

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Definisi Peran

Peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, dia menjalankan suatu peranan¹. Perbedaan antara kedudukan dengan peran adalah untuk kepentingan ilmu pengetahuan. Keduanya tak dapat dipisahkan – pisahkan karena yang satu tergantung pada yang lain dan sebaliknya. Tak ada peran tanpa kedudukan atau kedudukan tanpa peran. Sebagaimana dengan halnya kedudukan, peran juga mempunyai dua arti.

¹ Soekanto, 2012:12

Setiap orang mempunyai macam-macam peranan yang berasal dari pola-pola pergaulan hidupnya. Hal itu sekaligus berarti bahwa peran menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat kepadanya. Pentingnya peran adalah karena ia mengatur perilaku seseorang. Peran menyebabkan seseorang pada batas-batas tertentu dapat meramalkan perbuatan-perbuatan orang lain.

Peran yang melekat pada diri seseorang harus dibedakan dengan posisi dalam pergaulan kemasyarakatan. Posisi seseorang dalam masyarakat (*social position*) yang merupakan unsur statis yang menunjukkan tempat individu pada organisasi masyarakat. Peran lebih banyak menunjukkan pada fungsi, penyesuaian diri, dan sebagai suatu proses. Jadi, seseorang menduduki suatu posisi dalam masyarakat serta menjalankan suatu peranan, menurut Soekanto (2012:12) peran mencakupi tiga hal yaitu :

- Peran meliputi norma-norma yang dikaitkan dengan posisi seseorang di dalam masyarakat. Jadi, sebuah peran di sini dapat diartikan sebagai peraturan yang bisa membimbing seseorang dalam masyarakat.
- Peran merupakan suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
- Peran merupakan sebuah perilaku individu yang penting untuk struktur sosial masyarakat.

Menurut Abu Ahmadi (1982) dalam buku psikologi sosial peran merupakan suatu kompleks pengharapan manusia terhadap caranya individu harus bersikap dan berbuat dalam situasi tertentu yang berdasarkan status dan fungsinya. Peran adalah suatu rangkain yang teratur yang ditimbulkan karena suatu jabatan. Manusia sebagai makhluk sosial memiliki kecenderungan untuk hidup berkelompok. Dalam kehidupan

berkelompok akan terjadi interaksi antara anggota masyarakat yang satu dengan anggota masyarakat lainnya.

Tumbuhnya interaksi diantara mereka ada saling ketergantungan. Dalam kehidupan bermasyarakat itu munculah apa yang dinamakan peran (role). Apabila seseorang melaksanakan hak-hak dan kewajibannya maka orang yang bersangkutan menjalankan suatu peranan, untuk memberikan pemahaman yang lebih jelas ada baiknya terlebih dahulu kita pahami tentang pengertian peran²

Peran serta dapat pula dikenali dari keterlibatan, bentuk kontribusi, organisasi kerja, penetapan tujuan, dan peran. Mengemukakan bahwa peran serta mempunyai ciri-ciri :

- Keterlibatan dalam keputusan : mengambil dan menjalankan keputusan.
- Bentuk kontribusi : seperti gagasan, tenaga, materi, dan lain-lain
- Organisasi kerja : bersama setara (berbagai peran)
- Penetapan tujuan : ditetapkan kelompok bersama pihak lain.
- Peran masyarakat : sebagai subyek

Struktur Peran dibagi menjadi dua yaitu :

- Peran Formal (Peran yang nampak jelas)

Yaitu sejumlah perilaku yang bersifat homogeny. peran formal yang standar terdapat pada keluarga.

- Peran Informal (Peran tertutup)

Yaitu suatu peran yang bersifat implicit (emosional) biasanya tidak tampak ke permukaan dan dimana hanya untuk memenuhi kebutuhan emosional individu dan menjaga keseimbangan. Pelaksanaan peran-peran informal yang efektif dapat mempermudah peran-peran formal.

² Miftah Thoha 1997

Beberapa pengertian diatas, menyimpulkan bahwa peran adalah suatu sikap atau perilaku yang diharapkan oleh banyak orang atau sekelompok orang terhadap seseorang yang telah memiliki status atau kedudukan tertentu.

2.2 Definisi Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik adalah terjemahan istilah bahasa Inggris *public policy*. Kata *policy* ada yang menerjemahkan menjadi “kebijakan” (Samodra Wibawa, 1994: Muhadjir Darwin, 1998) dan ada juga yang menerjemahkan menjadi “kebijaksanaan” (Islamy, 2001; Abdul Wahaq, 1990), meskipun belum ada “kesepakatan”, apakah *policy* diterjemahkan menjadi “kebijakan” atau “kebijaksanaan”, nampaknya *policy* digunakan untuk istilah kebijakan. Oleh sebab itu dalam bab ini *public policy* diterjemahkan menjadi “kebijakan publik”.³

“Menurut Thomas R. Dye (1992), “*Public policy is whatever the government choose to do or not to do*” (kebijakan publik adalah apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu). Menurutnya apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, tentu ada tujuannya karena kebijakan publik merupakan “tindakan” pemerintah. Apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, hal ini pun merupakan kebijakan publik, yang tentunya ada tujuannya (Thomas Dye dalam Dadang Sufianto, 2015:103)”

Kebijakan merupakan kumpulan keputusan yang diambil seseorang/badan/lembaga yang pada umumnya memegang kekuasaan untuk mengatasi masalah-masalah atau tujuan tertentu, terutama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Publik, artinya hal yang berkenan dengan masyarakat luas atau umum. Kebijakan publik pada dasarnya adalah kebijakan yang dinyatakan, dikeluarkan, dilakukan, atau yang tidak dilakukan oleh pemerintah yang memuat program dan kegiatan yang dijalankan Kebijakan telah menjadi suatu kajian khusus

³ Dadang sufianto, Pengantar Ilmu pemerintahan 2015:102

dalam disiplin ilmu pemerintahan, begitu pula dalam ilmu politik yang dimana didalam induk ilmu pemerintahan ialah ilmu politik.

“William N. Dunn, secara etimologis kebijakan (*policy*) berasal dari kata Yunani. Akar kata dalam bahasa Yunani, akar kata dalam bahasa Yunani, yaitu *polis* (negara-kota). Dikembangkan dalam bahasa Latin menjadi *politia* (negara) dan pada akhirnya dalam bahasa Inggris pertengahan menjadi *police* yang berarti menangani masalah – masalah publik/ administrasi pemerintah. (William N. Dunn dalam Dadang Sufianto, 2015:98)”

Tidak hanya kebijakan yang harus dibuat tetapi kebijaksanaan pun harus tidak luput dari kebijakan, perbedaan kebijak dan kebijaksanaan, bahwa kebijaksanaan adalah aturan-aturan yang semestinya dan harus diikuti tanpa pandang bulu, mengikat kepada siapa pun yang dimaksud untuk diikat oleh kebijaksanaan tersebut. Adapun kebijakan atau *wisdom* adalah suatu ketentuan dari pimpinan yang berbeda dengan aturan yang ada, yang dikenakan kepada seseorang karena adanya alasan yang dapat diterima untuk tidak memberlakukan aturan yang berlaku. Secara terminologis pengertian kebijaksanaan dikemukakan oleh para ahli sebagai berikut.⁴

Perlu diingat bahwa para penyusun kebijakan senantiasa memerlukan umpan balik mengimplementasikan kebijakan yang telah disusun atau dapat pula dikatakan bahwa dalam kenyataan sering terlihat gejala bahwa kebijakan tidak mutlak harus mendahului keputusan individual.

2.3 Makna Kebijakan Publik

⁴ Dadang sufianto, Pengantar Ilmu pemerintahan 2015:103

Kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah yang menjadi sikap dalam melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu bagian dari kebijakan publik, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, tentu ada tujuannya karena kebijakan publik merupakan “tindakan” pemerintah. Apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, hal ini pun merupakan kebijakan publik, yang tentu ada tujuannya (Menurut Thomas R.Dye dalam Dadang Sufianto, 2015:105)

2.3.1 Kebijakan Publik sebagai *Public Policy*

Kebijakan publik dalam keputusan internasional disebut sebagai *public policy*, yaitu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Aturan atau peraturan tersebut secara sederhana dapat kita pahami sebagai kebijakan publik. Dengan kata lain, kebijakan publik dapat diartikan sebagai suatu hukum. Ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, Undang-undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah, kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Menyatakan kebijakan publik harus bermanfaat bagi kehidupan bersama sehingga memerlukan pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan. Sekalipun demikian, pasti ada pihak yang diuntungkan dan ada yang dirugikan. Disinilah diperlukan kebijaksanaan pemerintah dalam menetapkan suatu kebijakan (Thomas Dye dalam Dadang Sufianto, 2015:104)

2.3.2 Kedudukan dan Peran Strategi dari Pemerintah sebagai *Public Actor*

Untuk memahami kedudukan dan peran strategis dari pemerintah sebagai *public actor*, berkaitan dengan kebijakan publik, diperlukan pemahaman bahwa untuk mengaktualisasikannya diperlukan suatu kebijakan yang berorientasi pada kepentingan rakyat.

Aminullah menyatakan bahwa kebijakan merupakan upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan, uaya dan tindakan dimaksud bersifat strategis, yaitu berjangka panjang dan menyeluruh.(Aminullah dalam Dadang Sufianto, 2015:104)

2.4 Ciri-ciri Kebijakan

Kebijakan dalam arti *policy* merupakan bagian dari wisdom yang secara spesifik harus ditaati. Menurut Erma Suradinata (1993), ciri-ciri kebijakan adalah :

- Mengandung hubungan dengan tujuan organisasi atau tujuan lembaga yang bersangkutan
- Dikomunikasikan dan dijelaskan kepada semua pihak yang bersangkutan
- Dinyatakan dengan bahasa yang mudah dipahami, dan sebaiknya dibuat secara tertulis
- Mengandung ketentuan tugas dan bata-batasannyadan ukuran bagi tindakan pada kemudian hari
- Memungkinkan diadakan pembahasan jika perlu meskipun secara relatif tetap dan stabil
- Masuk akal dan dapat dilaksanakan, memberikan peluang untuk bertindak dan penafsiran oleh mereka yang bertanggung jawab dalam pelaksanaanya.⁵

⁵ Erma Suradinata (1993) dalam Dadang sufianto 2015:102

2.5 Makna Kebijakan Pemerintah

Kebijakan berbeda dengan kebijaksanaan karena kebijakan adalah sesuatu yang diputuskan oleh pemerintah pusat, sedangkan kebijaksanaan adalah cara penyelenggaraan oleh berbagai pejabat daerah. Kebijakan ini sangat penting bagi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan karena masyarakat tidak hanya menilai hal-hal yang dilaksanakan oleh pemerintah tetapi menilai segala hal yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Kebijakan pemerintah adalah pemeliharaan alternatif terbaik dari semua alternatif yang bersaing satu sama lain untuk mendominasi yang lainnya. Kegiatan ini berlangsung terus-menerus, hal ini sangat penting untuk mengatasi keadaan pemerintah, pembangunan, dan kemasyarakatan.⁶

2.6 Esensi Konsep Kebijakan

Berdasarkan definisi yang telah dikemukakan oleh para ahli dapat ditemukan konsep inti kebijakan pemerintah, yaitu :

- Tindakan pemerintah yang berwenang.

Kebijakan pemerintah adalah tindakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh badan pemerintah yang memiliki wewenang.

- Sebuah reaksi kebutuhan dan masalah dunia nyata.

Kebijakan pemerintah berupaya merespon masalah atau kebutuhan konkret yang sedang berkembang di masyarakat.

- Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan.

⁶ Dadang sufianto , Pengantar Ilmu Pemerintahan 2015:105

Kebijakan pemerintah bukan keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategis yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.

- Keputusan untuk melakukan atau tindakan melakukan sesuatu.

Kebijakan pemerintah pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial

- *Justifikasi* yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor.

Kebijakan pemerintah berisi pernyataan atau justifikasi terhadap langkah –langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan

2.7 Model Kebijakan

Membuat kebijakan pemerintah merupakan studi tentang proses pembuatan keputusan karena kebijakan pemerintah (*public policy*) merupakan pengambilan keputusan (*decision making*) dan pengambilan kebijakan (*policy making*), yaitu memilih dan menilai informasi yang ada untuk memecahkan masalah. Tugas intelektual dalam persoalan tersebut , yaitu penjelasan tujuan, penguraian kecenderungan, penganalisaan keadaan, proyeksi penembangan masa depan dan penelitian, serta penilaian dan pemilihan kemungkinan.⁷

Dalam merumuskan kebijakan Thomas R. Dye merumuskan model kebijakan, antara lain menjado model kelembagaan, model elit, model kelompok, model rasional, model inkremental, model teori permainan, model pilihan publik dan model sistem. Model yang digunakan dalam pembuatan kebijakan pemerintah ada beberapa macam, yaitu sebagai berikut :

- Model elite

⁷ Dadang sufianto , Pengantar Ilmu Pemerintahan 2015:108

Model elite, yaitu pembentuk kebijakan pemerintah hanya berada pada sebagian kelompok orang tertentu yang sedang berkuasa. Walaupun pada kenyataan mereka sebagai prefensi dari nilai-nilai elite tertentu, mereka masih mereflesikan tuntutan – tuntutan rakyat banyak.

➤ Model kelompok

Berbeda dengan model elite yang dikuasai oleh kelompok tertentu yang berkuasa, pada model kelompok terdapat beberapa kelompok kepentingan (*interest group*) yang saling berebut mencari posisi dominan. Setiap kelompok berjuang mempengaruhi pembentukan kebijakan pemerintah, membentuk koalisi mayoritas, tetapi dapat menimbulkan *check and balance* dalam persaingan antar kelompok untuk menjaga keseimbangan.

➤ Model kelembagaan

Kelembagaan disini adalah kelembagaan pemerintah, seperti eksekutif (presiden, menteri, dan departemennya), lembaga legislatif (parlemen), lembaga yudikatif, pemerintah daerah, dan lain lain, dalam model ini kebijakan pemerintah dikuasai oleh lembaga-lembaga tersebut.

➤ Model proses

Model ini merupakan rangkaian kegiatan politik mulai identifikasi masalah, perumusan usul pengesahan kebijakan, pelaksanaan, dan evaluasinya, model ini akan memerhatikan macam-macam jenis kegiatan pembuatan kebijakan pemerintah.

➤ Model rasionalisme

Model ini bermaksud untuk mencapai tujuan secara efisien, seluruh nilai diketahui seperti kalkulasi semua pengorbanan politik dan ekonomi, serta menelusuri semua pilihan dan segala konsekuensinya, pertimbangan biaya dan keuntungan.

➤ Model inkrementalisme

Model ini berpatokan pada kegiatan masa lalu dengan sedikit perubahan, model ini tidak banyak bersusah payah, tidak mengandung banyak resiko, perubahan-perubahannya tidak terlalu radikal, kestabilan terpelihara, tetapi tidak berkembang (konservatif) karena hanya menambah dan mengurangi yang sudah ada.

➤ Model sistem

Model ini beranjak dari memerhatikan desakan-desakan lingkungan, yang antara lain berisi tuntutan, dukungan, hambatan, tantangan, gangguan, pujian, kebutuhan atau keperluan yang mempengaruhi kebijakan pemerintah. Desaka lingkungan dianggap masukan (*input*) sedangkan jawaban dianggap keluaran (*output*) yang berisi keputusan peraturan, tindakan, kebijakan dari pemerintah. Ada beberapa model pembentukan kebijakn antara lain :

- Memerhatikan *responsiveness*, yaitu perhatian pertama pada tanggapan masyarakat, yang sejalan pemberian demokrasi daerah, yaitu berupa desentralisasi dan pemberian otonom berdasarkan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Memerhatikan *effectiveness*, yaitu perhatian utama pada pencapaian hal-hal yang dikehendaki dalam tujuan politik atau ekonomi tertentu hal ini usaha untuk menciptakan persatuan dan kesatuan bangsa melalui sentralisasi , agar pemerintah otonom pada daerah tidak seluas luasnya seperti yang disebut Undang-undang Nomor 18 tahun 1965 tentang Pokok-pokok pemerintahan daerah. Ada istilah “kepala dilepas tetapi ekor dipegang”. Maksudnya agar daerah tetap merupakan subordinat, tidak merupakan negara bagian yang lepas kendali.

2.8 Penelitian Terdahulu

Dalam proses pembuatan pengajuan judul Proposal Skripsi Penulis mencari referensi dan judul-judul Skripsi yang sebelumnya untuk menjadi sumber pengetahuan atau penelitian terdahulu agar tidak adanya kesamaan dalam pembuatan judul Skripsi, tentu saja penulis mencari Judul yang berbeda dengan skripsi atau laporan orang lain.

Kami mengajukan penelitian tentang kebijakan pariwisata yang dimana kebijakan tersebut menjadi kajian yang lebih dalam tentang fungsi kebijakan dalam pungli di suatu tempat pariwisata, oleh karena itu kami mencari perbandingan yang Proposal sebelumnya yang menjadi pengetahuan umum dalam membuat laporan Skripsi tersebut, kami menemukan perbandingan Laporan skripsi sebelumnya, diantaranya adalah :

Tabel 2.1
Perbandingan Referensi Skripsi

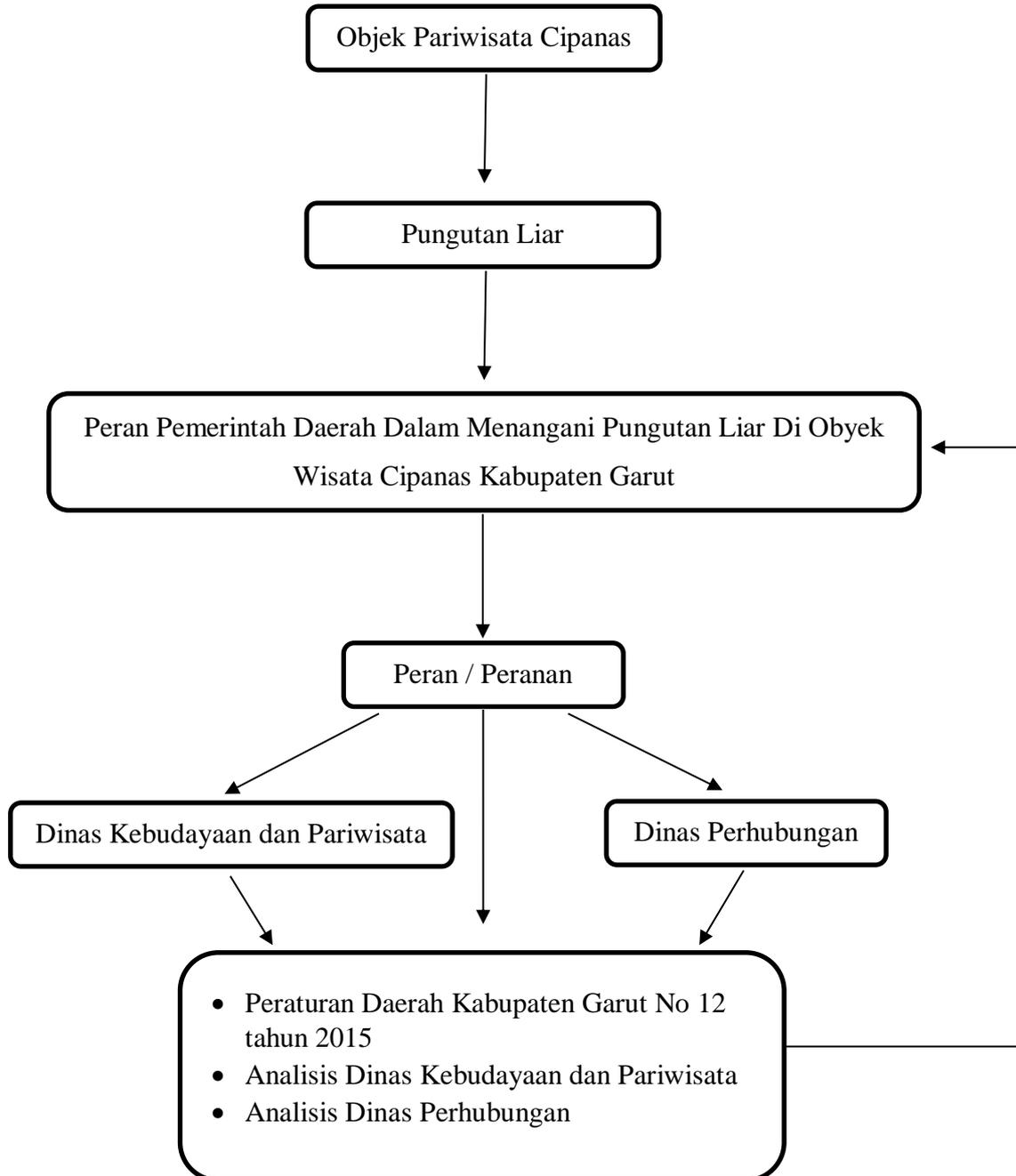
No	Judul	Nama	Tahun	Persamaan	Perbedaan
1	Pemerintah Daerah Dalam Menjamin Ketertiban Umum dan Perlindungan Untuk Pengembangan Investasi (Studi Pada Kabupaten Lampung Utara)	Tri Hendra	2017	Dalam persamaan antara pengajuan Judul Proposal Penulis dengan Skripsi yang Tri Hendra yaitu meneliti Peran Pemerintah dalam menjaga	Perbedaan dalam penelitian ini hanya pada studi kasus yang terjadi yaitu perlunya peran Pemerintah dalam keamanan dan kenyamanan

				keamanan dan kenyamanan dalam berwarga negara.	Investasi dan Penulis lebih kepada keamanan dan kenyamanan terhadap wisatawan.
2	Peran Dinas Pariwisata Kota Tasikmalaya Dalam Menunjang Pembangunan Ekowisata Industri Kerajinan Kelom Geulis di Kecamatan Tamansari	Ela Nurlatifah	2017	Persamaan dalam penelitian ini adalah mencari Peran Pemerintah dalam menunjang atau menangani pembangunan di suatu kota.	Yang menjadi perbedaan penelitian ini adalah berbeda fokus penelitin ,penelitian Ela meneliti ekowisata kerajinan, sedangkan peneliti meneliti penanganan pungutan liar di obyek wisata.

2.9 Kerangka Pemikiran

Bagan 2.1

Kerangka Pemikiran Penelitaian



Kerangka pemikiran yang ada di atas menjelaskan bahwa ada di suatu tempat Objek Pariwisata Cipanas yang menjadi objek tempat penelitian terjadi Pungutan liar yang bermodus cuci mobil, bagaimana Peran Pemerintah Daerah dalam menangani

pungutan liar di obyek wisata Cipanas. Dalam hal ini peneliti menggunakan teori Peran/ Peranan yang dimana Pemerintah Daerah yang dimana pelaku dalam mengimplementasikan kebijakan yaitu Dinas Kebudayaan dan Pariwisata serta Dinas Perhubungan, setelah itu menganalisis data yang telah didapatkan dari informan atau sumber lainnya, dari situlah bisa menjawab semua dalam analisis menjadi kesimpulan bahwa apakah ada Peran Pemerintah dalam menangani Pungutan Liar yang terjadi di obyek wisata Cipanas Kabupaten Garut.

Dalam hal ini Kerangka Pemikiran bertujuan untuk membuat pola dalam menyelesaikan suatu penelitian melalui pola Pemikiran yang disebut Kerangka Pemikiran, agar dalam penelitian tidak keluar jalur apa yang harus dicari untuk sebagai bahan peneliti dan materi dalam menyusun skripsi. Dengan demikian Kerangka Pemikiran menghubungkan segala materi dan data yang akan dicari dari informan melalui penelitian yang akan ditentukan secara metodologi peneliti.