau dengan kata lain, pengembangan pariwisata bahari di Kabupaten Banggai Kepulauan belum menjadi salah satu alternatif pembangunan.

- **Contoh Tesis 9 : Kebijakan Pengembangan Pariwisata di Kalimantan Tengah (Studi Terhadap Pelaksanaan Program Pembangunan Destinasi dan Pembangunan Pemasaran Pariwisata di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Kalimantan Tengah)**

Pembangunan pariwisata di Kalimantan Tengah berlangsung setidaknya pada satu dekade terakhir ini. Pembangunan pariwisata dilaksanakan mengacu pada UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, PP No. 50 Tahun 2011 tentang Ripparnas, dan Perda Provinsi Kalteng No. 2 Tahun 2013 tentang Ripparprov. Keberadaan Ripparprov sangat dibutuhkan guna memperjelas arah kebijakan pembangunan pariwisata di Kalimantan Tengah. Sebelum Ripparprov terbentuk pembangunan pariwisata Kalteng terkesan jalan ditempat dan berlangsung sporadis. Penelitian ini bertujuan untuk:

- 1) untuk mengkaji dan mendeskripsikan pelaksanaan program pembangunan destinasi dan pemasaran pariwisata Kalimantan Tengah oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata.
- 2) Untuk mengkaji dan mendeskripsikan faktor penghambat dan faktor pendorong pelaksanaan program pembangunan destinasi dan pemasaran pariwisata Kalimantan Tengah oleh Dinas

Kebudayaan dan Pariwisata. Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif dengan menggunakan data-data kualitatif sebagai bahan utama kajian.

Data dikumpulkan melalui teknis wawancara terstruktur, observasi, dan dokumentasi. Teknik analisis data menggunakan model Miles and Huberman. Berdasarkan hasil penelitian dan temuan di lapangan menunjukkan fakta-fakta sebagai berikut:

- 1) Komunikasi, pola komunikasi kebijakan berlangsung secara formal kedinasan dari atasan ke bawahan.
- 2) Sumber daya, SDM dan anggaran tersedia dalam jumlah terbatas dan didukung oleh payung hukum yang jelas.
- 3) Struktur Birokrasi, telah didukung oleh SOP khususnya dalam pembangunan pemasaran, untuk pembangunan destinasi masih belum tersedia.
- 4) Disposisi, pengangkatan birokrat menjadi kewenangan Kepala Daerah, insentif hanya diberikan kepada pelaku usaha yang berkontribusi terhadap pembangunan pariwisata. Tidak tersedia insentif bagi implementor kebijakan (birokrat).



Gambar 14 Arah Kebijakan Wisata Bahari

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia sungguh beruntung dikaruniai dengan keindahan alam maupun kekayaan budaya. Kekayaan alam dan budaya itu jika dikembangkan dengan baik akan menjadi daya tarik untuk mengembangkan pariwisata di negeri ini. Namun sayangnya, hingga saat ini potensi tersebut belum mampu dikembangkan dengan optimal. Hal ini berbeda dengan negara tetangga seperti Singapura dan Malaysia, walaupun potensi pariwisata mereka tidaklah sekaya yang dimiliki Indonesia, namun mampu mengembangkan pariwisatanya dengan baik. Hal ini dapat ditunjukkan dengan besarnya jumlah wisatawan mancanegara dan devisa yang dihasilkan negara tersebut dari sektor pariwisata.

Penelitian ini bertujuan untuk mempelajari kebijakan di masing-masing negara, baik Singapura, Malaysia maupun Indonesia dalam mengembangkan pariwisatanya. Penelitian ini memusatkan

perhatiannya pada kebijakan publik pada tingkat kebijakan tertinggi (*level policy*) dan tingkat organisasi (*organizational level*) terhadap bagaimana usaha pemerintah masing-masing negara dalam mengelola dan mengembangkan pariwisata baik pengembangan produk dan pemasaran pariwisatanya.

Lebih lanjut, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui cara masing-masing pemerintah dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan publik khususnya di sektor pariwisata termasuk partisipasi masyarakat didalamnya. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, dengan menggunakan responden yang dipilih dari kalangan pakar dan praktisi yang dianggap mempunyai pengetahuan yang cukup dalam terhadap masalah kebijakan pariwisata di negara-negara tersebut di atas.

6.3 Ringkasan

Pariwisata adalah suatu kegiatan yang secara langsung menyentuh dan melibatkan masyarakat sehingga membawa berbagai dampak terhadap masyarakat setempat, bahkan pariwisata dikatakan mempunyai *energy trigger* yang luar biasa, yang membuat masyarakat setempat mengalami *metamorphose* dalam berbagai aspeknya. Di samping berbagai dampak yang dinilai positif, hampir semua penelitian juga menunjukkan adanya berbagai dampak yang tidak diharapkan, seperti semakin buruknya kesenjangan pendapatan antara kelompok masyarakat, memburuknya ketimpangan ekonomi, dan lain-lain.

Dampak-dampak negatif tersebut di atas disebabkan karena pengembangan pariwisata semata-mata dilakukan dengan pendekatan ekonomi dan pariwisata dipersepsikan sebagai instrumen untuk meningkatkan pendapatan, terutama oleh bidang usaha swasta dan

pemerintah. Sementara itu banyak pakar yang mengadari bahwa pariwisata, meskipun membutuhkan lingkungan yang baik, namun bilamana dalam pengembangannya tidak memperhatikan daya dukung lingkungan dan kerentanan lingkungan terhadap jumlah wisatawan akan menimbulkan dampak negatif.

Dengan tingginya wisatawan yang berkarakter *Nature Based*, pada satu sisi sangat positif dan bermanfaat, akan tetapi pada sisi lain terlihat belum adanya pendalaman terhadap fungsi lingkungan atau masih banyak masyarakat yang belum sadar akan pentingnya “*Nature Related Tourism*”. Salah satu faktor terpenting untuk menangani hal tersebut yaitu dengan cara merubah perilaku pengunjung dari sekedar mengetahui menuju kepada suatu pemahaman keterkaitan alur dengan kehidupan manusia, dan pendalaman terhadap sumber daya alam hayati atau ekosistemnya menjadi satu prioritas utama dibandingkan dengan hanya memikirkan luas kawasan atau keindahan kawasan saja.

Sejalan dengan dinamika, gerak perkembangan pariwisata merambah dalam berbagai terminologi seperti, *sustainable tourism development*, *village tourism*, *ecotourism*, merupakan pendekatan pengembangan kepariwisataan yang berupaya untuk menjamin agar wisata dapat dilaksanakan di daerah tujuan wisata bukan perkotaan. Salah satu pendekatan pengembangan wisata alternatif adalah desa wisata untuk pembangunan pedesaan yang berkelanjutan dalam bidang pariwisata. Ramuan utama desa wisata diwujudkan dalam gaya hidup dan kualitas hidup masyarakatnya. Keaslian juga dipengaruhi keadaan ekonomi, fisik dan sosial daerah pedesaan tersebut, misalnya ruang, warisan budaya, kegiatan pertanian, bentangan alam, jasa, pariwisata sejarah dan budaya, serta pengalaman yang unik dan eksotis khas daerah.

Dengan demikian, pemodelan desa wisata harus terus dan secara kreatif mengembangkan identitas atau ciri khas daerah. Ramuan penting lainnya dalam upaya pengembangan desa wisata yang berkelanjutan yaitu pelibatan atau partisipasi masyarakat setempat, pengembangan mutu produk wisata pedesaan, pembinaan kelompok pengusaha setempat. Keaslian akan memberikan manfaat bersaing bagi produk wisata pedesaan. Unsurunsur keaslian produk wisata yang utama adalah kualitas asli, keorisinalan, keunikan, ciri khas daerah dan kebanggaan daerah diwujudkan dalam gaya hidup dan kualitas hidup masyarakatnya secara khusus berkaitan dengan perilaku, integritas, keramahan dan kesungguhan penduduk yang tinggal dan berkembang menjadi milik masyarakat desa tersebut.

Oleh sebab itu, pemodelan desa wisata bagi pembangunan pedesaan yang berkelanjutan harus terus secara kreatif mengembangkan identitas atau ciri khas yang baru bagi desa untuk memenuhi tujuan pemecahan masalah yang berkaitan dengan krisis ekonomi daerah pedesaan, semakin bertambah akibat adanya berbagai kekuatan yang rumit, yang menyebabkan baik berkurangnya kesempatan kerja maupun peningkatan kekayaan masyarakat desa, salah satu jalan keluar yang dapat mengatasi krisis tersebut adalah melalui pembangunan industri desa wisata skala kecil, sehingga mampu bersaing dan unggul dalam pembangunan daerah pedesaan, dan dalam penciptaan lapangan kerja baru serta peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Prinsip pengembangan desa wisata adalah sebagai salah satu produk wisata alternatif yang dapat memberikan dorongan bagi pembangunan pedesaan yang berkelanjutan serta memiliki prinsip-prinsip pengelolaan antara lain, ialah: (1) memanfaatkan sarana dan prasarana masyarakat

setempat, (2) menguntungkan masyarakat setempat, (3) berskala kecil untuk memudahkan terjalinnya hubungan timbal balik dengan masyarakat setempat, (4) melibatkan masyarakat setempat, (5) menerapkan pengembangan produk wisata pedesaan, dan beberapa kriteria yang mendasarinya seperti antara lain:

1. Penyediaan fasilitas dan prasarana yang dimiliki masyarakat lokal yang biasanya mendorong peran serta masyarakat dan menjamin adanya akses ke sumber fisik merupakan batu loncatan untuk berkembangnya desa wisata.
2. Mendorong peningkatan pendapatan dari sektor pertanian dan kegiatan ekonomi tradisional lainnya.
3. Penduduk setempat memiliki peranan yang efektif dalam proses pembuatan keputusan tentang bentuk pariwisata yang memanfaatkan kawasan lingkungan dan penduduk setempat memperoleh pembagian pendapatan yang pantas dari kegiatan pariwisata.
4. Mendorong perkembangan kewirausahaan masyarakat setempat. Sedangkan dalam prinsip perencanaan yang perlu dimasukkan dalam "*prelemenay, planning*" yaitu (1) meskipun berada di wilayah pariwisata tak semua tempat dan zona lingkungan harus menjadi daya tarik wisata dan (2) potensi desa wisata tergantung juga kepada kemauan masyarakat setempat untuk bertindak kreatif, inovatif, dan kooperatif.

Tidak semua kegiatan pariwisata yang dilaksanakan di desa adalah benar-benar bersifat desa wisata, oleh karena itu agar dapat menjadi pusat perhatian pengunjung, desa tersebut pada hakikatnya harus memiliki hal yang penting, antara lain:

1. Keunikan, keaslian, sifat khas
2. Letaknya berdekatan dengan daerah alam yang luar biasa
3. Berkaitan dengan kelompok atau masyarakat berbudaya yang secara hakiki menarik minat pengunjung
4. Memiliki peluang untuk berkembang baik dari sisi prasarana dasar, maupun sarana lainnya. Perencanaan pariwisata di desa bukanlah tugas yang mudah terutama dalam keadaan yang mempunyai lingkungan alam dan budaya yang peka.

DAFTAR PUSTAKA

- Aggarwal, S. K. (2013). 'Tis In Our Nature: Taking The Human-Cannabis Relationship Seriously In Health Science And Public Policy. *Frontiers In Psychiatry*, 4(2), 111–128.
<https://doi.org/10.3389/fpsy.2013.00006>.
- Agus Wiguna, I. M., Adhika, I. M., & Sukma Arida, I. N. (2018). Usaha Pondok Wisata Sebagai Pendukung Pariwisata Budaya Berkelanjutan Di Desa Wisata Ubud. *Jurnal Master Pariwisata (JUMPA)*, 4(2), 227–239.
<https://doi.org/10.24843/JUMPA.2018.V05.I01.P12>.
- Álvarez, B. M., & Cortes-Vazquez, J. A. (2020). “May The Smoke Keep Coming Out The Fireplace”: Moral Connections Between Rural Tourism And Socio-Ecological Resilience In The EUME Region, Galicia. *Sustainability*, 12(11), 4602.
<https://doi.org/10.3390/Su12114602>.
- Anasta, L., & Nengsih, N. (2019). peranan pajak daerah dan retribusi daerah terhadap peningkatan pendapatan asli daerah (Pada Kabupaten Dan Kota Di Jawa Barat). *Jurnal Profita*, 12(1), 50–68.
<https://doi.org/10.22441/Profita.2019.V12.01.004>.
- Anciaux, A. (2019). “On Holidays, I Forget Everything... Even My Ecological Footprint”: Sustainable Tourism Through Daily Practices Or Compartmentalisation As A Keyword? *Sustainability*, 11(17), 4731. <https://doi.org/10.3390/Su11174731>.

- Anderson, B. (2012). Who Needs Them? Care Work, Migration And Public Policy. *Cuadernos De Relaciones Laborales*, 30(1), 21–42. https://doi.org/10.5209/Rev_CRLA.2012.V30.N1.39113.
- Arni Asari, N. M., & Suardana, K. A. (2018). Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Dan Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah Pada Belanja Daerah. *E-Jurnal Akuntansi*, 11(3), 877. <https://doi.org/10.24843/EJA.2018.V25.I02.P03>.
- Ayu Purnamawati, I. G. (2014). Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2011 Dalam Menunjang Pendapatan Asli Daerah Dari Sektor Retribusi Parkir Kendaraan Roda Dua. *Pandecta: Research Law Journal*, 9(1), 89–98. <https://doi.org/10.15294/Pandecta.V9i1.3002>.
- Belotti, S. (2019). “Sharing” Tourism As An Opportunity For Territorial Regeneration: The Case Of Iseo Lake, Italy. *Hungarian Geographical Bulletin*, 3(1), 79–91. <https://doi.org/10.15201/Hungeobull.68.1.6>.
- Calvó-Perxas, L., Vilalta-Franch, J., Litwin, H., Turró-Garriga, O., Mira, P., & Garre-Olmo, J. (2018). What Seems To Matter In Public Policy And The Health Of Informal Caregivers? A Cross-Sectional Study In 12 European Countries. *Plos One*, 13(3), 194–232. <https://doi.org/10.1371/Journal.Pone.0194232>
- Cleaver, M., Green, C. & Muller, T.E., (2000). Using Consumer Behavior Research To Understand The Baby Boomer Tourist. *Journal Of Hospitality & Tourism Research*, 24(2), Pp. 274-287

- Cooper C Fletcher J, Gilbert D, Wanhill S. 2000. *Tourism Principles & Practise*. Edinburgh: Group Limited.
- Copp, C. B., Ivy, R. L. (2001). Networking Trends Of Small Tourism Businesses In Post-Socialist Slovakia. *Journal Of Small Business Management*, 39(4), 345–353. DOI: 10.1111/0447-2778.00031.
- Cunha, V. M. Et. Al. (2000). Marketing Strategy, Distinctive Competencies, And Organizational Performance In Emerging Economies : B An Exploratory Study In Two Brazilian Markets. *Journal Business And Economics - Marketing And Purchasing*, Vol. 11, Pp. 121-130.
- Crooks, V. A., Labonté, R., Ceron, A., Johnston, R., Snyder, J., & Snyder, M. (2019). “Medical Tourism Will...Obligate Physicians To Elevate Their Level So That They Can Compete”: A Qualitative Exploration Of The Anticipated Impacts Of Inbound Medical Tourism On Health Human Resources In Guatemala. *Human Resources For Health*, 17(1), 53–63. <https://doi.org/10.1186/s12960-019-0395-z>.
- De Vasconcellos Dullius, M., Da Silva, I. R., & Santa Rosa, B. R. (2019). “Enoaventura Na Serra Catarinense” – The Game: Rural Tourism As A Fortress To Leverage Enotourism And Winemaking Education In The Region With The Lowest Human Development Index In The State Of Santa Catarina, Brazil. *BIO Web Of Conferences*, 15(8), 03–021. <https://doi.org/10.1051/bioconf/20191503021>.

- Damanik, J., & Weber, H. F. (2006). *Perencanaan Ekowisata: Dari Teori Ke Aplikasi*. Yogyakarta: Puspas UGM Dan Andi.
- Danang Sunyoto. 2012. *Dasar-Dasar Manajemen Pemasaran*. Cetakan Pertama. Yogyakarta : CAPS.
- David, F. (2010). *Strategic Management Concepts And Cases*. Pearson Education Inc, Upper Saddle River, New Jersey 07458: Pearson
- Djogo, T., Sunaryo, S. D., & Sirait, M. (2003). *Kelembagaan Dan Kebijakan Dalam Pengembangan Agroforestri Bahan Ajaran*
- Dukic, S., & Stankovic, L. (2009). *Challenges Of Strategic Marketing Of Tourist Destination Under The Crisis Conditions*. *Factauniversitatis. Journal Of Economics And Organization*, 6(1): 23 – 31.
- Denburg, A. E., Giacomini, M., Ungar, W. J., & Abelson, J. (2020). ‘The Problem Is Small Enough, The Problem Is Big Enough’: A Qualitative Study Of Health Technology Assessment And Public Policy On Drug Funding Decisions For Children. *International Journal For Equity In Health*, 19(1), 45.
<https://doi.org/10.1186/s12939-020-01164-w>.
- Dewi, E. (2017). *Strategi Pengelolaan Pajak Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Banjarmasin*. *At-Taradhi: Jurnal Studi Ekonomi*, 8(1), 17–29.
<https://doi.org/10.18592/at-taradhi.v8i1.1517>.

- Dewi, I. A. D. K., & Suartana, W. (2018). Penilaian Kinerja Berbasis Value For Money Dan Sistem Online Atas Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Badung. *E-Jurnal Akuntansi*, 6(2), 1281. <https://doi.org/10.24843/EJA.2018.V22.I02.P17>.
- Dhesti Anggraini, S., Sidyawati, L., Ponimin, P., & Ujang, N. (2020). Iomtara (Interior Omah Nusantara) : Aplikasi Room Tour Dengan Menggunakan Teknologi Virtual Reality Sebagai Media Pengenalan Pariwisata Rumah Tradisional Nusantara. *Jurnal IPTA*, 7(2), 223–234. <https://doi.org/10.24843/IPTA.2019.V07.I02.P14>.
- Dvir, Y., Maxwell, C., & Yemini, M. (2019). “Glocalisation” Doctrine In The Israeli Public Education System: A Contextual Analysis Of A Policy-Making Process. *Education Policy Analysis Archives*, 27(12), 124. <https://doi.org/10.14507/Epaa.27.4274>.
- Dwi Anggoro, D., & Sukma Alfandia, N. (2018). Strategi Kebijakan Penggalan Pendapatan Asli Daerah. *Profit*, 12(02), 13–23. <https://doi.org/10.21776/Ub.Profit.2018.012.02.2>
- Favilli, F. (2017). Wolves, Courts, And Public Policy: The Children Of The Night Return To The Northern Rocky Mountains. *Mountain Research And Development*, 37(4), 513. <https://doi.org/10.1659/Mrd.Mm211>.
- F, Rangkuti, 2003, Measuring Customer Satisfaction, Cetakan Kedua, Jakarta;Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama.

- Font, X., & Carey, B. (2005). Marketing Sustainable Tourism Products. United Nations Environmental Program, Leeds Metropolitan University.
- Fyall, A. Et Al. (2001). Scottish Visitor Attractions – A Collaborative Future? *International Journal Tourism Research*, 3(4), 211–228. DOI: 10.1002/Jtr.313.
- Gde Mantra Suarjana, A. A., Indah Kusuma Dewi, N., & Mei Wahyuni, L. (2019). Pengaruh Kunjungan Wisatawan, Pajak Hotel Dan Restoran Terhadap Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Kabupaten Gianyar-Bali. *Jurnal Bisnis Dan Kewirausahaan*, 15(1), 39–57. <https://doi.org/10.31940/Jbk.V15i1.1314>
- Hawkins, D.E., And Mann, S. (2007). The World Bank’s Role In Tourism Development. *Annals Of Tourism Research*, 34 (2): 348-363.
- Hongsranagon, P. (2006). Japanese Senior Tourists – An Untapped Potential In Thailand’s Tourism Industry. *The Journal Of Behavioral Science*. 1(1), Pp. 55-61.
- Hsu, C., Cai L., And Wong, K., (2007). “A Model Of Senior Tourism Motivations - Anecdotes From Beijing And Shanghai”. *Tourism Management*, 28, Pp. 1262–1273.
- Hudson, S. (2010). “Wooing Zoomers: Marketing To The Mature Traveler”. *Marketing Intelligence & Planning*, Vol. 28 (4), Pp. 444-461.

- Industrial Development Corporation (2012). *Tourism Report: The Business Hotel Industry In Selected East And West African Countries*.
- Harðardóttir, E., & Magnúsdóttir, B. R. (2018). „Moving In The Dark“: Exploring Representations Of Refugee Youth Through Icelandic Public Policy Documents And Teachers Narratives. *Journal Of Public Policy*, 14(3), 183–204.
<https://doi.org/10.13177/Irpa.A.2018.14.3.2>.
- Hénaut, L., & Bloch, M.-A. (2014). When Local Initiatives Meet National Public Policy Agenda: The Dynamics Of Innovation In Integrated Care. *International Journal Of Integrated Care*, 14(6), 334–343. <https://doi.org/10.5334/Ijic.1658>.
- Indriani, E., Susanti, N. I., & Sari, C. T. (2018). “Ipomea Batatas Poiret” Andalan Kuliner Dalam Mengembangkan Cluster Pariwisata “Mbagun Makutoromo” Karanganyar. *E-Dimas: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 9(2), 254–267.
<https://doi.org/10.26877/E-Dimas.V9i2.2892>.
- Jackson, C., Snyder, J., Crooks, V. A., & Lavergne, M. R. (2018). “I Didn’t Have To Prove To Anybody That I Was A Good Candidate”: A Case Study Framing International Bariatric Tourism By Canadians As Circumvention Tourism. *BMC Health Services Research*, 18(1), 573–586.
<https://doi.org/10.1186/S12913-018-3385-2>.

- Junaidi, M. (2015). Pengembangan Kawasan Industri Dalam Memaksimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Di Kota Semarang Suatu Perspektif Konsep Pembangunan Berkelanjutan. *Jurnal Dinamika Sosial Budaya*, 17(1), 57–62.
<https://doi.org/10.26623/jdsb.v17i1.503>.
- Kartika, M. (2015). Transfer Pusat Dan Upaya Pendapatan Asli Daerah (Studi Kasus Kabupaten/Kota Di Kalimantan Barat). *Jurnal Ekonomi Bisnis Dan Kewirausahaan*, 4(1), 45–56.
<https://doi.org/10.26418/jebik.v4i1.11461>.
- Kollmann, A., & Schneider, F. (2010). Why Does Environmental Policy In Representative Democracies Tend To Be Inadequate? A Preliminary Public Choice Analysis. *Sustainability*, 2(12), 3710–3734. <https://doi.org/10.3390/su2123710>.
- Kuswanto, M. (2018). Studi Empirik Tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Sebagai Rancangan Undang-Undang. *Jurnal Ekonomi-Qu*, 8(2), 101–111.
<https://doi.org/10.35448/jequ.v8i2.4447>.
- Lie, R. K., & Miller, F. G. (2011). What Counts As Reliable Evidence For Public Health Policy: The Case Of Circumcision For Preventing HIV Infection. *BMC Medical Research Methodology*, 11(1), 34. <https://doi.org/10.1186/1471-2288-11-34>.

- Matheson, D. (2014). Will Universal Health Coverage (UHC) Lead To The Freedom To Lead Flourishing And Healthy Lives? Comment On “Inequities In The Freedom To Lead A Flourishing And Healthy Life: Issues For Healthy Public Policy.” *International Journal Of Health Policy And Management*, 4(1), 49–51. <https://doi.org/10.15171/ijhpm.2015.09>.
- Mckee, M., & Stuckler, D. (2017). “Enemies Of The People?” Public Health In The Era Of Populist Politics Comment On “The Rise Of Post-Truth Populism In Pluralist Liberal Democracies: Challenges For Health Policy.” *International Journal Of Health Policy And Management*, 6(11), 669–672. <https://doi.org/10.15171/ijhpm.2017.46>.
- Obie, M., Soetarto, E., Soemarti, T., & Saharuddin, S. (2015). Sejarah Penguasaan Sumber Daya Pesisir Dan Laut Di Teluk Tomini. *Paramita: Historical Studies Journal*, 25(1), 34–57. <https://doi.org/10.15294/Paramita.V25i1.3422>.
- Oktaviani, A. N. (2018). Pengaruh Pinjaman Daerah, Pendapatan Asli Daerah Terhadap Kemiskinan Dan Pertumbuhan Ekonomi Di Jawa Tengah. *Economics Development Analysis Journal*, 7(3), 305–313. <https://doi.org/10.15294/Edaj.V7i3.25264>.
- Papathanassis, A., Katsios, S., & Dinu, R. N. (2017). “Yellow Tourism” - Crime & Corruption In Tourism. *Journal Of Tourism Futures*, 3(2), 200–202. <https://doi.org/10.1108/JTF-09-2017-060>.

- Patria, T. A. (2014). Tinjauan Sistem Dan Elemen Pariwisata Di Kabupaten Badung, Bali, Melalui Sistem Pariwisata Leiper. *Binus Business Review*, 5(1), 66–78.
<https://doi.org/10.21512/Bbr.V5i1.1197>.
- Putri, M. A., Risanti, A. A., Cahyono, K. A., Latifah, L., Rahmawati, N., Ariefin, R. F., Prameswari, S., Waskito, W. A., Adji, T. N., & Cahyadi, A. (2018). Hidrostratigrafi Akuifer Dan Estimasi Potensi Airtanah Bebas Guna Mendukung Kebutuhan Air Domestik Desa Sembungan. *Majalah Geografi Indonesia*, 32(1), 108.
<https://doi.org/10.22146/Mgi.32296>.
- Rahman, H. M. T., & Hickey, G. M. (2019). What Does Autonomous Adaptation To Climate Change Have To Teach Public Policy And Planning About Avoiding The Risks Of Maladaptation In Bangladesh? *Frontiers In Environmental Science*, 7(3), 213–222.
<https://doi.org/10.3389/Fenvs.2019.00002>.
- Rusmita, S. (2016). Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Daerah Di Provinsi Kalimantan Barat. *Jurnal Ekonomi Bisnis Dan Kewirausahaan*, 5(3), 237–246.
<https://doi.org/10.26418/Jebik.V5i3.19083>.
- Saraswati, I. A., & Ramantha, I. W. (2018). Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dengan Belanja Modal Dan Investasi Swasta Sebagai Pemoderasi. *E-Jurnal Akuntansi*, 12(4), 662–669.
<https://doi.org/10.24843/EJA.2018.V24.I01.P25>.

- Sari, N. M. D. P., & Mustanda, I. K. (2019). PENGARUH UKURAN PEMERINTAH DAERAH, PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN BELANJA MODAL TERHADAP KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH. *E-Jurnal Manajemen Universitas Udayana*, 8(8), 47–59.
<https://doi.org/10.24843/EJMUNUD.2019.V08.I08.P02>.
- Schrecker, T. (2017). “Stop, You’re Killing Us!” An Alternative Take On Populism And Public Health Comment On “The Rise Of Post-Truth Populism In Pluralist Liberal Democracies: Challenges For Health Policy.” *International Journal Of Health Policy And Management*, 6(11), 673–675.
<https://doi.org/10.15171/ijhpm.2017.50>.
- Singh, A. (2014). Why Are Economic Growth And Reductions In Child Undernutrition So Weakly Correlated—And What Can Public Policy Do? *The Lancet Global Health*, 2(4), E185–E186.
[https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(14\)70200-1](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(14)70200-1).
- Suarka, I. N., & Cika, I. W. (2014). Pendayagunaan Folklor Sebagai Sumber Ekonomi Kreatif Di Daerah Tujuan Wisata Bali. *ATAVISME*, 17(1), 71–83.
<https://doi.org/10.24257/Atavisme.V17i1.20.71-83>.
- Supriadi, B. (2016). Pengembangan Ekowisata Pantai Sebagai Diversifikasi Mata Pencaharian. *Jurnal Pariwisata Pesona*, 1(1), 13–23. <https://doi.org/10.26905/Jpp.V1i1.369>.

- Tresnawati, R., & Putri, E. A. (2017). Tinjauan Atas Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Kota Bandung. *Jurnal ASET (Akuntansi Riset)*, 9(2), 73–90. <https://doi.org/10.17509/Jaset.V9i2.9228>.
- Vikasari, C. (2019). Sistem Retribusi Parkir Sebagai Pengawasan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Cilacap. *Jurnal Nasional Teknologi Dan Sistem Informasi*, 5(1), 1–8. <https://doi.org/10.25077/TEKNOSI.V5i1.2019.1-8>.
- Vining, A. (2016). What Is Public Agency Strategic Analysis (PASA) And How Does It Differ From Public Policy Analysis And Firm Strategy Analysis? *Administrative Sciences*, 6(4), 19–32. <https://doi.org/10.3390/Admsci6040019>.
- Watkins, M., Bell, B. (2002). The Experience Of Forming Business Relationships In Tourism. *International Journal Of Tourism Research*, 4(1), 15–28. DOI: 10.1002/Jtr.337.
- Weishaar, H., Dorfman, L., Freudenberg, N., Hawkins, B., Smith, K., Razum, O., & Hilton, S. (2016). Why Media Representations Of Corporations Matter For Public Health Policy: A Scoping Review. *BMC Public Health*, 16(1), 899. <https://doi.org/10.1186/S12889-016-3594-8>
- Zhang, W.-B. (2018). A Small Open Economic Growth Model With Imported Goods, Tourism, And Terms Of Trade. *Notas Económicas*, 6(44), 65–86. https://doi.org/10.14195/2183-203X_44_4.

GLOSARIUM

- Alun-Alun** : Ditulis *aloen-aloen* atau *aloon-aloon* (tempo dulu), merupakan suatu lapangan terbuka yang luas dan berumput yang dikelilingi oleh jalan dan dapat digunakan kegiatan masyarakat yang beragam dibuat oleh Fatahillah. Pada dasarnya alun-alun itu merupakan halaman depan rumah, tetapi dalam ukuran yang lebih besar. Penguasa bisa berarti raja, bupati, wedana, dan camat bahkan kepala desa yang memiliki halaman paling luas di depan Istana atau pendopo tempat kediamannya, yang dijadikan sebagai pusat kegiatan masyarakat sehari-hari dalam ikwal pemerintahan militer, perdagangan, kerajinan dan pendidikan.
- Desa Wisata** : Komunitas atau masyarakat yang terdiri dari para penduduk suatu wilayah terbatas yang bisa saling berinteraksi secara langsung dibawah sebuah pengelolaan dan memiliki kepedulian serta kesadaran untuk berperan bersama sesuai ketrampilan dan kemampuan masing-masing memberdayakan potensi secara kondusif.
- Interaksi sosial** : Proses di mana orang-orang beraksi dan bereaksi satu sama lain dalam suatu relasi atau hubungan.

- Kebijakan** : Rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis dan dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak (tentang perintah, organisasi, dan sebagainya)
- Kebijakan Publik** : Kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat di mana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan.
- Kota** : Pusat permukiman dan kegiatan penduduk yang mempunyai batas wilayah administrasi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan serta pemukiman yang telah memperlihatkan watak dan ciri kehidupan perkotaan. Sistem kota adalah sekelompok kota-kota yang saling tergantung satu sama lain secara fungsional dalam suatu wilayah dan berpengaruh terhadap wilayah sekitarnya. Sistem kota berisi tentang distribusi kota, indeks dan keutamaan kota serta fungsi kota.
- Masyarakat** : Sekelompok orang dalam sebuah sistem semi tertutup atau semi terbuka yang sebagian besar interaksinya adalah antara individu-individu yang berada dalam kelompok tersebut. Masyarakat adalah sebuah komunitas yang interdependen (saling tergantung satu sama lain).

- Pariwisata** : Nama lainnya adalah turisme, adalah suatu perjalanan yang dilakukan untuk rekreasi atau liburan dan juga persiapan yang dilakukan untuk aktivitas ini. Banyak negara bergantung banyak dari industri pariwisata ini sebagai sumber pajak dan pendapatan untuk perusahaan yang menjual jasa kepada wisatawan.
- Promosi** : Upaya untuk memberitahukan atau menawarkan produk atau jasa pada dengan tujuan menarik calon konsumen untuk membeli atau mengkonsumsinya. Dengan adanya promosi, produsen atau distributor mengharapkan kenaikannya angka penjualan.
- Taman** : Areal yang berisikan komponen material keras dan lunak yang saling mendukung satu sama lainnya yang sengaja dibuat oleh manusia dalam kegunaanya sebagai tempat penyebar dalam dan luar ruangan. Taman dapat dibagi dalam taman alami dan taman buatan. Taman yang sering dijumpai antara lain yaitu taman rumah tinggal, taman lingkungan, taman bermain, taman rekreasi, serta taman botani.

Wilayah : Sebuah daerah yang dikuasai atau menjadi teritorial dari sebuah kedaulatan. Pada masa lampau, sering kali sebuah wilayah dikelilingi oleh batas-batas kondisi fisik alam, misalnya sungai, gunung, atau laut. Sedangkan setelah masa kolonialisme, batas-batas tersebut dibuat oleh negara yang menduduki daerah tersebut, dan berikutnya dengan adanya negara bangsa, istilah yang lebih umum digunakan adalah batas nasional.

INDEKS

A

Aksesibilitas · 119
Amenities · 119, 129, 134
Atraksi · 119

C

cara sadesa · 145
ciri sabumi · 145
Code Napoleon · 74, 75

D

decision making · 67
decline · 13
democratic government · 35
destination life cycle model · 13

G

growth · 13

I

Intervensi · 10
introduction · 13

K

kebijakan publik · 1, 4, 17, 18, 19, 20, 21,
24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33,
34, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44,
45, 46, 47, 48, 49, 50, 53, 54, 55, 56,

57, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67,
68, 69, 70, 85, 163

knowledge based economy · 8

L

level policy · 163

M

maturity · 13

N

Networking · 119, 169

O

organizational level · 163

P

Participatory Planning · 144
paternalistik · 49, 50
paternalistik konvensional · 50
Paternalistik konvensional · 50
paternalistik rasional · 50
policy evaluation · 42, 64
policy formation · 67
policy formulation · 42, 64
policy implementation · 42, 64
policy maker · 11, 77
policy reform · 43
praktika · 65
prospek · 7

R

rejuvenation · 13

S

self-supporting · 90

Standard Operating Procedure · 79, 81

W

welfare state · 88

TENTANG PENULIS



Dr. Cahyo Sasmito, SH., M.Si, lahir di Malang, 20 Desember 1970. Penulis bekerja sebagai dosen tetap di Program Pascasarjana Universitas Tribhuwana Tungadewi Malang sejak 1 Januari 2011. Selain itu, penulis juga menjabat sebagai Ketua Program Studi (KPS) Magister Ilmu Administrasi Publik (MAP) Tahun 2011-2012, serta KPS MAP dari tahun 2013-2020 (sampai sekarang). Penulis merupakan lulusan Program Sarjana (S-1) Jurusan Keperdataan Fakultas Hukum Universitas Merdeka Malang Tahun 1993.

Penulis melanjutkan pendidikan ke jenjang Magister (S-2) Magister Administrasi Publik dengan Konsentrasi Kebijakan Publik Pada Program Pascasarjana Universitas Merdeka Malang dan lulus pada tahun 2004. Tak hanya itu, penulis juga memperoleh Penghargaan Lulusan Terbaik dengan Predikat, Dengan Pujian. Setelah itu, penulis melanjutkan studi Program Doktor (S-3) Program Doktor Ilmu Administrasi (Negara) pada Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang dan lulus tahun 2009.

Pengalaman bidang ilmiah juga diraih dengan mengikuti Pelatihan Pengembangan Keterampilan Dasar Teknik Instruksional (PEKERTI) bagi Dosen Universitas Brawijaya Tahun 2015 yang diselenggarakan tanggal 24-28 Agustus 2015 oleh LP3 Universitas Brawijaya, serta sebagai Anggota *Indonesian Association for public Administration* (IAPA) sejak tahun 2015.

Penulis memperoleh berbagai prestasi antara lain lulus Sertifikat Pendidik Tahun 2015 dari Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi PTPS (Universitas Airlangga), mendapatkan Piagam Penghargaan dari Rektor Universitas Tribhuwana Tungadewi Tahun 2017 sebagai Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara Pada Program Magister Universitas Tribhuwana Tungadewi Malang, memperoleh 4 (empat) Hak Kekayaan Intelektual (HKI) dari Kementerian Hukum dan HAM yaitu 2 (dua) HKI diperoleh Tahun 2018, dan 2 (dua) HKI diperoleh Tahun 2019.

Beberapa buku pernah ditulisnya antara lain Dasar Implementasi Dalam Teknik Budidaya Kedelei Dengan Pendekatan Metode Praktis (2018), Pengantar Ekonomi Politik (2019), Implementasi Kebijakan Perdagangan Internasional dan Kaitannya dengan Indonesia (2019), serta Sistem Administrasi Negara Indonesia : Kajian Teori dan Praktek di Era Pemerintahan Presiden Jokowi (2020).



Yohanes Handrianus Laka S.E., MAP. Penulis berasal dari Sisi Fatuberal, Kecamatan Lamaknen Selatan, Kabupaten Belu, Nusa Tenggara Timur. Penulis lahir pada tanggal 18 Agustus 1995. Penulis menamatkan pendidikan di SDI Ekin 1, SMPK ST. Yosef Weluli, serta SMA Swasta Taruna Mandiri Fatubena Atambua.

Penulis melanjutkan pendidikan jenjang S1 di Universitas Tribhuwana Tunggadewi Malang tahun 2014 dan lulus pada tahun 2018, S2 di Universitas Tribhuwana Tunggadewi Malang pada jurusan Magister Administrasi Publik. Di bidang ilmiah, penulis telah menerbitkan jurnal dengan judul Manajemen Strategi Kebijakan Publik Sektor Pariwisata di Desa Pujon Kidul, Kecamatan Pujon Kidul, Kabupaten Malang, Jawa Timur pada Era Industri 4.0. Penulis pernah mendapatkan juara 2 Lomba karya ilmiah Tingkat Sekolah Pascasarjana Unitri dengan tema Kebijakan Publik dan Ekonomi Pertanian pada tahun 2019.

Penulis pernah bekerja di beberapa tempat yaitu di IRDH Publishing sebagai Manajer Produksi, asisten pribadi Dekan Sekolah Pascasarjana Universitas Tribhuwana Tunggadewi Malang. Selain itu, penulis membantu berbagai dosen untuk menerbitkan buku ajar/referensi ber-ISBN dari beberapa kampus seperti Universitas Lambung Mangkurat, Universitas Negeri Padang, serta Universitas Katolik Widya Mandala Surabaya.



Cakti Indra Gunawan, SE., MM., Ph.D, dilahirkan di Purwokerto Kabupaten Banyumas Propinsi Jawa Tengah pada tanggal 14 Mei 1971. Penulis dilahirkan oleh seorang ibu yang hebat bernama Rr. Sri Redjeki dan Ayah yang bijaksana bernama Mino. Penulis menempuh pendidikan S1 dan S2 di Universitas Brawijaya bidang manajemen dan S3 di the University of New England, Australia bidang manajemen.

Penulis adalah Dekan Sekolah Pascasarjana Universitas Tribhuwana Tungadewi Malang dan telah menghasilkan lebih dari 22 buku nasional dan internasional. Penulis mendapatkan penghargaan dari Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi, Direktorat Pendidikan Tinggi (DIKTI) untuk kategori dosen penerima Insentif Buku Ajar tahun 2015 dan Hibah buku ajar tahun 2017. Penulis juga mendapatkan hibah penelitian Dikti tahun 2017 dan 2018.

Cakti telah menjadi dosen selama 21 tahun dan telah membantu mengajar puluhan ribu mahasiswa S1 dan S2; dan pernah menjadi dosen luar biasa di Universitas Brawijaya, Universitas Muhammadiyah Malang, Universitas Terbuka, Universitas Jenderal Soedirman. Penulis juga menjadi motivator menulis buku bagi dosen se-Indonesia dan diundang di Universitas Lambung Mangkurat, Universitas Negeri Padang, Poltekkes Jambi, Universitas Katolik Widya Mandala Surabaya, Poltekkes dr Soepraoen dan kampus lainnya di Indonesia.

Kemampuan orasi dan presentasi, membawa penulis menjadi pembicara di dalam dan luar negeri baik konferensi nasional dan internasional bidang manajemen dan ekonomi. Penulis pernah menjadi pembicara di the University of New England, the University of New Castle, National University of Singapore, The University of Western Sydney dan The Australian National University.

Penulis adalah pendiri Lembaga Intelektual Solusi Indonesia (LISI) yang bertujuan untuk memberikan solusi permasalahan bangsa berupa naskah akademis kepada pemerintah. Penulis juga merupakan pendiri dan direktur International Research and Development for Human Beings (IRDH), yaitu lembaga yang bergerak di bidang penerbitan buku dan penelitian.

Cita-citanya membantu negara dan membarakan semangat sumberdaya manusia (SDM) unggul menuju Indonesia menjadi negara terkuat di dunia tahun 2045 berbasiskan Pancasila dan Cinta Tanah Air. Untuk menghubungi penulis di email: cacticorp2020@gmail.com.



Yulita, SE.,MAP, dilahirkan dari seorang ibu yang luar biasa dan baik hati serta ramah bernama Linda dan memiliki seorang ayah yang bijaksana dan sangat bertanggung jawab bernama Kumpot (seorang petani). Yulita dilahirkan di Melayang Kec. Seluas, Kab. Bengkayang, Kalimantan Barat pada tanggal 24 Maret 1994. Penulis menamatkan pendidikan SD Negeri 03 Melayang Bengkayang, SMPN 03 MALO Bengkayang, SMAN 01 Sanggau Ledo Bengkayang

Penulis melanjutkan pendidikan S1 Fakultas Ekonomi Jurusan Akuntansi di Universitas Tribhuwana Tungadewi Malang tahun 2014 dan lulus pada tahun 2018 dengan predikat Cumlaude. Kemudian penulis melanjutkan S2 di Sekolah Pascasarjana Universitas Tribhuwana Tungadewi Malang mengambil jurusan Magister Administrasi Publik; dan lulus tanggal 13 Maret 2020 dengan predikat lulusan terbaik dengan IPK 3,96. Penulis adalah orang yang sangat giat dalam belajar dan bekerja. Bertanggung jawab adalah yang pertama bagi penulis. Penulis juga sangat berbakti kepada orang tua.

Pengalaman penulis sebagai asisten dosen tahun 2017 sampai sekarang. Di bidang penelitian, penulis menjadi *team work* penelitian tentang Strategi Perbankan Syariah di Indonesia yang didanai oleh Dikti tahun 2017-2019. Penulis banyak belajar meneliti di berbagai kota di Indonesia dan telah menghasilkan karya ilmiah yang dipublikasi di jurnal terindex SINTA. Penulis saat ini menjadi Direktur Operasional di CV. IRDH Publishing (Penerbit IRDH). Beberapa karya telah dihasilkannya

antara lain buku yang ke-1 tentang Pengelolaan Pasar Tradisional untuk Peningkatan PAD, buku yang ke-2 berjudul "Manajemen Pelayanan Publik, dan buku ke 3 Anomali Covid-19: Dampak Positif Virus Corona untuk Dunia.