

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teoritis

2.1.1 Konsep Implementasi Kebijakan

Penerapan (Implementasi) dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), diartikan sebagai penerapan atau pelaksanaan, merupakan kemampuan penggunaan suatu materi yang telah dipelajari kedalam situasi kongkret atau nyata. Menurut Hanifah Harsono, (2007:67) dalam jurnal yang ditulis mamoto dan teman-temannya mengemukakan bahwa implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan kegiatan menjadi tindakan kebijakan dari politik administrasi. Hal ini merupakan bentuk nyata dari adanya rancangan kegiatan sehingga dapat dilaksanakan.(Mamoto et al., 2018).

Sedangkan, menurut Leo Agustino (2014), “implementasi 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”. Penerapan atau Implementasi mempunyai beberapa tiga unsur yang penting untuk dijalankan. Meliputi: adanya program, adanya target kelompok, serta adanya pelaksanaan. (Mamoto et al., 2018).

Implementasi Kebijakan menurut Merrile S. Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan

lingkungan implementasi (*context of implementation*). Isi kebijakan merujuk pada substansi dari kebijakan itu sendiri, termasuk tujuan yang ingin dicapai, kelompok sasaran yang dituju, tingkat perubahan yang diharapkan, serta manfaat yang dihasilkan. Grindle menekankan bahwa efektivitas implementasi sangat bergantung pada seberapa jelas kebijakan dirumuskan dan sejauh mana kebijakan tersebut mampu memberikan manfaat yang konkret bagi kelompok sasaran. Kebijakan yang rumusannya kabur atau mengandung ambiguitas cenderung menimbulkan interpretasi yang berbeda di antara pelaksana, sehingga implementasinya tidak berjalan seragam.

Selain itu, isi kebijakan juga mengandung kepentingan berbagai aktor yang terlibat, mulai dari elit politik, birokrasi, hingga kelompok masyarakat. Ketika kepentingan elit tertentu terlalu dominan dalam perumusan kebijakan, implementasi dapat berjalan tidak seimbang dan lebih mengakomodasi kebutuhan elit dibanding kepentingan publik. Di sisi lain, kebijakan yang menuntut perubahan besar atau bersifat struktural biasanya menghadapi resistensi lebih kuat karena menantang kepentingan dan kenyamanan birokrasi yang sudah mapan.

Sumber daya yang dialokasikan untuk mendukung pelaksanaan kebijakan juga menjadi faktor kunci. Kebijakan yang baik di atas kertas dapat gagal apabila tidak ditopang oleh anggaran yang memadai, kualitas sumber daya manusia yang kompeten, dan sarana pendukung yang cukup. Dengan demikian, isi kebijakan merupakan fondasi awal

yang menentukan bagaimana implementasi dapat berjalan secara efektif dan terarah.

Lingkungan implementasi merujuk pada kondisi eksternal yang memengaruhi proses pelaksanaan kebijakan. Grindle melihat bahwa kebijakan tidak diimplementasikan dalam ruang yang netral, melainkan berada di dalam arena politik, sosial, dan kelembagaan yang sarat kepentingan. Konfigurasi kekuasaan antar-aktor memiliki pengaruh besar terhadap bagaimana kebijakan diterjemahkan menjadi tindakan di lapangan. Ketika terdapat aktor yang memiliki posisi dominan, seperti elit birokrasi atau elit politik, mereka dapat mengarahkan bahkan memodifikasi implementasi agar sejalan dengan kepentingan mereka.

Karakter institusi pelaksana turut menentukan dinamika implementasi. Birokrasi yang hierarkis, kaku, dan tidak adaptif biasanya cenderung menjalankan kebijakan secara formalistik, hanya berfokus pada aspek administratif tanpa menggali esensi kebijakan itu sendiri. Sebaliknya, institusi dengan budaya kerja yang responsif lebih mampu menyesuaikan implementasi dengan kebutuhan masyarakat dan kondisi lapangan.

Komitmen pelaksana kebijakan juga menjadi faktor penting dalam keberhasilan implementasi. Pelaksana yang tidak memiliki pemahaman mendalam tentang kebijakan atau tidak memiliki motivasi untuk melaksanakan kebijakan dengan baik akan cenderung menjalankan tugas secara minimalis. Tingkat responsivitas pelaksana dalam

menghadapi dinamika lapangan sangat menentukan apakah kebijakan dapat berjalan efektif atau justru berhenti pada tataran prosedural.

Tidak kalah penting, dukungan kelompok sasaran juga menjadi penentu keberhasilan kebijakan. Ketika masyarakat, komunitas lokal, atau kelompok penerima manfaat menunjukkan resistensi atau tidak memahami tujuan kebijakan, implementasi dapat terhambat. Sebaliknya, dukungan publik mempercepat penerimaan dan kelancaran kebijakan.

Melalui perspektif Grindle ini, implementasi kebijakan dapat dipahami sebagai proses yang dipengaruhi oleh kombinasi antara substansi kebijakan dan lingkungan sosial-politik yang mengitarinya. Keberhasilan implementasi tidak hanya bergantung pada kualitas kebijakan, tetapi juga pada sejauh mana aktor, institusi, dan masyarakat dapat bersinergi untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

Maka, teori tersebut didukung dengan adanya penelitian bahwa fenomena implementasi kebijakan pada pelaksanaannya dilapangan antara peraturan ideal dan kenyataan dilapangan, selalu ada celah kelalaian/pengabaian baik yang disengaja ataupun tidak disengaja yang menyebabkan pemerintah daerah harus selalu melakukan pengawasan (Khusufmawati et al., 2021).

2.1.2 Teori Elit

Suzanne Keller (1995) dalam (Lumendek, 2018), berpendapat elit secara etimologis berasal dari kata *eligere* yang berarti memilih. Elit politik adalah individu atau kelompok yang memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan politik. Jika acuan pada tingkat lokal maka elit lokal merupakan individu atau kelompok yang memegang peran penting dalam keputusan politik pada tingkat lokal. Keller juga berpendapat elit dipakai untuk membedakan minoritas-minoritas personal yang diangkat untuk melayani suatu kolektivitas dengan cara yang bernilai sosial yang pada gilirannya bertanggung jawab terhadap realisasi tujuan-tujuan sosial yang utama dan untuk kelanjutan tata sosial dengan mencakup penyertaan pada suatu proses sosial yang berlangsung dan sementara yang artinya tidak sama dengan mempertahankan hidup sehingga terdapat kemungkinan untuk tergantikan.

Saint-Simon (1760) membagi elit menjadi dua yaitu elit feodal dan elit industrial. Elit feodal dikenal sebagai para bangsawan, militer dan kaum religius yang dikenal dengan “kediktatoran mereka yang cakap”. Sedangkan, Elit industrial dikenal sebagai pemimpin bank, pimpinan perusahaan dan ahli teknik, dan juga para pekerja. Perbedaan antara elit feodal dan elit industrial, bahwa dikatakan elit feodal terkenal malas, hidup dari pekerjaan rakyat, dan tidak mempunyai pengertian ilmiah. Sedangkan, elit industrial adalah mereka yang rajin, kompeten, dan

bekerja atas dasar ilmu pengetahuan. Saint-Simon juga mengharapkan bahwa elit industrial ini memperluas usaha mereka untuk menciptakan lapangan kerja dan menguntungkan kaum buruh (Magnis-Suseno, 1999).

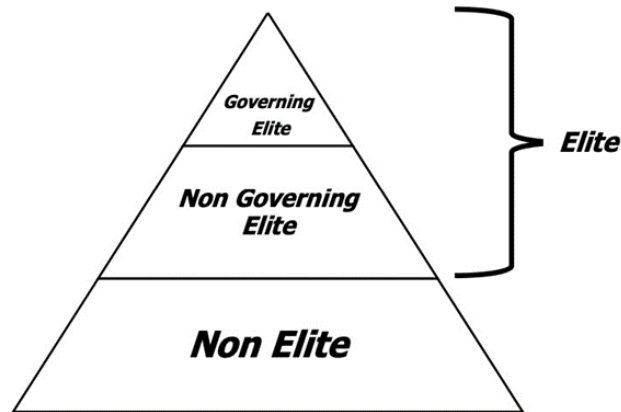
Vilfredo Pareto mendefinisikan secara terminologi elit kedalam setiap cabang kehidupan yang ada dimasyarakat akan memunculkan sebagian anggotanya sebagai elit. Dengan demikian, didalam masyarakat akan muncul elit dibidang ekonomi, hukum, politik, dan berbagai bidang lainnya. Merekalah yang disebut dengan elit pada bidang kehidupan masing-masing. Dengan demikian dapat ditarik benang merah bahwa Elit Politik adalah kelompok individu yang menduduki struktur puncak dalam bidang politik di masyarakat (Haryanto, 2017).

Stratifikasi sosial menurut Pareto dalam buku *Elit, Masa dan Kekuasaan: Suatu Bahasan Pengantar* karya Haryanto, (2017) bahwa individu atau sekelompok individu yang memiliki keunggulan-keunggulan tertentu akan tampil sebagai pemimpin di masyarakatnya. Mengarahkan individu-individu lainnya dalam kehidupan bermasyarakat dengan keunggulan-keunggulan yang melekat pada dirinya. Pareto dan Mosca juga mengatakan bahwa disetiap masyarakat yang tradisional ataupun yang modern, pasti ditemukan sekelompok kecil (minoritas) individu yang memerintah anggota masyarakat lainnya. Sekelompok kecil individu itu adalah lapisan elit yang sedang

memerintah atau “*governing elite*” dan kelompok elit yang tidak sedang memerintah atau “*non-governing elite*”. Mereka yang termasuk dalam kelompok elit yang sedang memerintah terdiri dari individu-individu yang menduduki jabatan-jabatan politis. Mereka yang termasuk dalam kelompok yang tidak sedang memerintah terdiri dari individu-individu yang tidak menduduki jabatan-jabatan politis, tetapi mempunyai kemampuan untuk memengaruhi secara langsung proses pembuatan kebijakan.

Pareto dan Mosca memberikan ilustrasi dalam bentuk piramida yang menunjukkan sebuah grafik piramida yang terbagi menjadi beberapa lapis. Piramida tersebut melukiskan masyarakat yang termasuk dalam kelompok elit yang jumlahnya lebih sedikit apabila dibandingkan lapis lainnya yang termasuk dalam kelompok elit (*non-elite*). Sementara itu, kelompok elit yang sedang berkuasa (*governing elite*) memiliki jumlah yang lebih kecil dibandingkan dengan kelompok elit lainnya yang tidak sedang memegang kendali pemerintahan (*non-governing elite*). Jika digambarkan dapat seperti gambar dibawah ini.

Gambar 2.1 Ilustrasi Elit



Sumber Buku: *Elit, Masa dan Kekuasaan: Suatu Bahasan Pengantar*

2.1.3 Teori Good Governance

a. Pengertian *Good Governance*

Sebuah sistem dalam organisasi atau pemerintah mempunyai tata kelola yang dirancang sedemikian rupa untuk mempermudah serta memaksimalkan kinerja dalam administrasi publik. Konsep *good governance* merupakan suatu penciptaan kondisi pelayanan yang baik, tentunya ini sangat baik dalam mencapai cita-cita mensejahterakan masyarakat.

Berikut adalah beberapa pengertian *good governance* menurut para ahli:

- 1) Sulaiman, 2013. Dalam (Sudirman, 2019) *Good Governance* adalah pemerintahan yang baik dalam standar proses dan hasilnya, semua unsur pemerintahan bisa bergerak secara sinergis, tidak saling berbenturan, memperoleh dukungan dari

rakyat dan terlepas dari gerakan-gerakan anarkis yang dapat menghambat proses pembangunan.

2) Menurut Bank Dunia yang dikutip Solichin 2017, (dalam Andi, 2021) menyebut *Good Governance* adalah suatu konsep dalam penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi investasi yang langka dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal framework* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan. Selain itu, Bank Dunia juga mensinonimkan *Good Governance* sebagai hubungan sinergis dan konstruktif diantara negara, sektor swasta dan masyarakat.

3) Sedarmayanti, (2012), mengatakan bahwa *Good Governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and service* disebut *governance* (pemerintah atau pemerintahan) sedangkan praktik terbaiknya disebut *Good Governance*.

4) *United Nation Development Programme* (UNDP) 1997, (dalam Rumapea & Rompas, 2016) mengemukakan bahwa *Good Governance* mempunyai sembilan prinsip yang dianut dan dikembangkan dalam penyelenggaraan pemerintah yang baik. Berikut prinsip-prinsip *Good Governance* (UNDP):

- a) Partisipasi : masyarakat memiliki hak suara yang sama.
- b) Aturan hukum: Berkeadilan, ditegakkan, dan dipatuhi secara utuh.
- c) Transparansi: Proses kelembagaan dan informasi dapat diakses secara bebas.
- d) Daya Tanggap: Setiap Institusi diarahkan pada upaya melayani pihak berkepentingan.
- e) Berorientasi Konsensus: Bertindak sebagai penengah dalam kepentingan berbeda.
- f) Berkeadilan: Kesempatan yang sama baik terhadap perempuan maupun laki-laki.
- g) Efektivitas dan Efisiensi: Hasil kegiatan kelembagaan harus sesuai kebutuhan.
- h) Akuntabilitas: Pemimpin memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik.
- i) Bervisi strategis: Sudut pandang yang luas dan berkelanjutan.

b. Prinsip-prinsip *Good Governance*

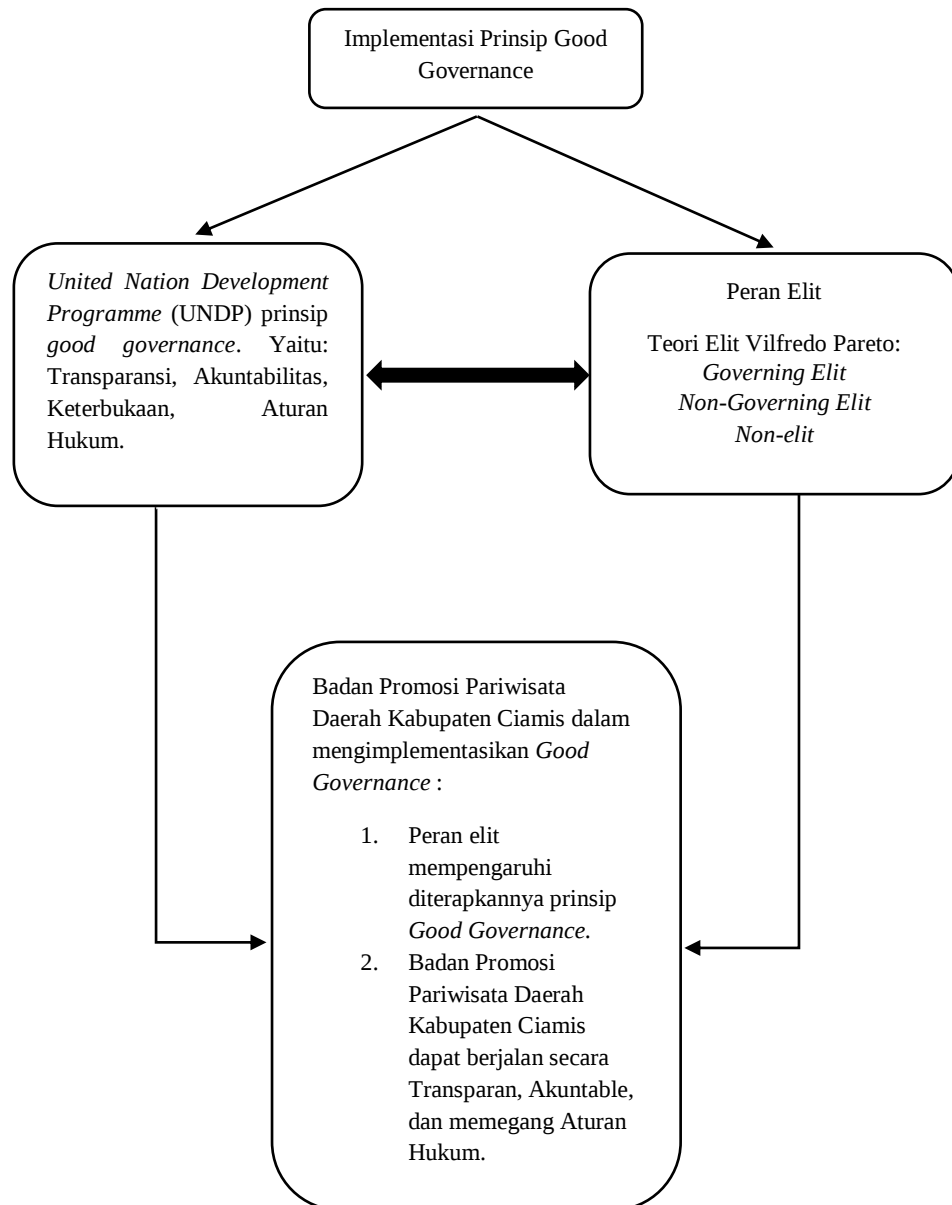
Menurut *United Nation Development Programme* (UNDP) dalam Sedarmayanti, (2004) terdapat empat unsur atau prinsip utama yang dapat memberi gambaran administrasi publik yang berciri pemerintahan yang baik yaitu: Akuntabilitas, Transparansi, Keterbukaan, dan Aturan Hukum.

1. Akuntabilitas: Pemerintah dan lembaga publik harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya.
2. Transparansi: Pengelolaan pemerintahan harus terbuka dan dapat diakses oleh masyarakat sehingga mudah dipahami.
3. Keterbukaan: Menyediakan peluang bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapat dan kritik terhadap pemerintah yang dianggap kurang transparan.
4. Aturan Hukum: Pemerintahan yang ideal ditandai oleh adanya jaminan kepastian hukum serta terpenuhinya rasa keadilan masyarakat dalam setiap kebijakan publik yang diambil.

Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa *Good Governance* adalah tata kelola penyelenggaraan pemerintah yang baik, dan bertanggung jawab, serta efektif dan efisien dalam mengelola pemerintahan yang bersinergi dengan masyarakat.

2.2 Kerangka Pemikiran

Gambar 2.2 Kerangka Pemikiran



Badan Promosi Pariwisata Daerah Kabupaten Ciamis merupakan lembaga baru yang dibentuk khusus untuk mempromosikan pariwisata di kabupaten ciamis. Selain itu, BPPD erat kaitannya dengan pengelolaan wisata yang ada di ciamis, tentunya dalam menjalankan birokrasi harus dengan optimal. Untuk mengetahui “Peran Elit Dalam Implementasi *Good Governance* Pada Badan Promosi Pariwisata Daerah Kabupaten Ciamis diterapkan serta seberapa besar peran elit dalam memengaruhi implementasi tersebut. Perlu adanya penelitian yang dilakukan dalam menjawab rumusan masalah penelitian dan mencapai tujuan dari penelitian yang akan dilakukan.

Unsur penelitian yang diambil dalam melandasi peran elit dalam memengaruhi implementasi *good governance*. Maka, dalam hal ini mengambil teori yang dikemukakan oleh Vilfredo Pareto bahwa Elit Politik adalah kelompok individu yang menduduki struktur puncak dalam bidang politik di masyarakat. Ketika elit politik menduduki puncak dari suatu lembaga akan ada pengaruh dalam menjalankan lembaga tersebut. Selanjutnya elit yang mempunyai kedudukan dalam tatanan sosial sehingga mempunyai kekuasaan dalam mempengaruhi *rulling class*. Pareto dan mosca membagi kedalam tiga unsur elit, yaitu *Governing elit*, elit yang mempunyai kedudukan jabatan akan sangat mempengaruhi kebijakan. *Non-governing elit* yaitu elit yang tidak mempunyai kebijakan tetapi mempunyai pengaruh dalam kebijakan. *Non-elit* bersifat tidak mempunyai jabatan serta tidak mempunyai pengaruh apapun dalam kebijakan.

Kemudian, teori elit yang digunakan akan berkaitan dengan teori yang dikemukakan oleh *United Nation Development Programme* (UNDP) dalam Sedarmayanti, (2004) mengemukakan bahwa terdapat empat prinsip utama dalam pelayanan publik untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Diantaranya: 1) Akuntabilitas, 2) Transparansi, 3) Keterbukaan, 4) Aturan Hukum. Keempat unsur tersebut yang dirasa sudah mewakili dari berbagai prinsip *Good Governance* yang ada serta layak dijadikan tolak ukur dalam penelitian ini.