

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### A. Studi Kepustakaan

##### 1. Konsep Pemerintahan

Pemerintahan berasal dari kata “pemerintah” yang mendapatkan akhiran-an terdapat kecendrungan perbedaan. Kata pemerintah menunjuk kepada individu-individu atau jawatan atau alat-alat perlengkapan negara, sedangkan pemerintahan adalah perbuatan atau cara-cara atau rumusan memerintah, misalnya pemerintahan yang adil, pemerintahan demokratis, pemerintahan diktator dan lain sebagainya, (dalam Tandjung, 2003: 4).

Menurut Sedarmayanti (2004;9), pemerintah yang baik dapat dikatakan sebagai pemerintah yang menghormati kedaulatan rakyat, yang memiliki tugas pokok yang mencakup :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Melaksanakan ketertiban umum, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan menurut Rasyid (2000:13) antara lain:

1. Menjamin keamanan Negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan didalam yang dapat

menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.

2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya keributan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan aparatur yang terjadi didalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Peraturan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
4. Melakukan pelayanan umum dengan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas.
7. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Strong dalam Syafiie (2005:22) mengemukakan pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan Negara, ke dalam dan luar. Oleh karena itu, pertama, harus mempunyai kekuatan militer, atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua, harus mempunyai kekuatan legislative atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga, harus mempunyai kekuatan financial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan Negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka

penyelenggaraan kepentingan Negara. Pemerintah dalam arti sempit adalah eksekutif yang melaksanakan fungsi menjalankan undang-undang, yaitu sekelompok orang yang diberi tugas untuk merencanakan, mengumpulkan, menyusun, mengorganisasi, menggerakkan, dan mengarahkan segenap upaya masyarakat/penduduk suatu Negara dalam rangka mencapai tujuan Negara yang telah ditetapkan.

Sebagaimana kita ketahui bersama, dalam studi ilmu politik gejala pemerintahan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pusaran kekuasaan. Bahkan menurut Kuper (2000: 418), istilah *government* (pemerintahan) dan segala bentuk implikasinya merupakan jantung dari studi ilmu politik. Demikian salah satu alasan mengapa ilmu pemerintahan pada umumnya sulit melepaskan diri dari bayang-bayang ilmu politik (Ndraha, 2005:7).

Menurut Kuper (2000:417), pemerintah lebih mengacu pada proses pengelolaan politik, gaya atau model pengurusan masalah-masalah umum serta pengelolaan sumber daya umum. Dalam konteks itu, menurut Robinson setidaknya terdapat 3 nilai penting yang menjadi sentrum dalam pembicaraan pemerintahan, yaitu; *akuntabilitas*, *legitimasi*, dan *transparansi*. Akuntabilitas berkaitan dengan seberapa besar efektivitas pengaruh dari mereka yang diperintah terhadap orang yang memerintah. Atau dalam bahasa sederhana adalah seberapa besar tingkat kepercayaan (*trust*) masyarakat terhadap pemerintahnya. Legitimasi menunjukkan pada hak negara untuk menjalankan kekuasaan terhadap warga negaranya serta seberapa jauh kekuasaan tersebut dipandang sah untuk diterapkan. Hal ini berkaitan dengan seberapa wajar dan pantas kekuasaan pemerintah patut

dilakukan, mengingat pemerintah adalah produk dan representasi dari masyarakat itu sendiri. Transparansi berhubungan dengan seberapa terbuka negara dalam menciptakan mekanisme untuk menjamin akses umum dalam pengambilan keputusan. Ini berkaitan dengan seberapa besar keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang meyakinkan mereka sebagai bagian dari semua konsekuensi yang akan terjadi (Labolo, 2010,20).

## **2. Konsep Manajemen Pemerintahan**

Manajemen pemerintahan juga menyangkut *design* dan implementasi sistem perencanaan, penyusunan pegawai, pengembangan pegawai, pengolahan karir, evaluasi kinerja, kompensasi pegawai dan hubungan ketatanegaraan yang baik. Manajemen Pemerintahan terdiri atas serangkaian keputusan dan praktek manajemen yang mempengaruhi langsung sumber daya manusia dan orang-orang yang bekerja pada organisasi pemerintahan. Manajemen pemerintahan merupakan aktivitas-aktivitas yang dilakukan agar sumber daya manusia di dalam organisasi pemerintahan dapat dilaksanakan secara efektif guna mencapai tujuan.

Menurut Stoner, et. al dalam Zulkifli (2005:28) mengatakan manajemen merupakan proses merencanakan, mengorganisasikan, memimpin dan mengendalikan pekerjaan anggota organisasi dan menggunakan semua sumber daya organisasi untuk mencapai sasaran organisasi yang sudah ditetapkan.

Wahyudi (2002:12) menyebutkan bahwa fungsi-fungsi pokok dari ilmu manajemen dengan penerapan pada sumber daya manusia organisasi adalah sebagai berikut :

- a. Fungsi Perencanaan, yaitu melaksanakan tugas dalam perencanaan kebutuhan, pengadaan, pengembangan, dan pemeliharaan sumber daya manusia.
- b. Fungsi Pengorganisasian, yaitu menyusun suatu organisasi dengan mendesain struktur dan hubungan antara tugas-tugas yang harus dikerjakan oleh tenaga kerja yang dipersiapkan.
- c. Fungsi Pelaksanaan, yaitu memberikan dorongan untuk menciptakan kemauan kerja yang dilaksanakan secara efektif dan efisien.
- d. Fungsi Pengendalian, yaitu melakukan pengukuran-pengukuran antara kegiatan yang dilakukan dengan standar-standar yang telah ditetapkan, khususnya di bidang tenaga kerja.

Disamping fungsi-fungsi pokok, manajemen sumber daya manusia memiliki beberapa fungsi-fungsi operasional. Dimana pada dasarnya fungsi operasional dari manajemen sumber daya manusia dapat diklasifikasikan dalam tiga fungsi operasional seperti diungkapkan oleh Wahyudi (2002:14), yaitu pengadaan, pengembangan dan pemeliharaan Sumber Daya Manusia.

Fungsi-fungsi operasional manajemen sumber daya manusia dalam ruang lingkup pengadaan sumber daya manusia dan pengembangan sumber daya manusia diarahkan untuk menjamin syarat dasar kemampuan kerja. Sedangkan fungsi-fungsi operasional manajemen sumber daya manusia dalam ruang lingkup

pemeliharaan sumber daya manusia diarahkan untuk menjamin syarat dasar kemampuan kerja.

### 3. Azaz Penyelenggaraan Pemerintahan

Indonesia menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari organisasi tingkat atas kepada tingkat bawahnya secara hirarkis. Melalui wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreativitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Selain itu desentralisasi dapat juga dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan dari pemerintah (pusat) kepada unit-unit sub nasional (daerah/wilayah) administrasi negara atau kepada kelompok-kelompok fungsional atau organisasi non pemerintahan/swasta (Rasyid, 2000 : 4).

Landasan konstitusi dianutnya asas desentralisasi daerah dapat dilihat pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana di amanatkan oleh Pasal 18 ayat (5), yang menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Pemberian kesempatan kepada Pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah. Namun pemberian otonom kepada daerah ini pada orde baru menyimpang dari undang-undang

tersebut. Tumbangnya Orde Baru, yang kemudian ditandai dengan masuknya Indonesia pada era reformasi dimana reformasi total ini memberi dampak pada pergeseran paradigma sistem pemerintahan dari sentralisme ke arah sistem yang desentralisme.

Sifat pemerintahan semacam ini memberikan keleluasan kepada daerah dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Perubahan ini juga terkait dengan aspek filosofi, teori dan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang hendak dicapai. Perubahan ini memberi peluang kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri secara luas dan bertanggungjawab, yang dikenal dengan otonomi daerah. Sebagai langkah awal dalam menata kembali tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang kacau akibat dari krisis multi dimensi tersebut, dilakukan perubahan konstitusi dengan mengamandemen UUD 1945 pasal 18 mengenai pemberian otonomi kepada daerah. Perubahan Pasal 18 ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota.

Melalui otonomi daerah tersebut sebagai wujud pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat melaksanakan wewenangnya untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah berdasarkan kepentingan masyarakat daerahnya. Pelaksanaan otonomi daerah tersebut menjadi peluang dan tantangan bagi daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena daerahlah yang lebih mengetahui aspirasi dan kehendak serta

potensi yang dimiliki daerahnya. Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi dan pertanggungjawaban kepada masyarakat (Widjaja, 2003 : 7 - 8).

#### **4. Kebijakan Publik**

Menurut Anderson, konsep kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah actor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan (Winarno. 2014:21).

Kebijakan menurut Islamy (2011:61) meskipun merupakan kata sudah sangat dikenal dalam kehidupan sehari-hari, ternyata kata kebijakan memiliki konotasi yang berbeda dengan kebijaksanaan. Kedua kata yang sering dicampur adukkan ternyata memiliki makna yang sangat berbeda. Kebijaksanaan berasal dari kata *wisdom*, sedangkan kebijakan berasal dari kata *policy*. Keduanya membutuhkan syarat-syarat yang berbeda dalam pelaksanaannya. Kebijaksanaan membutuhkan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh, sementara kebijakan dalam pelaksanaannya mencakup peraturan-peraturan di dalamnya dan sangat berkaitan dengan proses politik. Pendapat Islamy tersebut berbeda dengan Abidin (2004:112) yang tidak membedakan makna antara kata kebijakan dan kebijaksanaan selama kedua istilah itu diartikan sebagai keputusan pemerintah yang relatif bersifat umum dan ditujukan untuk masyarakat umum.

Ketika berbicara tentang kajian dan praktik kebijakan publik, Samudra (1994:52) menguraikan bahwa ada tiga cakupan yang menonjol yang berkaitan

dengan kajian dan praktik kebijakan publik. *Pertama* posisi kebijakan publik yang strategis dalam penentuan arah umum yang harus ditempuh untuk mengelola isu-isu yang ada di masyarakat, *kedua* menentukan ruang lingkup masalah yang dihadapi pemerintah, dan *ketiga* kemampuannya untuk mengetahui atau memetakan ukuran besarnya organisasi publik. Ketiga poin tersebut membuka wawasan kita bahwa kebijakan publik adalah sesuatu yang riil dalam hubungan antara masyarakat dan pemerintah, antara individu dan Negara. Kebijakan publik adalah sebuah respon atas apa yang sedang terjadi di masyarakat juga mencerminkan tentang apa-apa yang diinginkan untuk terjadi dan berubah dalam sebuah masyarakat.

Sementara Thomas Dye dalam Subarsono (2005:2) mendefinisikan kebijakan publik atau kebijakan Negara sebagai "*whatever governments choose to do or not to do*" (Apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan). Amara Raksasataya dalam Islamy juga mengemukakan bahwa kebijakan publik sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Berbeda dengan James E.Anderson dalam Subarsono (2006:2) kebijakan publik adalah sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian, industry, pertahanan, dan sebagainya, meskipun ada para aktor dan faktor dari luar pemerintah.

Dalam dimensi subjek Abidin (2004:121) kebijakan publik adalah kebijakan dari pemerintah. Kebijakan pemerintah dapat dianggap kebijakan yang resmi sehingga kebijakan tersebut mempunyai kewenangan yang dapat memaksa

masyarakat untuk patuh dan melaksanakan kebijakan tersebut. Wibowo (2004:56) memandang pemerintah sebagai suatu organisasi yang dibentuk sebagai hasil musyawarah atau konsensus dari semua pelaku politik baik pelaku individu maupun kelompok dan organisasi.

Menurut Nugroho (2009:135) kebijakan dalam arti peraturan perundangan mempunyai sejumlah bentuk, untuk Indonesia kita melihat tiga jenis kebijakan publik, yaitu yang dibuat oleh legislatif, eksekutif dan legislatif bersama eksekutif (dan sebaliknya).

Dunn dalam Wibowo (2004:70) mengatakan bahwa untuk mencapai tujuan kebijakan, pemerintah melakukan aksi dan tindakan yang berupa:

- 1) Penghimpunan sumber daya yang disebut input kebijakan
- 2) Pengelolaan sumber daya yang disebut proses/implementasi kebijakan, dimana dalam tahapan ini terdapat perilaku administratif, organisasional, dan politis.

### **5. Implementasi Kebijakan**

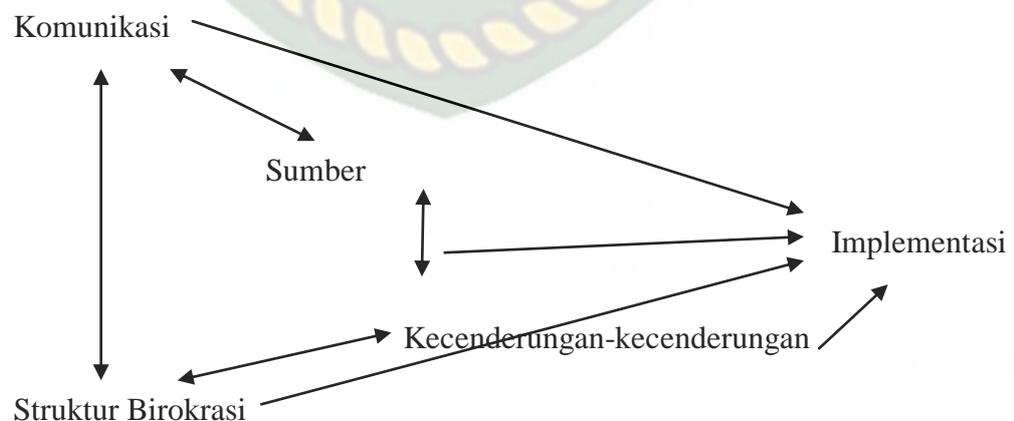
Suatu kebijakan harus dapat diimplementasikan. Meter dan Horn dalam Wibowo (2004:92) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan di dalam kebijakan. Implementasi kebijakan bisa didefinisikan juga sebagai cara yang dilaksanakan agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Dwijowijoto dalam Syafaruddin, 2008:78).

Ada empat kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik, yaitu sebagai berikut:

1. Perumusan kebijakan
2. Implementasi kebijakan
3. Evaluasi kebijakan
4. Revisi kebijakan, yang merupakan perumusan kembali dari kebijakan (Nugroho, 2009:145).

Dalam proses implementasi terdapat faktor atau variabel yang merupakan syarat-syarat terpenting guna berhasilnya proses implementasi, faktor-faktor ini juga secara tidak langsung mempengaruhi implementasi, faktor-faktor juga secara tidak langsung mempengaruhi implementasi kebijaksanaan melalui dampak pada masing-masing faktor. Dengan perkataan lain, komunikasi mempengaruhi sumber, kecenderungan dan struktur birokrasi yang pada gilirannya mempengaruhi implementasi. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada bagan berikut ini:

Bagan 1.1 Dampak Langsung dan Tidak Langsung pada Implementasi



Sumber: Winarno (2014:180)

Menurut Edwards dalam Winarno (2014:156-178) terdapat empat faktor yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu: (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi.

#### 1. Komunikasi

Komunikasi yaitu mengenai apa yang harus dilakukan, apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan oleh implementor kepada kelompok sasaran atau *target group* untuk mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan memunculkan resistensi dari kelompok sasaran. Para implementor harus secara intensif melakukan berbagai cara untuk mensosialisasikan tujuan dan manfaat dari pelaksanaan sebuah kebijakan.

Komunikasi merupakan suatu hal yang sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Komunikasi menyangkut proses penyampaian informasi atau transmisi, kejelasan informasi tersebut serta konsistensi informasi yang disampaikan. Pengetahuan atas hal-hal yang mereka kerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus dikomunikasikan kepada bagian personalia yang tepat.

Komunikasi sangat penting, karena suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana, dimana komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementer akan semakin

konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Menurut Winarno (2014:157) ada tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan aspek komunikasi ini, yaitu:

- a. Transmisi, yaitu penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu hasil implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam proses transmisi ini yaitu adanya salah pengertian, hal ini terjadi karena komunikasi implementasi tersebut telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga hal yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.
- b. Kejelasan informasi, dimana komunikasi atau informasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. Kejelasan informasi kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi kebijakan, dimana pada tataran tertentu para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan, tetapi pada tataran yang lain maka hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.
- c. Konsistensi informasi yang disampaikan, yaitu perintah ataupun informasi yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah jelas dan konsisten untuk dapat diterapkan dan dijalankan. Apabila perintah yang diberikan seringkali berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

## 2. Sumberdaya

Meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, maka implementasi tidak akan berjalan secara efektif. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif, dimana tanpa sumberdaya maka kebijakan hanya sekedar kertas dokumen. Dalam hal ini sumberdaya yang dimaksud adalah Sumber Daya Manusia (SDM) dari pelaksana kebijakan.

Menurut Winarno (2014:165) ada dua indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan aspek sumberdaya ini, yaitu:

- a. Kualitas pelaksana, seperti staf yang cukup dari segi jumlah.
- b. Kuantitas pelaksana, seperti memadai dan berkompeten dibidangnya.

## 3. Disposisi

Adalah sikap dan komitmen aparat pelaksana terhadap program, khususnya dari mereka yang menjadi implementer dari program, dalam hal ini terutama adalah aparatur birokrasi. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sedang apabila implementor memiliki sikap yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

Terdapat dua aspek yang perlu diperhatikan dalam mengatasi dampak dari sikap birokrat yang seringkali mengesampingkan implementasi kebijakan yang telah dibuat, yaitu:

- a. Penempatan pegawai (*staffing the bureaucracy*), dimana sikap dari para aparat birokrasi kadangkala menyebabkan masalah apabila sikap ataupun cara pandangnya berbeda dengan pembuat kebijakan. Apabila mendapat masalah dalam implementasi kebijakan khususnya dari perilaku aparat birokrasi pelaksana. Hal ini diselesaikan dengan mempertimbangkan pengangkatan eksekutif, sistem pelayanan publik, sistem aturan kepegawaian dan metode-metode personel yang sudah ada.
- b. Insentif (*incentives*), dimana mengganti susunan pegawai pada birokrasi pemerintahan adalah hal yang tidak mudah dan hal tersebut tidak menjamin proses implementasi berjalan lancar. Teknik lain yang dapat digunakan adalah dengan mengubah insentif. Memanipulasi atau mengubah insentif pembuat kebijakan pada level atas diharapkan dapat mempengaruhi kinerja atau tindakannya.

#### 4. Struktur birokrasi.

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Edwards menyatakan bahwa aspek-aspek dari struktur birokrasi, yaitu:

- a. Adanya suatu SOP (*Standard Operation Procedure*) yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksana program. SOP juga memberikan

keseragaman dalam tindakan para pegawai dalam organisasi yang kompleks dan luas, dimana dalam pelaksanaannya dapat menghasilkan fleksibilitas yang sangat baik (seseorang dapat dipindahkan dari suatu lokasi ke lokasi yang lain) serta adanya keadilan dalam pelaksanaan aturan.

- b. Fragmentasi (*fragmentation*) adalah adanya penyebaran tanggung jawab pada suatu area kebijakan di antara beberapa unit organisasi. Adapun akibat dari adanya fragmentasi, yaitu menyebabkan penyebaran tanggung jawab dan hal ini mengakibatkan koordinasi kebijakan menjadi sulit, dimana sumber daya dan kebutuhan atas kebutuhan atas kewenangan untuk menyelesaikan masalah yang timbul kadangkala tersebar di antara beberapa unit birokrasi. Oleh sebab itu perlu adanya kekuatan pemusatan koordinasi antara unit-unit yang terkait dan hal tersebut bukan hal yang mudah.

#### **6. Konsep Promosi Pariwisata**

Promosi merupakan kebijaksanaan pemasaran yang dilakukan oleh perusahaan atau lembaga-lembaga dalam rangka meningkatkan penjualan, dan juga merupakan suatu media atau strategi yang dilakukan oleh suatu perusahaan dalam memperkenalkan produknya kepada para konsumen.

Promosi adalah kegiatan yang dilakukan oleh suatu perusahaan untuk menonjolkan suatu keistimewaan produk yang dimiliki oleh suatu perusahaan dalam membujuk konsumen sasaran untuk membelinya (Kotler, 2000: 681).

Menurut Yoety, pada dasarnya maksud kata promosi adalah untuk memberitahu, membujuk, atau mengingatkan lebih khusus lagi. Tujuannya adalah untuk mempengaruhi potential-customers atau pedagang perantara melalui komunikasi agar mereka terpikirkan untuk melakukan sesuatu (Yoeti, 1997:71).

Dilakukannya promosi tentu saja memiliki suatu fungsi serta tujuan, dan berikut beberapa fungsi dan tujuan dilakukannya promosi. Menurut Terence A. Shimp (2000:7) fungsi dari kegiatan promosi antara lain:

- 1) *Informing* (memberikan informasi)
- 2) *Persuading* (membujuk)
- 3) *Reminding* (mengingat)
- 4) *Adding Value* (menambah nilai)
- 5) *Assisting* (mendampingi upaya-upaya lain dari perusahaan atau lembaga terkait)

Kelima fungsi yang disebutkan di atas lebih ditujukan kepada konsumen. Di samping itu promosi juga memiliki tujuan untuk memenangkan persaingan dengan kompetitor. Salah satu strategi memenangkan persaingan dalam dunia pemasaran atau promosi adalah menggunakan *Public Relations* dengan baik.

Secara umum tujuan dari diadakannya kegiatan promosi antara lain: untuk menyebarkan informasi produk kepada target pasar potensial, untuk mendapatkan kenaikan penjualan dan *profit*, untuk mendapatkan pelanggan baru dan menjaga kesetiaan pelanggan, untuk menjaga kestabilan penjualan ketika terjadi lesu pasar, membedakan serta mengunggulkan produk dibanding produk pesaing dan membentuk citra produk di mata konsumen sesuai dengan yang diinginkan.

Pariwisata menurut Suswantoro (2004:3) adalah suatu proses kepergian sementara dari seseorang atau lebih menuju tempat lain di luar tempat tinggalnya. Dorongan kepergiannya karena berbagai kepentingan, baik karena kepentingan ekonomi, sosial, politik, kebudayaan, agama, kesehatan maupun kepentingan lainnya seperti ingin tahu, menambah pengalaman ataupun untuk belajar. suatu perjalanan dianggap sebagai perjalanan wisata bila memenuhi tiga persyaratan yang diperlukan, yaitu :

- 1) Harus bersifat sementara
- 2) Harus bersifat sukarela (*voluntary*) dalam arti tidak terjadi paksaan
- 3) Tidak bekerja yang sifatnya menghasilkan upah ataupun bayaran.

Dari konsep Pariwisata, muncul istilah wisatawan. Wisatawan adalah semua orang yang memenuhi syarat, yaitu meninggalkan rumah kediaman mereka untuk jangka waktu kurang dari satu tahun dan sementara mengeluarkan uang ditempat yang mereka kunjungi tanpa dengan maksud tidak mencari nafkah ditempat tersebut (Pandit, 2006:32).

Jadi dapat disimpulkan pariwisata adalah suatu usaha rangkaian kegiatan yang di lakukan pemerintah, swasta, dan masyarakat untuk meningkatkan, memelihara atau membangun, baik secara kuantitatif maupun kualitatif terhadap ciptaan Tuhan, manusia, tata hidup, seni budaya dan tempat atau keadaan alam yang mempunyai daya tarik untuk dikunjungi atau dinikmati oleh wisatawan.

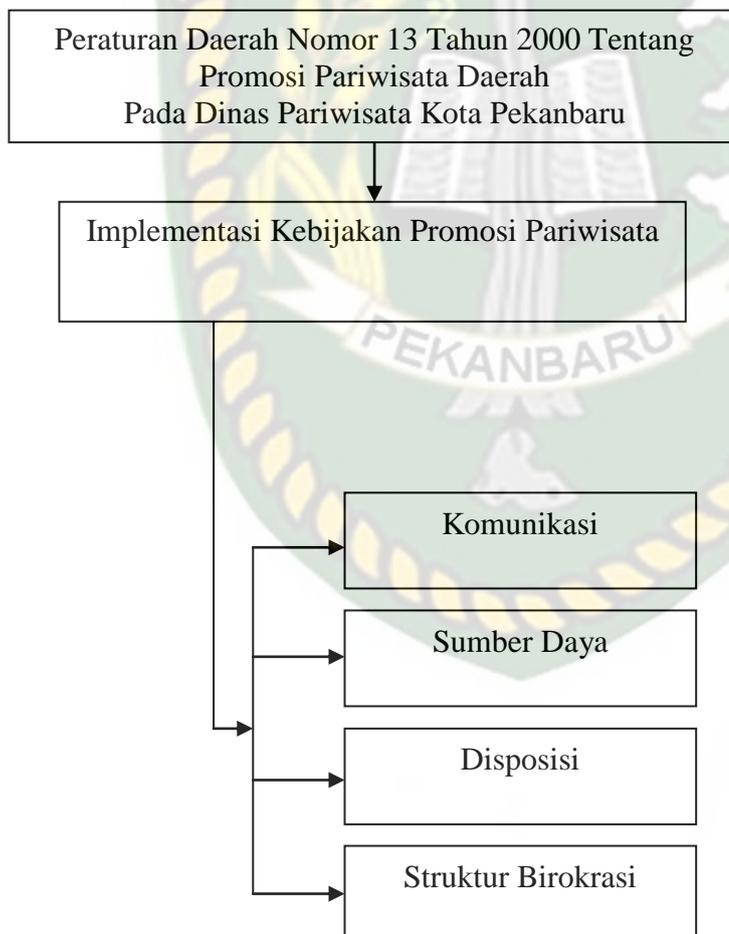
Berdasarkan uraian di atas, promosi pariwisata daerah adalah upaya dan kegiatan secara sistematis yang dilaksanakan oleh daerah guna merangsang

masyarakat agar menggunakan waktu luangnya untuk melakukan wisata ke Daerahnya.

## B. Kerangka Pikiran.

Berdasarkan teori yang telah diuraikan dalam studi kepustakaan, maka penulis membuat suatu kerangka pikiran dari penelitian ini, sebagai berikut:

Gambar II.1 Kerangka Pikiran Tentang Implementasi Kebijakan Promosi Pariwisata Yang Dilakukan Oleh Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kota Pekanbaru.



Sumber: Modifikasi penelitian, 2017

### C. Konsep Operasional

Untuk memudahkan penganalisaan dan tidak mengaburkan konsep agar tujuan penelitian dapat tercapai maka penulis merasa perlu membatasi dan mengoperasionalkan konsep-konsep yang dipakai, konsep-konsep tersebut antara lain:

1. Kebijakan adalah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.
2. Implementasi kebijakan adalah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan di dalam kebijakan.
3. Komunikasi yaitu mengenai apa yang harus dilakukan, apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan oleh implementor kepada kelompok sasaran atau *target group* untuk mengurangi distorsi implementasi.
4. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif, dimana tanpa sumberdaya maka kebijakan hanya sekedar kertas dokumen. Dalam hal ini sumberdaya yang dimaksud adalah Sumber Daya Manusia (SDM) dari pelaksana kebijakan.
5. Disposisi adalah sikap dan komitmen aparat pelaksana terhadap program, khususnya dari mereka yang menjadi implementer dari program, dalam hal ini terutama adalah aparatur birokrasi.

6. Struktur birokrasi adalah struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

#### D. Operasional Variabel

Operasional variabel penelitian ini yaitu tentang implementasi kebijakan promosi pariwisata yang dilakukan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Pekanbaru. Adapun penjabaran variabel tersebut kedalam operasionalisasi variabel dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel II.1 : Konsep Operasional dan Operasional Variabel.

<b>Konsep</b>	<b>Variabel</b>	<b>Indikator</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
Promosi pariwisata yang dilakukan oleh dinas kebudayaan dan pariwisata Kota Pekanbaru	Implementasi kebijakan	1. Komunikasi 2. Sumberdaya 3. Disposisi 4. Struktur birokrasi

Sumber: Modifikasi penelitian, 2017