

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Kebijakan Pengelolaan Pariwisata

2.1.1 Konsep Kebijakan Publik

2.1.1.1 Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan oleh seluruh masyarakat. Dalam setiap penyusunannya kebijakan publik akan diawali oleh suatu perumusan masalah yang telah teridentifikasi kemudian pelaksanaan kebijakan tersebut akan di ditujukan dan dibahas oleh pemerintah dan masyarakat untuk memecahkan permasalahan yang ada dengan membuat suatu kebijakan yang sesuai dengan keadaan untuk diterapkan guna menciptakan lingkungan yang sejahtera adil dan makmur.

Kebijakan Publik menurut Eyestone (1971) adalah: “Bahwa secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”. Sedangkan, menurut Dye (1995:1), “Kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan”. Sedangkan menurut Rose (1969), “Sebuah rangkaian panjang dari banyak atau sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai keputusan yang berlainan”. Kemudian menurut Friedrich (1969:79), “Serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan

(kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.” Untuk maksud dari kebijakan sebagian dari kegiatan, Friedrich menambahkan ketentuannya bahwa kebijakan tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud atau tujuan. Meskipun maksud atau tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai maksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan. Bagaimanapun juga kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah (Agustino, 2008:6-7).

Menurut Dye (1995) dan Anderson (1984), ada tiga alasan yang melatar belakangi mengapa kebijakan publik perlu untuk dipelajari. *Pertama*, pertimbangan atau alasan ilmiah. Kebijakan publik dipelajari dalam rangka untuk menambah pengetahuan yang lebih mendalam. Mulai dari asalnya, prosesnya, perkembangannya, serta akibat-akibat yang ditimbulkannya bagi masyarakat. *Kedua*, pertimbangan atau alasan profesional. Price (1965:122-135) memberikan pemisahan antara pertimbangan atau alasan ilmiah yang hanya mencari untuk kepentingan ilmu pengetahuan dengan pertimbangan atau alasan profesional yang berusaha menerapkan ilmu pengetahuan untuk memecahkan masalah sosial secara praktis. *Ketiga*, pertimbangan atau alasan politis. Kebijakan publik dipelajari pada dasarnya agar setiap perundang-undangan dan regulasi yang dihasilkan dapat tepat guna mencapai tujuan yang sesuai target (Agustino, 2008:4-5).

Anderson (1979:4) mengatakan pula secara umum istilah “kebijakan” atau “*policy*” dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang

pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu” (Mustari, 2015:3).

Kebijakan publik merupakan keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah. Karena itu karakter khusus dari kebijakan publik adalah bahwa keputusan politik tersebut dirumuskan oleh apa yang disebut Easton (1965:212) sebagai “otoritas” dalam sistem politik, yaitu: “para senior, kepala tertinggi, eksekutif, legislatif, para hakim, administrator, penasehat, para raja, dan sebagainya.” Easton mengatakan bahwa mereka-mereka yang berotoritas dalam sistem politik dalam rangka memformulasi kebijakan publik itu adalah: orang-orang yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggung jawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada satu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu (Agustino, 2008: 8).

Sebagaimana yang dikatakan beberapa ahli definisi terkait kebijakan publik ada beberapa karakteristik yang dapat disimpulkan. *Pertama*, kebijakan publik pada umumnya perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak. *Kedua*, kebijakan publik pada dasarnya memiliki dasar yang mengandung bagian ataupun pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah. *Ketiga*, kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa yang dimaksud yang dikerjakan atau

yang akan dikerjakan. *Keempat*, kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. *Kelima*, kebijakan publik, paling tidak secara positif didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah (Agustino, 2008:7-9).

Suatu kebijakan publik memiliki hubungan erat antara pemerintah sebagai pembuat kebijakan dengan masyarakat yang berkepentingan terhadap kebijakan tersebut. ada beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu:

- a) Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk peraturanya berupa tindakan-tindakan pemerintahan.
- b) Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan sebagai wacana, tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
- c) Bahwa kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu yang itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu.
- d) Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Keterlibatan aktor-aktor dalam suatu perumusan kebijakan menjadi ciri khusus dari kebijakan publik. Ini disebabkan oleh kenyataan bahwa kebijakan itu diformulasikan oleh apa yang dikatakan Easton (1965:5) sebagai: "Penguasa" dalam sistem politik, yaitu para sesepuh tertinggi suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, administrator, penasehat, raja dan semacamnya. Mereka merupakan orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam suatu sistem politik, diakui oleh sebagai besar anggota sistem politik, mempunyai tanggung jawab untuk masalah-masalah ini dan mengambil tindakan-tindakan

yang diterima secara singkat dalam waktu yang panjang oleh sebagian besar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batasan-batasan peran yang diharapkan. Dalam pandangan Easton (1965), ketika pemerintah membuat suatu kebijakan publik, maka itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai didalamnya.

Oleh karena itu, definisi mengenai kebijakan publik akan lebih tepat bila definisi tersebut mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan dan tidak semata-mata menyangkut usulan tindakan begitupun kebijakan publik merupakan tindakan yang penting diseluruh wilayah sebagai pengaturan kehidupan yang mesti dilakukan oleh pemerintah dan yang harus dibuat sesuai dengan kebutuhan dan keadaan dengan secara bijak agar dapat diikuti oleh rakyat secara baik dengan kebijakan yang masuk akal, dapat membawa ketentraman dan ketertiban. Karena Kebijakan publik menentukan bentuk suatu kehidupan setiap bangsa dan negara. Semua negara menghadapi masalah yang relatif sama, yang berbeda adalah bagaimana respon terhadap masalah tersebut. Respon ini yang disebut sebagai kebijakan publik. Kerena kebijakan publik adalah domain dari negara atau pemerintahan, atau kekuasaan pemegang negara, maka kebijakan publik adalah bentuk faktual dari upaya setiap pemerintah untuk mememanajemeni kehidupan bersama yang disebut negara dan bangsa. Keunggulan setiap negara semakin ditentukan oleh kemampuan negara tersebut mengembangkan kebijakan kebijakan publik yang unggul.

2.1.1.2 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi sebagai kepentingan.

Menurut Bardach (1991:3), yaitu:

“adalah cukup membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagian telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien”.

Dalam derajat lain Mazmanian, D., dan Sabatier, P. (1983:61), dalam bukunya *implementation and public policy* mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai:

“Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksklusif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.”

Sedangkan Meter, V., dan Horn, V. (1975), mendefinisikan implementasi kebijakan, sebagai:

“Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.”

Dari tiga definisi diatas tersebut, dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu: (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan; (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan, dan; (3) adanya hasil kegiatan.

Berdasarkan uraian diatas tersebut dapat disimpulkan bahwasanya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Lester dan Stewart (2000:104) dimana mereka dikatakan bahwa implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (*output*). Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*), yaitu: tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Hal tersebut tidak jauh yang diungkapkan oleh Grindle (1980) sebagai berikut:

“Pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada apa yang dilakukannya program dari individual projects dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai.”

Perlu dicatat bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan. Sebagaimana yang ditegaskan oleh Udijo (1981:32)

“Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting. Bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan- kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.” (Agustino, 2008:138-140).

Oleh karena itu, rumusan kebijakan yang telah dibuat akan mempunyai arti apa-apa atau hanya akan merupakan rangkaian kata-kata indah dan baku yang tersimpan rapi dalam sebuah dokumen kalau tidak diimplementasikan. Berkaitan dengan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa salah satu tolak ukur keberhasilan suatu strategi atau kebijakan terletak pada proses implementasinya. Implementasi kebijakan dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan dan mengoperasionalkan program-program pemerintah yang telah dirancang sebelumnya.

2.1.2 Pengelolaan Pariwisata

2.1.2.1 Pengertian Manajemen (Pengelolaan)

Pengelolaan menurut Leiper (1990:256), “Pengelolaan merujuk pada seperangkat peranan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang, atau bisa juga merujuk pada fungsi-fungsi yang melekat pada peran tersebut”. Fungsi-fungsi manajemen tersebut yakni:

1. *Planning* (Perencanaan), merupakan perumusan yang akan dilakukan kedepannya demi mencapai tujuan yang baik sesuai dengan kebutuhan dan keadaan.
2. *Directing* (Mengarahkan), merupakan arahan yang dilakukan dalam pengelolaan akan seperti apa dan mengarahkan sesuai dengan konsep yang telah dibuat dan disepakati dengan mengarahkan fungsi dan tugas tugasnya.
3. *Organizing* (Pengorganisasian), merupakan pengelompokan, dan pengaturan berbagai kegiatan yang penting untuk diadakan demi tercapainya hasil yang baik dengan dilakukan secara bersama sama dan

tertata. *Actuating* (Pelaksanaan), berjalannya rencana dengan pengelompokan yang sudah terbuat untuk terciptanya tujuan yang berpedoman.

4. *Controlling* (Pengawasan), merupakan pengawasan dalam setiap kegiatan agar tetap tertib dan menciptakan hasil yang memuaskan.

Follet (dalam Leiper, 1990:256) menekankan bahwa koordinasi merupakan fungsi utama dan terpenting yang harus dipisahkan dan memerlukan pembahasan tersendiri. Fungsi koordinasi merujuk kepada fungsi seorang manajer untuk menerjemahkan sebuah informasi, seperti perencanaan dan pengawasan, dan mengaplikasikan informasi tersebut secara sistematis kedalam semua fungsi manajerial yang diterjemahkan secara nyata dalam kegiatan pengarahannya, perencanaan dan pengawasan.

Manajemen yang baik dan efektif memerlukan penguasaan atas orang-orang yang akan dikelola (Pitana dan Diarta, 2009:80). Maka dari itu, pengelolaan sangatlah penting, guna mencapai tujuan yang sudah direncanakan sesuai dari hasil perencanaan, pelaksanaan dengan melakukan pengawasan agar terciptanya ketertiban dalam suatu pengelolaan dengan adanya pengawasan tentunya akan cepat terlaksana pengelolaan tersebut.

Dalam pengelolaan suatu bidang tidak akan lepas dari namanya kekuasaan, perencanaan oleh aktor-aktor yang memiliki kepentingan atau kekuasaan tidak terkecuali dalam pengelolaan bidang sektor pariwisata.

WTO menjelaskan Pariwisata didefinisikan sebagai kegiatan orang-orang yang disebut sebagai "visitor" atau pengunjung. Pengunjung adalah seseorang

yang melakukan kunjungan ketujuan utama diluar lingkungannya yang biasa selama kurang dari satu tahun untuk tujuan utama liburan, rekreasi dan rekreasi, bisnis, kesehatan, pendidikan, atau tujuan lainnya. Lingkup ini hanya lebih luas daripada persepsi tradisional wisatawan, yang termasuk hanya mereka yang bepergian untuk liburan.

Menurut UU No. 10/2009 tentang Kepariwisata, “Pariwisata” didefinisikan sebagai;

“Keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha”. (Nugroho, 2020:151 &154)

MacIntosh (1955) mengatakan, “Pariwisata adalah sejumlah gejala hubungan yang timbul, mulai dari interaksi antar wisatawan disatu pihak, perusahaan-perusahaan yang memberikan pelayanan kepada wisatawan dan pemerintah serta masyarakat yang bertindak sebagai tuan rumah dalam proses menarik dan melayani wisatawan dimaksud”. Adapun batasan yang diberikan oleh MacIntosh yang menekankan pada 4 unsur

Pertama : Wisatawan (*tourist*), yaitu orang-orang yang melakukan perjalanan wisata.

Kedua : Para Pemasok (*bussines suppliers*), yaitu perusahaan yang menyediakan kebutuhan (*needs*) dan keinginan (*wants*) serta pelayanan (*servise*).

Ketiga : Pemerintah (*host governments*) yang berwenang menetapkan kebijakan, mengatur dan mengarahkan agar wisatawan dapat dilayani dengan baik.

Keempat : Masyarakat (*host communities*) yang bertindak sebagai tuan rumah untuk memberikan pelayanan yang baik kepada wisatawan.

Sedangkan menurut Leiper (1990) yang dimaksud dengan Pariwisata adalah: “Pariwisata merupakan sistem terbuka dari unsur-unsur yang saling berinteraksi dalam suatu lingkungan yang luas, mulai dari unsur manusia seperti wisatawan, tiga unsur geografis: negara asal wisatawan, negara yang dijadikan tempat transit, dan daerah tujuan wisata serta unsur ekonomi, yaitu industri pariwisata.”

Leiper menerapkan 5 unsur diantaranya:

Pertama : Wisatawan (*Tourist*), yaitu orang yang melakukan perjalanan pariwisata, yang tidak lain adalah unsur manusia.

Kedua : Negara Asal Wisatawan (*Generating region*), yaitu negara dimana wisatawan berasal.

Ketiga : Negara Transit (*transit region*), yaitu negara atau kota yang dijadikan tempat transit sebelum sampai atau kembali ke negara tujuan yang direncanakan semula.

Keempat : Daerah Tujuan (*destination region*), yaitu daerah tujuan wisata (DTW) yang merupakan negara atau kota tujuan yang semula direncanakan.

Kelima : Industri Pariwisata (*tourist industry*), yaitu perusahaan yang menyediakan kebutuhan (*needs*), keinginan (*wants*) dan pelayanan (*servise*) kepada wisatawan yang datang berkunjung.

Mill, R. C., dan Morrison, A. M. (dalam Pitama & Diarta, 2009:80-81) mengatakan, “Pariwisata adalah suatu gejala atau fenomena yang sukar dijelaskan”.

Dengan demikian, pada dasarnya pariwisata merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh setiap manusia secara sadar untuk mengisi waktu luang dengan memenuhi kebutuhan pribadinya untuk bersenang-senang, bersantai, studi, kegiatan agama, dan mungkin kegiatan olahraga sehingga dapat menyenangkan hati dan pikiran, ketika kepribadian seseorang sudah mulai bosan dengan adanya pariwisata manusia mampu mengobatinya dengan memanfaatkan lingkungan yang akan membuat dirinya beruntung baik secara fisik maupun psikis dengan waktu tertentu.

Dengan pengelolaan pariwisata yang sesuai dengan ketentuan yang ada tentunya akan menghasilkan hal hal yang berdampak yang baik. Baik itu untuk masyarakat ataupun wisatawan guna sebagai ketertarikan masyarakat dalam melihat keunikan yang ada di wisata tersebut dan begitupun pemerintah akan berhasil dalam mengelola pariwisata sesuai dengan menjalankan kebijakan yang ada guna menciptakan pengelolaan pariwisata yang baik dan terstruktur. Maka pengelolaan pariwisata tersendiri. Maka dari itu Pengelolaan sektor wisata hendaknya tidak menghabiskan atau menguras sumber daya pariwisata untuk

jangka pendek, tetapi harus memperhatikan keberlanjutan pengelolaan pariwisata jangka panjang diwaktu yang akan datang dengan melihat keadaan lingkungan sektor wisata (Pitana & Diarta, 2009:80).

Pada UU No 10 Tahun 2009 Pasal 14 ayat 1, ada komponen komponen dalam pariwisata, diantaranya; Pertama, daya tarik wisata alam, daya tarik wisata yang dikembangkan dengan lebih banyak berbasis pada anugerah keindahan dan keunikan yang telah tersedia di alam. Kedua, daya tarik wisata budaya, yang dikembangkan melalui hasil karya dan hasil cipta manusia, berupa peninggalan budaya. Ketiga, daya tarik wisata minat khusus, daya tarik wisata yang dikembangkan dengan lebih banyak berbasis pada aktivitas untuk pemenuhan keinginan wisatawan secara spesifik, yang biasanya terkait dengan hobi atau kegemaran seorang wisatawan kegemaran seorang wisatawan¹.

Maka dapat diperhatikan ketiga komponen diatas merupakan strategi yang harus diperhatikan bahkan dilakukan oleh pemerintah dalam mengelola dan mengembangkan sektor wisata secara tertata dan sesuai dengan kebutuhan keadaan lingkungan sebagai daya tarik wisatawan untuk meningkatkan minat mereka dalam berwisata dengan merasa lebih aman dan damai. Karena pariwisata dapat memberikan dorongan yang besar terhadap kemajuan pengelolaan pembangunan, memberikan keuntungan, kesenangan untuk seluruh masyarakat yang berada didalamnya atau luar lingkungan yang sebagai wisatawan.

¹ UU No 10 Tahun 2009 Pasal 14 ayat 1

2.1.2.2 Prinsip-Prinsip Dasar Pengelolaan Pariwisata

Pengelolaan pariwisata haruslah mengacu pada prinsip-prinsip pengelolaan yang menekankan nilai-nilai kelestarian lingkungan alam, komunitas, dan nilai sosial yang memungkinkan wisatawan menikmati kegiatan wisatanya serta bermanfaat bagi kesejahteraan komunitas lokal. Menurut Cox (1985) dalam Dowling dan Fennel (2003:2), pengelolaan pariwisata harus memperhatikan prinsip-prinsip berikut ini;

1. Pembangunan dan pengembangan pariwisata haruslah didasarkan pada kearifan lokal dan *special local sense* yang merefleksikan keunikan peninggalan budaya dan keunikan lingkungan.
2. Preservasi, proteksi dan peningkatan kualitas sumber daya yang menjadi basis pengembangan kawasan pariwisata.
3. Pengembangan atraksi wisata tambahan yang mengakar pada khasanah budaya lokal.
4. Pelayanan kepada wisatawan yang berbasis keunikan budaya dan lingkungan lokal.
5. Memberikan dukungan dan legitimasi pada pembangunan dan pengembangan pariwisata jika terbukti memberikan manfaat positif, tetapi sebaliknya mengendalikan dan atau menghentikan aktifitas pariwisata tersebut jika melampaui ambang batas lingkungan alam atau akseptabilitas sosial walaupun disisi lain mampu meningkatkan pendapatan masyarakat.

Disamping itu, pengelolaan pariwisata harus memperhatikan prinsip-prinsip keseimbangan antar berbagai elemen yang saling berinteraksi dan mempengaruhi.

Maka dari itu batasan dalam pengelolaan pariwisata harus ada karena sebagai acuan dari pengelolaan yang akan di lakukan seperti apa. Sehingga tidak akan menimbulkan banyaknya pengeluaran dalam pengelolaan jika kita menyesuaikan dengan kondisi dan keinginan dari masyarakat dan wisatawan (Pitana & Diarta, 2009:81-83).

2.1.2.3 Metode Pengelolaan Pariwisata

Untuk menyinergikan pengelolaan pariwisata yang memenuhi prinsip-prinsip pengelolaan, maka dari itu diperlukan metode pengelolaan yang menjamin keterlibatan semua aspek dan komponen pariwisata yang mencakup beberapa hal (WTO, dalam Richardson dan Fluker, 2004;183);

1. Pengonsultasian dengan semua pemangku kepentingan.

Hal ini dapat dilakukan dengan cara formal yaitu melakukan pertemuan dengan pelaku industri pariwisata, dewan pariwisata, konsultasi publik, penjajakan dan survei konsultasi kebijakan dengan beragam kelompok kepentingan dan melalui interaksi antara departemen pemerintah terkait dengan berbagai pihak sesuai subjek yang ditentukan.

2. Pengidentifikasi isu

Isu pariwisata akan semakin beragam seiring dengan meningkatnya skala kegiatan yang dilakukan.

3. Penyusunan kebijakan

Kebijakan yang disusun mungkin akan berdampak langsung maupun tidak langsung dengan pariwisata.

4. Pembentukan dan pendanaan agen dengan tugas khusus

Agen ini bertujuan menghasilkan rencana strategis sebagai panduan dalam pemasaran dan pengembangan fisik di daerah tujuan wisata.

5. Penyediaan fasilitas dan operasi

Hal ini terutama berkaitan dengan situasi dimana pelaku usaha tidak mampu menyediakan fasilitas secara mandiri.

6. Penyediaan kebijakan fiskal, regulasi, dan lingkungan sosial yang kondusif

Hal ini terutama diperlukan sebagai prasyarat bagi organisasi/perusahaan untuk mencari keuntungan atau target perusahaan yang telah ditetapkan.

7. Penyelesaian konflik kepentingan dalam masyarakat

Hal ini merupakan peran yang sulit tetapi akan menjadi salah satu peran yang sangat penting dalam era dimana isu lingkungan dan konservasi sumber daya menjadi isu penting (Pitana & Diasarta, 2009:88-89).

2.2 Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah adalah unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan

sebagai urusan pemerintahan pusat. Pemerintah daerah berhak menempatkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. (Rahayu, 2018:3)

Istilah pemerintah menurut Finer dalam Ifuper (2000:418) setidaknya menunjuk pada empat pengertian pokok, yaitu *pertama*, pemerintah merujuk pada suatu proses pemerintahan, dimana kekuasaan dioperasionalkan oleh mereka yang memegang kekuasaan secara sah. Dalam konteks itu, semua proses yang berlangsung dalam bingkai pengelolaan kekuasaan dipandang merupakan aktivitas yang menunjukkan pada performa pemerintah. Realitas ini dapat dilihat ketika seseorang menyadari bahwa semua aktivitas keteraturan dan ketertiban hingga urusan yang berbelit-belit dalam birokrasi merupakan mekanisme yang didesain secara sengaja oleh pemerintah. Bahkan, keadaan yang mencekam bagi keamanan setiap individu merupakan indikasi tentang hadir tidaknya sebuah pemerintahan (Hobbes dalam Rasyid, 1999:3). Pemerintah dipastikan kehadirannya untuk memenuhi tujuan mulia, yaitu terciptanya keteraturan sebagai apa yang kita istilahkan dengan terciptanya ketenteraman dan ketertiban umum (*social order*). Ketenteraman adalah suasana batin dari setiap individu karena terpenuhinya kebutuhan dasar (sandang, pangan, papan), serta terbukanya peluang untuk mengaktualisasikan nilai-nilai kemanusiaannya. Sedangkan ketertiban adalah situasi dan kondisi dinamis yang menggambarkan adanya kepatuhan pada hukum, norma serta konsensus umum. *Kedua*, istilah pemerintah menunjukkan pada keberadaan dimana proses pemerintahan tersebut berlangsung. Seringkali

penamaan suatu entitas pemerintah menunjukkan secara langsung dimana pemerintah tersebut berada. Sebagai contoh, kita dapat menyebut suatu pemerintah di tingkat pusat maupun daerah. Pemerintah nasional biasanya kita sebut sebagai pemerintah pusat sekaligus ibukota negara, sedangkan pemerintah subnasional kita sebut sebagai pemerintah daerah yang berada dalam yuridiksi pemerintah nasional. Selain eksistensi dimaksud, istilah ini juga menunjukkan institusi, lembaga maupun organisasi pelaksana dalam proses pemerintahan.

Pada level operasional, kita sering mengidentikkan lembaga seperti departemen, dinas, badan maupun kantor sebagai representasi pemerintah. *Ketiga*, pemerintah menunjukkan secara langsung person (orang) yang menduduki jabatan- jabatan pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan. *Keempat*, istilah pemerintah juga mengacu pada aspek bentuk, metode atau sistem pemerintahan dalam suatu masyarakat, yakni sruktur dan pengelolaan badan pemerintah serta hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah (Labolo, 2006:17-18).

2.2.1 Fungsi Pemerintah Daerah

Memperhatikan UUD 1945 Bab VI Pasal 18 tentang Pemerintah Daerah, secara eksplisit dijelaskan dengan umum bagaimana pemerintah daerah berfungsi dalam pembangunan dan pemerintahan negara sebagai berikut;

- ❖ Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan.

- ❖ Pasal 8 ayat (5) UUD 1945, Pemerintahan daerah menjankan otonomi seluas-luasnya kecuali pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.
- ❖ Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan (Rahayu, 2018:6-7).

2.3 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan bentuk acuan bagi penulis untuk memperkaya Kajian Pustaka dan sebagai bahan perbandingan. Supaya penulis dapat mengembangkan dan menghasilkan hal yang baru dari penelitian sebelumnya. Untuk penelitian ini penulis mengangkat beberapa penelitian yang dapat dijadikan referensi yang tidak jauh beda membahas tentang:

Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Nur Fadilah Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Makassar tahun 2018. Dengan judul penelitian; “Peran Pemerintah dalam Pengelolaan Objek Wisata Alam Lewaja di Kabupaten Enrekang”. Penelitiannya membahas tentang peranan pemerintah dalam pengelolaan objek wisata alam lewaja dimana pemerintah menjadi fasilitator masyarakat dan sebagai regulator serta pembahasan mengenai faktor faktor yang mempengaruhi pengelolaan objek wisata alam lewaja.

Kedua, Penelitian yang dilakukan oleh Ersanda Praptining Sela Mahasiswa Universitas Brawijaya tahun 2018. Dengan judul penelitian; “Implementasi Kebijakan Pemerintah Dalam Pengelolaan Pariwisata di Kabupaten Banyuwangi (Studi Kasus Pulau Merah)”. Penelitiannya membahas tentang analisis

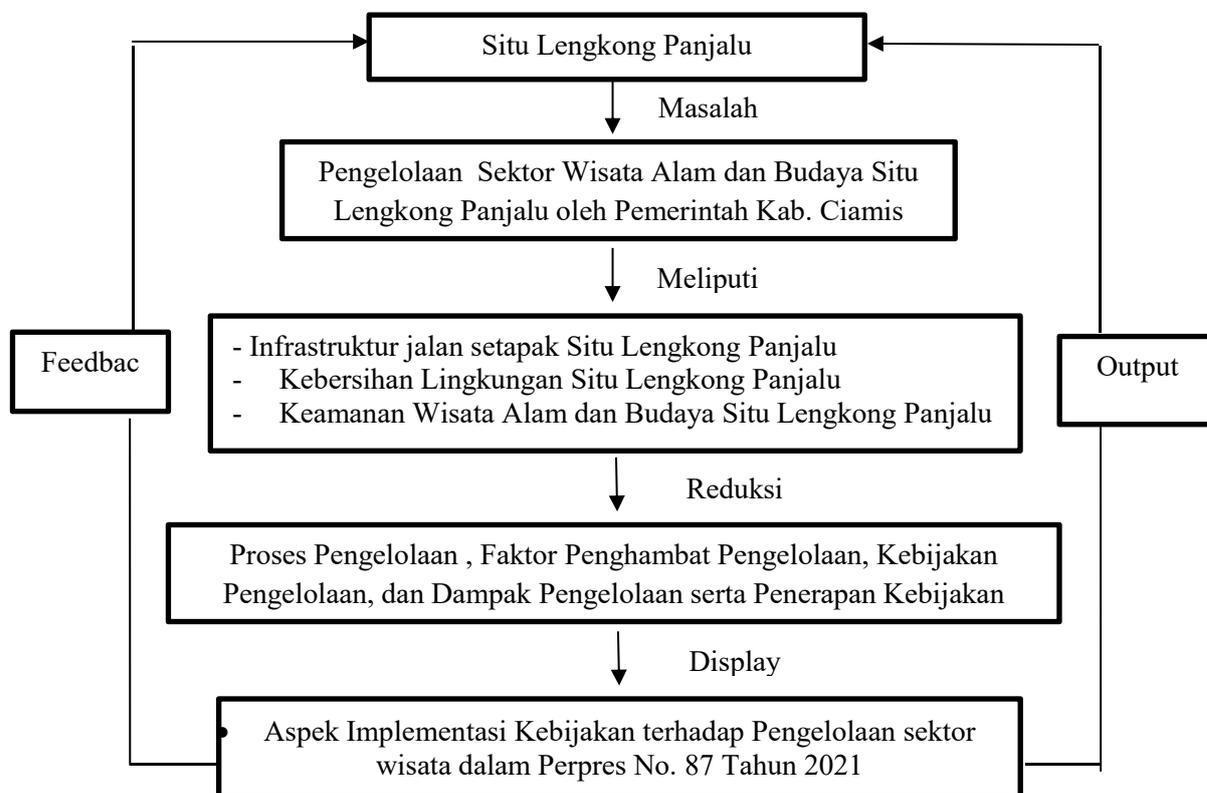
implementasi kebijakan pemerintah dalam mengelola dan mengembangkan wisata pantai pulau merah berdasarkan teori yang digunakan oleh George C Edward III dimana komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi mampu mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Subjek Penelitian	Perbedaan Penelitian	Persamaan Penelitian
1.	Nurfadila (Skripsi)	Peran Pemerintah dalam Pengelolaan Objek Wisata Alam Lewaja di Kabupaten Enrekang.	Penelitian ini membahas tentang Karakteristik objek penelitian, membahas tentang peran pemerintah dalam pengelolaan objek wisata alam lewaja dan membahas tentang faktor-faktor yang mempengaruhi pengelolaan objek wisata alam lewaja.	Penelitian ini membahas tentang peran pemerintah dalam pengelolaan objek wisata alam lewaja di kabupaten Enrekang serta membahas tentang sejarah berdirinya objek wisata tersebut.	Sama sama membahas tentang bagaimana pemerintah mengelola sektor wisata dan faktor faktor penghambat ataupun yang mempengaruhi pengelolaan.
2.	Ersanda Praptining Sela (Skripsi)	Implementasi Kebijakan Pemerintah Dalam Pengelolaan Pariwisata di Kabupaten Banyuwangi (Studi Kasus Pulau Merah)	Penelitiannya membahas tentang analisis implementasi kebijakan pemerintah dalam mengelola dan mengembangkan wisata pantai pulau merah berdasarkan teori yang digunakan oleh George C Edward III dimana komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi mampu mempengaruhi pelaksanaan kebijakan	Penelitian ini membahas tentang pengimplementasian kebijakan pemerintah terhadap pengembangan wisata dengan teori George C Edward	Persamaannya bagaipemerintah menerapkan kebijakannya apakah sudah sesuai dengan aspek implementasi kebijakannya

2.4 Kerangka Pemikiran

Gambar 2.1
Bagan Kerangka Pemikiran



Kerangka pemikiran merupakan sebuah gambaran dari hasil pemikiran peneliti tentang proses yang akan diteliti terkait “Studi Pengelolaan Sektor Wisata Alam dan Budaya Situ Lengkong Panjalu oleh Pemerintah Kab. Ciamis”. Penelitian ini tentunya akan mengetahui bagaimana pemerintah mengelola sektor wisata alam dan budaya Situ Lengkong Panjalu sesuai dengan kebijakan yang sudah ada. Situ Lengkong Panjalu semakin banyak dikunjungi oleh wisatawan karena dikenal dengan wisata Religinya dan sudah populer, sehingga tingkat kunjungan dalam setiap tahun meningkat. Akan tetapi beberapa tahun kebelakang

utamanya karena pandemi covid-19 menjadi turun kunjungan karena destinasi wisata tersebut ditutup sesuai dengan kebijakan yang ada.

Wisata alam dan budaya situ lengkong Panjalu saat ini masih jauh dari kata pengelolaan dibawah pemerintah yang artinya pengelolaan sudah seharusnya dikelola dengan sebaik mungkin masih banyak kekurangan dalam pengelolaannya dan kesempurnaan dalam memenuhi fasilitasnya. Yakni terkait pengelolaan infrastruktur, dimana sekeliling jalan setapak situ lengkong Panjalu diantaranya; jalanan sudah banyak yang rusak, licin, sampah berserakan, rerumputan liar yang tumbuh di jalanan setapak banyak dan adanya toko kecil yang di bangun di tengah tengah jalan tempat perlintasan wisatawan untuk melihat sekeliling keindahan situ lengkong Panjalu, begitupun kendaraan roda dua yang masuk ke jalanan kecil tersebut menjadi salah satu faktor kerusakan jalan. Kebersihan Lingkungan utamanya air situ lengkong yang sudah tercampuri oleh limbah rumah tangga, dimana sebagian masyarakat menggunakan air Situ Lengkong Panjalu untuk mencuci pakaian, alat-alat dapur dan sampai banyak anak-anak kecil berenang di Situ Lengkong Panjalu sehingga membuat perubahan warna dan bau terhadap air yang menyebabkan menghilangkan keaslian air serta mencemari kualitas air. Keamanan lingkungan diluar maupun didalam sektor wisata masih perlu menjadi perhatian dan tanggung jawab pemerintah sebagaimana keamanan kunci utama di setiap kawasan sektor wisata untuk meminimalisir hal yang tidak diinginkan yang bersangkutan dengan penting adanya keamanan di lingkungan sektor wisata situ lengkong Panjalu, beberapa kejadian yang pernah ada, yakni adanya yang jatuh dari perahu lalu tenggelam serta yang akan terhipnotis di lingkungan sektor wisata.

Walaupun dari tahun 2010-2022 belum ada lagi kejadian. Akan tetapi demi ketertiban dan kenyamanan wisatawan dan masyarakat, keamanan di lingkungan sektor wisata semestinya ada.

Dalam pengelolaan ini tentunya ada beberapa hambatan bagi pemerintah kebijakan yang kurang ditegaskan dan tidak tertulis, kurangnya penekanan terhadap kebijakan yang diterapkan untuk masyarakat dan wisatawan yang berada di lingkungan sektor wisata situ lengkong Panjalu. sehingga pengelolaan sampai saat ini masih belum stabil. Mestinya setahun sekali perbaikan dalam masalah sektor wisata dengan melihat kondisi lingkungannya guna sebagai meningkatkan dan mempertahankan kualitas dan kuantitas sektor wisata menjadi semakin baik di mata wisatawan. Akan tetapi, terkait anggaran dana dari PAD ataupun pengajuan ke instansi-instansi yang terlibat sendiri tidak akan mencukupi untuk pengelolaannya karena pengelolaan sektor wisata situ lengkong tidak cukup dengan anggaran yang sedikit. Faktor lainnya adanya sekelompok masyarakat yang selalu menentang terhadap pengelolaan guna menyempurnakan kebutuhan sektor wisata. Untuk itu pemerintah perlu memperhatikan kembali terhadap kebijakan ataupun tugas peran dan fungsinya. Dengan adanya pengelolaan dan ketegasan kebijakan akan memberikan dampak yang baik untuk masyarakat dan wisatawan guna dapat meningkatkan perekonomian, pendapatan asli daerah.

Pemerintah memiliki peran dan fungsi tersendiri sebagai orang yang memerintah yang memiliki kekuasaan yang tinggi. Dalam UU No 32 Tahun 2004 pasal 14 ayat 1 mengatur berbagai urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota salah satunya Perencanaan dan pengendalian pembangunan,

Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang dan Penyelenggaraan ketertiban umum untuk ketentraman dan ketertiban masyarakat dan lingkungan². UU tersebut tentu jelas bahwasanya pemerintah daerah sudah memiliki kewenangan dan tanggung jawab tersendiri dalam mengatur atau mengelola sumber daya alamnya salah satunya sektor wisata yang memanfaatkan sumber daya alam yang perlu diperhatikan dalam pengelolaannya yang di kelola sesuai dengan aspek implementasi kebijakan yang sudah di tentukan dalam pengelolaan pariwisata. Begitupun Peraturan Bupati Ciamis Nomor 58 Tahun 2016 Bab II tentang Kedudukan, Susunan Organisasi Tugas, dan Paragraf 3 Bidang Destinasi Pariwisata Pasal 10 Ayat (2); Seksi pengelolaan destinasi dan kawasan strategi pariwisata sebagaimana dimaksud pada ayat 1 mempunyai tugas melaksanakan kegiatan dan kebijakan teknis pengelolaan destinasi pariwisata dan kawasan strategis pariwisata³. PERBUP No. 53 Tahun 2018. Bab II tentang UPTD pada DINPAR Paragraf 2 Pasal 4; UPTD pengelolaan objek wisata wilayah ciamis dan wilayah kawali sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 mempunyai tugas melaksanakan kegiatan teknis operasional dan atau kegiatan teknis penunjang di bidang pengelolaan objek wisata di wilayah kerjanya.⁴

Dalam pengelolaannya dapat menyesuaikan sesuai dengan kebutuhan yang akan memberikan dampak yang baik, sehingga dapat memenuhi rasa kepuasan wisatawan dengan lingkungan yang baik. Dengan kebijakan kebijakan yang jelas juga tentunya akan meningkatkan sektor wisata menjadi lebih besar dalam daya

² UU No 32 Tahun 2004 pasal 14 ayat 1

³ Peraturan Bupati Ciamis Nomor 58 Tahun 2016 Bab II tentang Kedudukan, Susunan Organisasi Tugas, dan Paragraf 3 Bidang Destinasi Pariwisata Pasal 10 Ayat (2)

⁴ PERBUP No. 53 Tahun 2018. Bab II tentang UPTD pada DINPAR Paragraf 2 Pasal 4.

tarik wisatawan untuk dikunjungi. Sebagaimana terkandung dalam BAB V Arah kebijakan pembangunan jangka panjang dimana misi, dan tujuan sasaran pokok pengembangan jangka panjang Kab.Ciamis tahun 2005-2025 dengan misi; meningkatkan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang berwawasan lingkungan dengan tujuan untuk meningkatkannya hasil pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam dengan menjaga kelestarian lingkungan. Oleh karena itu perlu diperhatikan lagi arah kebijakan pembangunan jangka panjang pemerintah kab. Ciamis untuk meningkatkan pengelolaan yang baik terutama dalam lingkungan sektor wisata.

Sebagaimana yang disampaikan oleh Dinas Pariwisata bahwasanya pengelolaan sektor wisata akan dilaksanakan di tahun ini terkait penataan ataupun pengelolaan sektor wisata sudah tercatat dalam PERPRES No. 87 Tahun 2021 (Percepatan Pembangunan Kawasan Rebana dan Kawasan Jawa Barat bagian Selatan) Pasal (1) Dalam rangka penyediaan infrastruktur dan peningkatan investasi yang berdampak pada perekonomian regional dan nasional, dilakukan percepatan pembangunan di: (a.) kawasan rebana; dan (b.) kawasan jabar bagian selatan. Pasal (2) Bagian 2, Percepatan pembangunan kawasan jabar bagian selatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 huruf b meliputi; (a.) kab. Sukabumi (b.) kab. Cianjur (c.) kab. Garut (d.) kab. Tasikmalaya (e.) Kab. Ciamis (f.) Kab. Pangandaran⁵.

Maka dari itu, pemerintah daerah perlu melihat kembali kebijakan yang sudah ada terkait pengelolaan sektor wisata dimana, pemerintah daerah perlu terus

⁵ PERPRES No. 87 Tahun 2021 (Percepatan Pembangunan Kawasan Rebana dan Kawasan Jawa Barat bagian Selatan) Pasal (1) & Pasal (2)

melakukan upaya dalam meningkatkan daya saing objek wisata yang ada dan optimalisasi potensi destinasi wisata baru dengan meningkatkan kualitas dan kuantitas sarana pendukungnya dengan kebijakan pengelolaan yang sudah tertulis pemerintah harus lebih memperhatikan kebijakan dengan menjankan aspek implmentasi kebijakan dan melaksanakannya sesuai dengan target.