

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA BERPIKIR

#### A. STUDI KEPUSTAKAAN

##### 1. Konsep Ilmu Pemerintahan

Ilmu menurut Pramuji (dalam Syafie, 2007 : 13) harus ada objeknya, terminologinya yang khas, Metodologinya yang khas, filosofi yang khas dan teorinya yang khas. Sedangkan menurut Soekanto (1990:6) ilmu pengetahuan adalah pengetahuan yang tersusun sistematis dengan menggunakan kekuatan pemikiran, pengetahuan mana selalu dapat diperiksa dan di telaah dengan kritis oleh setiap orang lain yang mengetahuinya.

Sedangkan Hatta (1995 : 14) mengatakan bahwa ilmu adalah pengetahuan yang teratur tentang pekerjaan hukum kausal dalam suatu golongan masalah yang sama tabiatnya, maupun menurut kedudukannya yang tampak dari luar, maupun menurut bagunannya dari dalam.

Ilmu pengetahuan dapat didefinisikan sebagai suatu objek yang memiliki kelompok prinsip, dalil, rumus yang melalui percobaan yang sistematis dilakukan berulang kali teruji kebenarannya, prinsip-prinsip, dalil-dalil dan rumusan mana yang dapat di pelajari. (Siagian, 1985 : 1). Jadi berdasarkan teori diatas dapat di definisikan bahwa ilmu pengetahuan itu kongkrit, sehingga dapat diamati, di pelajari dan diajarkan serta teruji kebenarannya, memiliki metodologi, objek.

Pemerintah merupakan sekelompok orang yang dianggap mampu untuk menjalankan pemerintahan secara sah berdasarkan undang-undang. Syafiie (2005 : 20) mengemukakan bahwa pemerintah berasal dari kata pemerintah, dan pemerintah berasal dari kata perintah yang memiliki empat unsure yaitu : ada dua pihak terkandung, kedua pihak tersebut memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki kewenangan dan yang di perintah memiliki kekuatan.

Sedangkan konsep pemerintahan menurut Situmorang (1993 : 7) dapat diartikan sebagai badan atau lembaga para penguasa sebagai jabatan pemerintah untuk melaksanakan kegiatan pemerintah, pelaksanaan kegiatan pemerintah tersebut diharapkan menaati ketentuan hukum dalam batas wilayah Negara, baik oleh setiap warga Negara maupun secara kolektif oleh setiap komponen pemerintahan dan masyarakat.

Ndraha (2005 : 36), Pemerintah adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi kebutuhan kepentingan manusia dan masyarakat, sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan kepentingan manusia dan masyarakat.

Pemerintah adalah gejala social artinya terjadi pada hubungan antara masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok, maupun kelompok dengan individu. (Ndraha, 1997 : 6).

Secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan menurut Rasyid (1997 : 13) antara lain:

1. Menjamin keamanan dari segala ancaman baik dari luar negeri maupun dalam negeri.

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

Selain itu dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah disebutkan bahwa dalam menjalankan pemerintahan disebut azas pemerintahan agar berjalan sesuai tujuan di bentuknya Negara, yaitu:

1. Azas desentralisasi adalah azas penyerahan sebagian urusan dari pemerintah kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
2. Azas dekosentralisasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada wilaya, atau kepala instansi vertical tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah.
3. Tugas pembantu adalah azas untuk turut sertanya pemerintah daerah bertugas dalam melaksanakan urusan pemerintah pusat yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

Selanjutnya menurut Musanef (dalam Syafiie 2007 : 32) mengatakan bahwa ilmu pemerintahan dapat didefinisikan sebagai berikut:

1. Suatu ilmu yang dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsure-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian kedalam antar dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakilkan oleh dinas itu, atau
2. Suatu ilmu yang menyelidiki bagaimana cara orang yang terbaik dari setiap dinas umum sebagai suatu kebulatan yang menyelidiki secara sistematis problem-problem sentralisasi, desentralisasi, koordinasi pengawasan kedalam dan keluar, atau
3. Suatu ilmu pemegetahuan yang menyelidiki bagaimana sebaiknya hubungan antara pemerintah dengan diperintah, dapat diatur sedemikian rupa sehingga dapat dihindari timbulnya pertentangan-pertentangan antara pihak yang satu dengan pihak yang lainnya, dan mengusahakan agar

terdapat keserasian pendapatan serta daya tidak yang efektif dan efisien dalam pemerintahan, atau

4. Ilmu yang diterapkan dan mengadakan penyelidikan dinas umum dalam arti yang seluas-luasnya, baik terhadap susunan, maupun organisasi yang menyelenggarakan tugas penguasa, sehingga di peroleh metode-metode bekerja yang setepat-tepatnya untuk mencapai tujuan Negara.

Kemudian Braz (dalam Safiie 2007 : 35) mengatakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari tatacara bagaimana lembaga atau dinas pemerintahan umum disusun dan difungsikan, baik secara internal maupun keluar.

Syafhendri (2008 : 35) mengatakan bahwa pemerintah baik pusat maupun daerah mempunyai fungsi utama dalam negoisasi dan menggali berbagai kepentingan warga Negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada dalam memberikan pelayanan, baik pelayanan perorangan maupun pelayanan publik, pembagunan fasilitas ekonomi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan meberi perlindungan kepada masyarakat.

Pemerintah dalam arti sempit adalah Eksekutif yang menjalankan pemerintahan dengan pedoman atas peraturan-peraturan yang telah ditetapkan. Sedangkan pemerintah dalam arti luas adalah eksekutif, legislative, yudikatif secara bersama-sama menjalankan pemerintah dengan saling berkoordinasi agar tujuan Negara dapat terwujud.

Selanjutnya Budiarjo (2003 : 21) mengemukakan bahwa pemerintah adalah segala kegiatan terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berdasarkan dasar Negara. Rakyat atau penduduk dalam wilayah suatu Negara memiliki tujuan untuk mewujudkan Negara dengan konsep-konsep dasar Negara tersebut.

Menurut Yusri Munaf (2015;47) Pemerintahan dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan/Negara.

Menurut Robert Mac Iver (dalam Yusri Munaf 2015;47) Bentuk-bentuk Pemerintahan mengemukakan bahwa ikhtisar format pemerintahan yang berbasis pada kontitusi oligarki dan pemerintahan yang pada konstitusi demokrasi yaitu :

1. Bentuk pemerintah berbasis pada kontitusi oligarki adalah pemerintah yang bersifat monarkis (*monarchy*), pemerintahan yang bersifat diktatoris (*dictatorship*), pemerintahan yang bersifat teokratis, dan pemerintahan yang bersifat pluraristik (*plural headship*).
2. Bentuk pemerintah berbasis pada kontitusi oligarki adalah konstitusi demokrasi (*democracy*) adalah system pemerintahan monarkis dengan kekuasaan yang terbatas dan system pemerintahan dengan pola republik. Dalam perkembangannya, system pemerintahan dengan pola republic semakin memperkuat bentuk pemerintahan yang demokratis. Pada dasarnya bentuk-bentuk Pemerintahan demokrasi adalah limited monarcy kemudian berkembang menjadi pemerintahan republik.

Bentuk pemerintah pada dasarnya menyatakan struktur organisasi dan fungsi pemerintahan. Kopstein dan Lichbach (dalam Yusri Munaf, 2015;48) mengatakan bahwa bentuk pemerintahan suatu istilah yang digunakan untuk merujuk pada rangkaian institusi politik yang digunakan untuk mengorganisasikan suatu negara untuk menegaskan kekuasaannya atas suatu komunitas komunikasi politik.

## 2. Konsep Kebijakan

Pemerintah sebagai pelaksana pemerintah memiliki wewenang untuk mengeluarkan berbagai kebijakan agar program-program pembangunan, pelayanan dan pemberdayaan serta tujuan berdirinya Negara dapat tercapai.

Menurut Partowidagdo dalam anwar (2011:42) model kebijakan adalah rekonstruksi bantuan untuk menata secara imajinatif dan menginterpretasikan pengalaman-pengalaman keadaan bermasalah untuk mendeskripsikan menjelaskan dan meramalkan aspek-aspek dengan maksud memecahkan permasalahan. Manfaatnya pertama karena kebijakan public merupakan proses yang kompleks, karena itu sifat model yang menyederhanakan realitas akan sangat membantu dalam memahami realitas yang kompleks itu. Kedua, sifat alamiah manusia yang tidak mampu memahami realitas yang kompleks tanpa menyederhanakan terlebih dahulu.

Menurut Dunn (2003 :105) perumusan kebijakan adalah merupakan suatu informasi yang relevan dengan kebijakan guna dimanfaatkan pada tingkat politik dalam rangka pemecahan suatu masalah. Adapun indikasi dari pada perumusan kebijakan ini adalah :

1. Pengelolaan informasi, yaitu usaha yang dilakukan oleh setiap badan atau instansi yang dapat dijadikan sebagai pertimbangan dalam pembuatan suatu kebijakan.
2. Penetapan alternatif-alternatif, merupakan penilaian yang diperoleh dari beberapa usulan yang ada.
3. Penerapan sarana keputusan, menggunakan berbagai potensi yang dimiliki badan/instansi tersebut sebagai balian pertimbangan dalam pembuatan kebijakan.
4. Penilaian terhadap isi kebijakan, melakukan tindakan evaluasi yang dilakukan oleh pembuat kebijakan.

Kebijakan merupakan ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan, atau petunjuk bagi setiap usaha dan aparatur pemerintah sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan tertentu. (Kansil dan cristine 2008 : 190)

Menurut Anderson (dalam Tangkilisan 2003 : 3) menyatakan bahwa *“Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials”*. Dari pernyataan tersebut, dapat dikatakan bahwa :

1. Kajian pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan
2. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah
3. Kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu.
4. Kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan.

Menurut Syafiie (2010; 150) menyebutkan :”Model kebijakan yang sesuai dengan situasi sekarang ini adalah model sistem dimana memperhatikan desakan-desakan lingkungan yang antara lain berisi tuntutan, dukungan, hambatan, tantangan, gangguan, rintangan, ujian, kebutuhan atau keperluan dan lain-lain yang mempengaruhi public polic, bukan sebaliknya, mementingkan kepentingan pribadi atau kelompok”.

Raksasataya (dalam Islamy 2007 : 17) memuat tiga elemen kebijaksanaan yaitu identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai, taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan, penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Tangkilisan (2003 : 6) menyebutkan bahwa pembiratan . kebijakan merupakan sebuah aktifitas yang diarahkan tujuan sebagai yang dimiliki ciri tersendiri dari aktifitas fisik dan ekspresif murni bertujuan untuk mempengaruhi prospektif( masa depan) alternatif arah yang dikehendaki.

Kebijaksanaan menurut Wahab (2004 : 3). adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Selanjutnya dalam menilai Pelaksanaan Tugas tersebut perlu dilakukan pengawasan, sehingga pengawasan dapat diartikan meliputi, mengawasi berjalan dan dilaksanakannya rencana, memberikan pandangan berdasarkan standar yang telah ditetapkan. Dengan demikian pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan. Menilainya dan mengoreksinya dengan maksud supaya pelaksanaan sesuai dengan rencana semula.

### **3. Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantuan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintah dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi. Disamping itu, sebagai konsekuensi negara kesatuan memang

tidak dimungkinkan semua wewenang pemerintah didesentralisasikan dan diotonomkan sekalipun kepada daerah.

Ruang lingkup dekonsentrasi dan tugas pembantuan mencakup aspek penyelenggaraan, pengelolaan dana, pertanggungjawaban dan pelaporan, pembinaan dan pengawasan, pemeriksaan, serta sanksi. Penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan (PP 7/2008), meliputi:

- a. Pelimpahan urusan pemerintahan;
- b. Tata cara pelimpahan;
- c. Tata cara penyelenggaraan; dan
- d. Tata cara penarikan pelimpahan.

Pengelolaan dana dekonsentrasi dalam Pasal 8 PP 7/2008 meliputi:

- 1) Prinsip pendanaan;
- 2) Perencanaan dan penganggaran;
- 3) Penyaluran dan pelaksanaan; dan
- 4) Pengelolaan barang milik negara hasil pelaksanaan dekonsentrasi.

Pertanggungjawaban dan pelaporan dekonsentrasi dalam Pasal 8 PP 7/2008 meliputi:

- a. Penyelenggaraan dekonsentrasi; dan
- b. Pengelolaan dana dekonsentrasi.

Penyelenggaraan tugas pembantuan dalam Pasal 8 PP 7/2008 meliputi:

- 1) Penugasan urusan pemerintahan;
- 2) Tata cara penugasan;

- 3) Tata cara penyelenggaraan; dan
- 4) Penghentian tugas pembantuan.

Pengelolaan dana tugas pembantuan dalam Pasal 8 PP 7/2008 meliputi:

- a. Prinsip pendanaan;
- b. Perencanaan dan penganggaran;
- c. Penyaluran dan pelaksanaan; dan
- d. Pengelolaan barang milik negara hasil pelaksanaan tugas pembantuan.

Pertanggungjawaban dan pelaporan tugas pembantuan dalam Pasal 8 PP 7/2008 meliputi:

- a. Penyelenggaraan tugas pembantuan; dan
- b. Pengelolaan dana tugas pembantuan.

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil Pemerintah di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten dan kota. Dasar pertimbangan dan tujuan diselenggarakannya asas dekonsentrasi yaitu:

- a. Terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Terwujudnya Pelaksanaan Tugas nasional dalam mengurangi kesenjangan antar daerah;

- c. Terwujudnya keserasian hubungan antar susunan pemerintahan dan antarpemerintahan di daerah;
- d. Teridentifikasinya potensi dan terpeliharanya keanekaragaman sosial budaya daerah;
- e. Tercapainya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, serta pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum masyarakat; dan
- f. Terciptanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam system administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan asas tugas pembantuan adalah cerminan dari sistem dan prosedur penugasan Pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pembangunan yang disertai dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi penugasan. Tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Pemberian tugas pembantuan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan umum. Tujuan pemberian tugas pembantuan adalah memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan, serta membantu penyelenggaraan pemerintahan, dan pengembangan pembangunan bagi daerah dan desa.

Tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah kepada daerah dan/atau desa meliputi sebagian tugas-tugas Pemerintah yang apabila dilaksanakan oleh daerah dan/atau desa akan lebih efisien dan efektif. Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah provinsi sebagai daerah otonom kepada kabupaten/kota dan/atau desa meliputi sebagian tugas-tugas provinsi, antara lain dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta sebagian tugas pemerintahan dalam bidang tertentu lainnya, termasuk juga sebagian tugas pemerintahan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten dan kota.

Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah kabupaten/kota kepada desa mencakup sebagian tugas-tugas kabupaten/kota di bidang pemerintahan yang menjadi wewenang kabupaten/kota. Penyelenggaraan ketiga asas sebagaimana diuraikan tersebut di atas memberikan konsekuensi terhadap pengaturan pendanaan. Semua urusan pemerintahan yang sudah diserahkan menjadi kewenangan pemerintah daerah harus didanai dari APBD, sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah harus didanai dari APBN melalui bagian anggaran kementerian/lembaga. Pengaturan pendanaan kewenangan Pemerintah melalui APBN mencakup pendanaan sebagian urusanpemerintahan yang akan dilimpahkan kepada gubernur berdasarkan asas dekonsentrasi, dan sebagian urusan pemerintahan yang akan ditugaskan kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan.

Hal ini sejalan dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang

menyatakan bahwa perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan atas penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Sejalan dengan hal itu, maka penyerahan wewenang pemerintahan, pelimpahan wewenang pemerintah, dan penugasan, dan tugas pembantu juga harus diikuti dengan pengaturan pendanaan dan pemanfaatan sumber daya nasional secara efisien dan efektif.

Berdasarkan pokok-pokok pemikiran sebagaimana yang diuraikan di atas, maka penyelenggaraan dan pengelolaan dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan menjadi sangat penting untuk diberikan pengaturan secara lebih mendasar dan komprehensif. Berikut akan dijabarkan lebih lanjut berkenaan dengan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Pelimpahan Urusan Pemerintahan dalam penyelenggaraan dekonsentrasi berdasarkan Pasal 11 PP 7/2008 meliputi: (1) Pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dapat dilakukan kepada gubernur. (2) Selain dilimpahkan kepada gubernur, sebagian urusan pemerintah dapat pula dilimpahkan kepada: (a) instansi vertikal; (b) pejabat Pemerintah di daerah. Jangkauan pelayanan atas penyelenggaraan sebagian urusan pemerintahan yang dilimpahkan dapat melampaui satu wilayah administrasi pemerintahan provinsi.

Untuk urusan pemerintahan yang dapat dilimpahkan kepada gubernur dalam Pasal 13 ayat (3) PP 7/2008, didanai dari APBN bagian anggaran kementerian/lembaga melalui dana dekonsentrasi. Pendanaan dalam rangka dekonsentrasi dialokasikan untuk kegiatan yang bersifat non-fisik. Penyaluran

dana dekonsentrasi dilakukan oleh Bendahara Umum Negara atau kuasanya melalui Rekening Kas Umum Negara. Penerimaan sebagai akibat pelaksanaan dekonsentrasi merupakan penerimaan negara dan wajib disetor oleh Pejabat Kuasa Pengguna Anggaran ke Rekening Kas Umum Negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Semua barang yang dibeli atau diperoleh dari pelaksanaan dana dekonsentrasi merupakan barang milik negara. Barang milik negara tersebut dapat dihibahkan kepada daerah.

Pertanggungjawaban dan pelaporan dekonsentrasi mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas. Aspek manajerial terdiri dari perkembangan realisasi penyerapan dana, pencapaian target keluaran, kendala yang dihadapi, dan saran tindak lanjut. Aspek akuntabilitas terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, catatan atas laporan keuangan, dan laporan barang. Kepala SKPD provinsi bertanggung jawab atas pelaporan kegiatan dekonsentrasi. Kepala SKPD provinsi selaku Kuasa Pengguna Anggaran/Barang dekonsentrasi bertanggung jawab atas pelaksanaan dana dekonsentrasi.

Berkenaan dengan tugas pembantuan, pemerintah dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan. Pemerintah provinsi, juga dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan provinsi, serta, Pemerintah kabupaten/kota dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari Pemerintah kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa merupakan sebagian urusan pemerintahan diluar 6 (enam) urusan yang bersifat mutlak yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan Pemerintah. Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa merupakan sebagian urusan pemerintahan yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan pemerintah provinsi. Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa merupakan sebagian urusan pemerintahan yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan pemerintah kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari pemerintah kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa didanai dari APBN bagian anggaran kementerian/lembaga melalui dana tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang ditugaskan dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa didanai dari APBD provinsi. Urusan pemerintahan yang ditugaskan dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa didanai dari APBD kabupaten/kota.

Pendanaan dalam rangka tugas pembantuan dialokasikan untuk kegiatan yang bersifat fisik. Semua barang yang dibeli atau diperoleh dari pelaksanaan dana tugas pembantuan merupakan barang milik negara. Barang milik negara dapat dihibahkan kepada daerah. Penghibahan, penatausahaan, penggunaan dan pemanfaatan barang dalam Pasal 57 ayat (2) PP 7/2008, merupakan bagian yang

tidak ferpisahkan dari pengelolaan barang milik negara/daerah. Pertanggungjawaban dan pelaporan tugas pembantuan juga mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas. Aspek manajerial terdiri dari perkembangan realisasi penyerapan dana, pencapaian target keluaran, kendala yang dihadapi, dan saran tindak lanjut. Aspek akuntabilitas terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, catatan atas laporan keuangan, dan laporan barang. Kepala SKPD provinsi atau kabupaten/kota selaku Kuasa Pengguna Anggaran/Barang tugas pembantuan bertanggung jawab atas pelaksanaan dana tugas pembantuan. Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK atas pengelolaan dan pertanggungjawaban dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan berupa pemeriksaan atas laporan keuangan. Pemeriksaan kinerja berupa pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri dari pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi serta aspek efektivitas.

Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK atas pengelolaan dan pertanggungjawaban dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan berupa pemeriksaan atas laporan keuangan. Pemeriksaan kinerja berupa pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri dari pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi serta aspek efektivitas. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern Pemerintah.

#### 4. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi merupakan suatu pemeriksaan terhadap pelaksanaan suatu program yang telah dilakukan dan akan digunakan untuk meramalkan, memperhitungkan, dan mengendalikan pelaksanaan program kedepannya agar jauh lebih baik. Evaluasi lebih bersifat melihat kedepan dari pada melihat kesalahan-kesalahan dimasa lalu, dan ditunjukkan pada upayah peningkatan kesempatan demi keberhasilan program. Dengan demikian misi dari evaluasi itu adalah perbaikan atau penyempurnaan dimasa mendatang atas suatu program.

Menurut kamus besar Indonesia, evaluasi adalah suatu penilaian dimana penilaian itu ditunjukkan pada orang yang lebih tinggi atau yang lebih tahu kepada orang yang lebih rendah, baik itu dari jabatan strukturnya atau orang yang lebih rendah keahliannya. Evaluasi adalah suatu proses penelitian positif dan negatif atau juga gabungan dari keduanya.

Menurut Jones (1999;45) evaluasi adalah suatu aktivitas yang dirancang untuk menimbang manfaat program dalam spesifikasi kriteria a, teknik pengukuran, metode analisis dan bentuk rekomendasi.

Lebih jauh lagi, evaluasi berusaha mengidentifikasi mengenai apa yang sebenarnya yang terjadi pada pelaksanaan atau penerapan program. Dengan demikian evaluasi bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi tingkat pencapaian tujuan
2. Mengukur dampak langsung yang terjadi pada kelompok sasaran
3. Mengetahui dan menganalisa konsekuensi-konsekuensi lain yang mungkin terjadi di luar sosial.

Hal ini dapat diartikan sebagai proses penilaian terhadap pentingnya suatu pelayanan sosial. Penilaian ini dibuat dengan cara membandingkan berbagai bukti

yang berkaitan dengan program yang telah sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dan bagaimana seharusnya program tersebut harus dibuat dan di implementasikan. Dalam kajiannya tentang pelayanan sosial, menjelaskan sosial utama dari evaluasi adalah diarahkan kepada keluaran (output), hasil (outcomes), dan dampak (impacts) dari pelaksanaan rencana strategis. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan yang transparan dan akuntabel dan harus disertai dengan penyusunan sosial kerja pelaksanaan rencana yang sekurang-kurangnya meliputi :

1. Sosial masukan
2. Sosial keluaran
3. Sosial hasil

#### **a. Jenis-jenis Evaluasi**

Jika dilihat dari pentahapannya, secara umum evaluasi dapat dibagi menjadi tiga jenis, yaitu :

1. Evaluasi tahap perencanaan  
Kata evaluasi sering digunakan dalam tahap perencanaan dalam rangka mencoba memilih dan menentukan skala prioritas terhadap berbagai macam alternatif dan kemungkinan terhadap cara mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya, untuk itu diperlukan teknik yang dapat dipakai oleh perencanaan. Suatu hal yang patut dipertimbangkan dalam kaitan ini adalah bahwa metode-metode yang ditempuh dalam pemilihan prioritas ini tidak selalu sama untuk setiap keadaan, melainkan berbeda menurut hakekat dan permasalahannya sendiri.
2. Evaluasi pada tahap pelaksanaan  
Pada tahap ini evaluasi adalah suatu kegiatan yang melakukan analisa untuk mentukan tingkat kemajuan pelaksanaan dibanding dengan rencana. Terdapat perbedaan antara konsep menurut penelitian ini dengan minitoring. Evaluasi bertujuan terutama untuk mengetahui apakah yang ingin dicapai sudah tepat dan bahwa program tersebut direncanakan untuk dapat mencapai tujuan tersebut. Sedangkan mitoring bertujuan melihat pelaksanaan proyek sudah sesuai dengan rencana dan bahwa rencana tersebut sudah tepat untuk mencapai tujuan, sedangkan evaluasi melihat sejauh mana proyek masih tetap dapat mencapai tujuan, apakah tujuan

tersebut sudah berubah dan apakah pencapaian program tersebut akan memecahkan masalah tahap pasca pelaksanaan.

### 3. Evaluasi pada tahap pasca pelaksanaan

Dalam hal ini konsep pada tahap pelaksanaan, yang membedakannya terletak pada objek yang dinilai dengan yang dianalisa, dimana tingkat terletak pada objek yang dinilai dengan yang dianalisa, dimana tingkat kemajuan pelaksanaan dibanding rencana tapi hasil pelaksanaan dibanding dengan rencana yakni apakah dampak yang dihasilkan oleh pelaksana kegiatan tersebut sesuai dengan tujuan yang akan atau ingin dicapai.

#### **b. Proses Evaluasi**

Proses dalam program harus dimulai dari suatu perencanaan. Oleh karena itu proses pelaksanaan suatu evaluasi harus didasarkan atas rencana evaluasi program tersebut. Namun demikian, dalam sebuah praktek tidak jarang ditemukan ssuatu evaluasi terhadap suatu program justru memunculkan ketidak jelasan fungsi evaluasi, institusi, personal yang sebaiknya melakukan evaluasi dan biaya untuk evaluasi.

Dalam melakukan proses evaluasi ada beberapa etika birokrasi yang perlu diperhatikan oleh pihak-pihak yang erat hubungannya dengan tugas-tugas evaluasi, antara lain:

1. Suatu tugas atau tanggungjawab, maka pemberian tugas atau yang menerima tugas harus jelas
2. Pengertian dan konotasi yang sering tersirat dalam evaluasi adalah mencari kesalahan harus dihindari
3. Pengertian evaluasi adalah untuk membandingkan rencana dalam pelaksanaan dengan melakukan pengukuran-pengukuran kuantitatif totalis program secara teknik, maka dari itu hendaknya ukuran-ukuran kualitas dan kuantitas tentang apa yang dimaksud dengan berhasil telah dicantumkan sebelumnya dalam rencana program secara eksplisit.
4. Tim yang melakukan evaluasi adalah pemberi saran atau nasehat kepada menejemen, sedangkan pendayagunaan saran atau nasehat serta pembuat keputusan atas dasar saran atau nasehat tersebut berada di tangan manajemen program.

5. Dalam pengambilan keputusan yang telah dilakukan atas data-data atau penemuan teknis perlu dikonsultasikan secermat mungkin karena menyangkut banyak hal tentang masa depan proyek dalam kaitan dengan program.
6. Hendaknya hubungan dengan proses harus di dasari oleh suasana konstruktif dan objektif serta menghindari analisa-analisa subjektif. Dengan demikian evaluasi dapat ditetapkan sebagai salah satu program yang sangat penting dalam siklus manajemen program.

### c. Fungsi Evaluasi

Evaluasi memiliki tiga fungsi utama dalam analisis kebijakan, yaitu :

1. Evaluasi memberi informasi yang salah dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu dan target tertentu telah dicapai.
2. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target.
3. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadai kinerja kebijakan yang dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan. (Solichin Abdul Wahad, 2002:51)

Berdasarkan fungsi-fungsi evaluasi yang telah dikemukakan di atas, maka dapatlah kita simpulkan tentang nilai evaluasi merupakan suatu proses yang dilakukan oleh seorang untuk melihat sejauh mana keberhasilan sebuah program. Keberhasilan program itu sendiri dapat dilihat dari dampak atau hasil yang dicapai oleh program tersebut.

Beberapa istilah yang serupa dengan evaluasi dan intinya masih berhubungan erat atau masih mencakup evaluasi itu sendiri yaitu :

1. Measurement, pengukuran yang diartikan sebagai suatu proses kegiatan untuk menentukan luas atau kuantitas untuk mendapatkan informasi atau

data berupa skor mengenai prestasi yang telah dicapai pada priode tertentu dengan menggunakan berbagai teknik dan alat ukur yang relevan.

2. Test, secara harfiah diartikan suatu alat ukur berupa sederetan pertanyaan atau latihan yang digunakan untuk mengukur kemampuan, tingkah laku, potensi-potensi sebagai hasil pembelajaran.
3. Assessment, suatu proses pengumpulan data atau pengolahan data tersebut menjadi suatu bentuk yang dapat dijelaskan.

#### **d. Konsep Evaluasi**

Draha mengatakan evaluasi merupakan suatu tindakan atau peroses untuk menentukan nilai dari pada suatu, menurut mefreka dalam melakukan evaluasi diperlukan pengukuran suatu tindakan atau peruses untuk menentukan luas dari pada sesuatu. Evaluasi diketahui merupakan suatu proses yang mendasarkan dari pada disiplin ketat dan tahap waktu, maka untuk dapat mengetahui hasil dari kegiatan atau program yang direncanakan. Dengan mengevaluasi dapat mengetahui kendala-kendala yang terjadi dari suatu kegiatan. Dengan evaluasi dapat mengukur tingkat keberhasilan prinsip-prinsip dan penyelenggara pelayanan pemerintah.

Dalam melakukan evaluasi dengan menentukar nilai-nilai ada beberapa faktor pendukung kegiatan penilaian tersebut diantaranya :

1. Terciptanya sasaran yang cepat untuk dicapai
2. Tersedianya dana. dan prasarana yang diperlukan
3. Pengetahuan dan keterampilan majerial tinggi dari pelaksanaan berbagai kegiatan operasional.
4. Loyalitas, dedikasi dan semangat kerja tinggi dlari pada pelaksanaan berbagai kegiatan operational.
5. Terciptanya rincian strategi bidang fungsional dan operasional dikaitkan dengan tujuan dan visi,misi sasaran jangka panjang.

Draha juga mengatakan evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisisnya. Ndraha juga mengungkapkan ada beberapa model evaluasi diantaranya:

1. Model *before-after*, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah sesuatu tindakan (pelaku, treatment) tolak ukur adalah *before*
2. Model kelompok *das solen-das sein* yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan yang senyatanya, tolak ukur *das solen*.
3. Model kelompok kontrol-kontrol-kelompok tes yaitu membandingkan kelompok kontrol (tanpa perlakuan) dengan kelompok tes (diberi perlakuan) tolak ukurnya adalah kelompok kontrol.

### **5. Konsep Kebijakan Pariwisata**

Kebijakan kepariwisataan dapat dirumuskan : “segala sesuatu tindakan instansi pemerintahan dan badan/organisasi masyarakat yang mempengaruhi kehidupan yang kepariwisataan itu sendiri.” Kemudian kepariwisataan dipengaruhi oleh adanya tindakan-tindakan kebijakan, kompleksitas yang timbul dalam pariwisata itu sendiri. Kebijakan merupakan perencanaan jangka panjang yang mencakup tujuan pembangunan pariwisata dan cara atau prosedur pencapaian tujuan tersebut yang dibuat dalam pernyataan-pernyataan formal seperti hukum dan dokumen-dokumen resmi lainnya. Kebijakan yang dibuat harus sepenuhnya dijadikan panduan dan ditaati para stakeholder.

Dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang kepariwisataan, berbunyi:

1. Wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara.

2. Wisatawan adalah orang yang melakukan wisata.
3. Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan dukungan berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah.
4. Kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multi dimensi 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.
5. Daya tarik wisata adalah segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisata.
6. Daerah tujuan pariwisata yang selanjutnya disebut destinasi pariwisata adalah kawasan geografis yang berada dalam satu atau lebih wilayah administrative fasilitas umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas serta masyarakat yang saling terkait dan melengkapi terwujudnya kepariwisataan.
7. Usaha pariwisata adalah usaha yang menyediakan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dan penyelenggaraan pariwisata
8. Pengusaha pariwisata adalah orang atau sekelompok orang yang melakukan kegiatan usaha pariwisata.

9. Industri pariwisata adalah kumpulan usaha pariwisata yang saling terkait dalam rangka menghasilkan barang dan jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dalam penyelenggaraan pariwisata.
10. Kawasan strategis pariwisata adalah kawasan yang memiliki fungsi utama pariwisata atau memiliki potensi untuk pengembangan pariwisata yang mempunyai pengaruh penting dalam satu atau lebih aspek, seperti pertumbuhan Ekonomi, social dan budaya, pemberdayaan sumber daya alam, daya dukung tilingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan.
11. Kompetensi adalah seperangkat pengetahuan, keterampilan dan perilaku yang harus dimiliki, dihayati dan dikuasai oleh pekerja pariwisata untuk mengembangkan profesionalitas kerja.
12. Sertifikat adalah proses pemberian sertifikat kepada usaha dan pekerja pariwisata untuk mendukung peningkatan mutu produk pariwisata, pelayanan dan pengelolaan kepariwisataan.
13. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dasar negara republik indonesia taun 1945.
14. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
15. Menteri adala menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang kepariwisataan.

Prinsip penyelenggaraan kepariwisataan diselenggarakan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata dengan prinsip :

1. Menjunjung tinggi nilai norma agama dan nilai budaya sebagai pengejawantahan dari konsep hidup dalam keseimbangan hubungan antara manusia dengan Tuhan Yang maha Esa, hubungan antara manusia dengan manusia, hubungan antara manusia dengan lingkungannya;
2. Menjunjung tinggi hak asasi manusia, keragaman budaya dan kearifan lokal;
3. Memberi manfaat untuk kesejahteraan rakyat, keadilan, kesetaraan, dan proporsionalitas;
4. Memelihara kelestarian alam dan lingkungan hidup;
5. Memberdayakan masyarakat setempat;
6. Menjamin keterpaduan antar sektor, antar daerah antar pusat dan daerah yang merupakan satu kesatuan sistemik dalam kerangka otonomi daerah serta keterpaduan antara pemengku kepentingan;
7. Mematuhi kode etik kepariwisataan dunia dan kesepakatan internasional dalam bidang pariwisata dan;
8. Memperkuat keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembangunan kepariwisataan dilakukan atas dasar manfaat, kekeluargaan, adil dan merata, keseimbangan, kemandirian, kelestarian, partisipatif, berkelanjutan, demokrasi, kesetaraan dan kesatuan yang di wujudkan melalui pelaksanaan rencana pembangunan kepariwisataan dengan

memperhatikan keanekaragaman, keunikan dan keefektifan budaya dan alam serta kebutuhan manusia untuk berwisata.

Pembangunan kepariwisataan mencakup pembangunan objek dan daya tarik wisata alam, budaya dan wisata tirta. Pembangunan kepariwisataan yang dilakukan bisa berupa pengembangan objek wisata, pembinaan kepariwisataan. Pengembangan berarti melakukan suatu perubahan kepada sesuatu yang sudah ada. Jadi objeknya sudah ada tetapi dilakukan perbaikan-perbaikan berupa pembangunan. Pengembangan objek wisata adalah satu upaya untuk mengelola/melakukan perubahan menjadi lebih baik dalam arti potensi objek

wisata yang ada dikembangkan (dibangun) supaya menjadi objek wisata yang siap untuk dijual.

Menurut Hamim (2003:1) Pembangunan adalah kegiatan atau usaha secara sadar, terencana dan berkelanjutan untuk merubah kondisi suatu masyarakat menuju kondisi yang lebih baik menyangkut semua aspek kehidupan fisik dan non fisik yang meliputi ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan ketahanan masyarakat.

Faktor internal yang mempengaruhi pengembangan serta daya saing pariwisata Indonesia antara lain keunikan dan potensi sumberdaya atraksi wisata baik yang berbasis budaya maupun alam; ketersediaan sarana pendukung kegiatan pariwisata (akomodasi, rumah makan, pemandu, dll); ketersediaan infrastruktur pariwisata (jalan, listrik, telekomunikasi, air); kemudahan akses, dan beberapa aspek penting lainnya seperti keamanan dan kenyamanan.

Syaukani (2004:1) mengatakan bahwa pembangunan pada akekatnya adalah upaya perbaikan secara terencana dari satu situasi ke situasi lain yang dianggap lebih baik.

Di bidang kepariwisataan, permasalahan yang dihadapi adalah belum tergarapnya potensi objek-objek wisata, masih seperti mutiara yang terpendam.

Dalam Undang-undang Nomor 10 tahun 2009 tentang kepariwisataan, pada bab VIII pasal 30, disebutkan bahwa pemerintah kabupaten/kota berwenang

- a. Menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota.
- b. Menetpkan destinasi pariwisata kabupaten/kota
- c. Menetapkan daya tarik wisata kabupaten/kota
- d. Melaksanakan pendaftaran, pencatatan dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata
- e. Mengatur penyelenggaraan dan pengelolaan kepariwisataan di wilayahnya.
- f. Memfasilitasi dan melakukan promosi destinasi pariwisata dan produk pariwisata yang berada di daerahnya.
- g. Memfasilitasi pengembangan daya tarik wisata baru.
- h. Menyelenggarakan pelatihan dan penelitian kepariwisataan dalam lingkungan kabupaten/kota.
- i. Memeliara dan melestarikan daya tarik wisata yang berada di wilayahnya.
- j. Menyelenggarakan bimbingan masyarakat sadar wisata dan
- k. Mengalokasikan anggaran kepariwisataan.

## **6. Konsep Pembinaan Pariwisata**

Menurut Thoha (1997:7) Pembinaan adalah suatu tindakan, proses, hasil atau pernyataan menjadi lebih baik. Dalam halini menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan, pertumbuhan, evaluasi atas berbagai kemungkinan, berkembang atau peningkatan atas sesuatu.

Ada dua unsur pengertian pembinaan yakni :

1. Pembinaan itu sendiri bisa berupa suatu tindakan.

2. Proses atau pernyataan dari suatu tujuan dan kedua pembinaan itu bisa menunjukkan kepada “perbaikan” atas sesuatu.

Pembinaan adalah usaha memelihara, melati dan meningkatkan menjadi lebi baik, seingga pembinaan dapat dilakukan dengan berbagai bentuk antara lain :

1. Penyuluhan.
2. Pengarahan.
3. Bimbingan.

Dalam Ismani (1996:31) Negara kesejahteraan (welfare state), pemerintah mampu mendaya gunakan potensi yang ada di daerah sehingga dapat di manfaatkan secara optimal untuk menigkatkan kesejahteraan akan tetapi tetap menjaga kelestariannya.

Dalam pengembangan pariwisata sebagai suatu industri kegiatan perjalanan manusia, tentubanyak aspek yang perlu dipertimbangkan, karena pariwisata tidak berdiri sendiri.

Menurut Ridwan (2012:25) Saat ini pengembangan pariwisata di indonesia dititik beratkan pada setiap daerah, karena daerah yang memiliki potensi serta objek dan daya tarik wisata (ODTW)

Dalam tulisan artikel Sjarifuddin Akil telah disebutkan beberapa kebijakan penataan ruang dalam mendukung pengembangan pariwisata yaitu sebagai berikut:

1. Pengembangan wilayah dengan pendekatan pengembangan ekosistem, yaitu penataan ruang dilakukan dengan pendekatan secara terpadu dan terkoordinasi, berkelanjutan dan berwawasan.

2. Peningkatan keterkaitan fungsi pengembangan kegiatan pariwisata yang baik dengan sektor lainnya untuk memberikan nilai efisiensi yang tinggi dan percepatan pertumbuhan ekonomi wilayah.
  3. Pengembangan pariwisata harus dikaitkan dengan pengembangan ekonomi nasional, wilayah pada tingkat nasional sektor pariwisata harus berperan sebagai prime mover dan secara interaktif terkait dengan pengembangan sektor-sektor lainnya.
  4. Pengembangan pariwisata harus diupayakan dapat melibatkan seluruh stake holder, dalam konteks ini peran masyarakat terlibat dimulai sektor hulu (memberikan kegiatan produksi yang ekstraktif) sampai dengan kegiatan hilir (kegiatan produksi jasa).
  5. Pemanfaatan rencana pengembangan wilayah secara nasional yang dalam hal ini harus terkait dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN). Didalam RTRWN ini diberikan arahan-arahan fungsi lindung dan budidaya.
  6. Pengembangan dukungan sarana-sarana transportasi secara terpadu intermode dan terkait dengan struktur pengembangan wilayah
- Ada beberapa faktor yang perlu diketahui dalam perencanaan

pengembangan pariwisata, yaitu:

1. Wisatawan, dalam hal ini perlu diketahui karakteristik wisatawan yang akan diharapkan untuk datang atau berkunjung.
2. Transportasi, bagaimana transportasi yang tersedia untuk dapat membawa wisatawan dari negara asal ke daerah tujuan wisata (DTW) serta

transportasi lokal yang dilakukan untuk melakukan perjalanan wisatawan selamanya selama di daerah tujuan wisata (DTW);

3. Obyek dan daya tank wisata, bagaimana dengan kesiapan potensi wisata dan obyek wisata, baik alam, budaya, maupun obyek buatan yang ada daerah tujuan wisata, apakah sudah memberikan nilai daya tank bagi wisatawan serta memenuhi 3 (tiga) syarat, yaitu :
  - a. Apa yang dapat diliha (something to see),
  - b. Apayang dapat dilakukan (someting to do),
  - c. Apayang dapat di beli (something to buy).
4. Fasilitas Pelayanan, fasilitas apa saja yang tersedia di daerah tujuan wisata, terutama akompdasi, restoran, pelayanan umum seperti bank/ money changer, kantor pos, rumah sakit, dan sebagainya.
5. Infrastruktur Pendukung, bagaimana ketersediaan infrastruktur pendukung pendukung, seperti air bersih, listrik, tempat pembuangan sampah, hal ini sangat penting dalam pengembangan pariwisata;
6. Masyarakat Lokal, kesiapan dan dukungan masyarakat lokal, karena masyarakat lokal mempunyai peran penting dalam pengembangan pariwisata.
7. Informasi, wisatawan perlu mendapatkan informasi mengenai daerah tujuan wisata yang akan dikunjunginya, agar wisatawan secepatnya mengambil keputusan.

Menurut karyadi (2003 : 12) bahwa pembinaan terdapat tugas antara lain :

1. Pemberian petunjuk.

2. Pemberiah Pendidikan dan latihan.
3. Pemberian bimbingan.

Bimbingan dapat diartikan sebagai upaya menggerakkan yang dibina untuk mematuhi segala ajakan pengajaran dan bimbingannya sehingga tercapai disiplin dan semangat kerja yang tinggi dan pada akhirnya kreatifitas mereka dapat tumbuh dan berkembang. Pimpinan bisa dilakukan teradap bidang apa saja, siapa saja dan untuk tujuan tertentu.

Dalam hal ini pembinaan yang dimaksud adalah pembinaan dalam bidang penyelenggaraan kepariwisataan. Pembinaan penyelenggaraan kepariwisataan dilaksanakan dalam bentuk pengaturan, bimbingan, pengawasan dan pengendalian terhadap kegiatan usaha pariwisata, kelangsungan usaha pariwisata dan terpeliharanya objek dan daya tarik wisata beserta lingkungannya.

Dalam rangka mewujudkan pembinaan penyelenggaraan kepariwisataan, maka dilakukan berbagai upaya seperti yang terdapat pada pasal 109 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang kepariwisataan sebagai berikutnya ;

- a. Peningkatan Kualitas dan kuantitas produk pariwisata
- b. Penyebaran pembangunan produk pariwisata.
- c. Peningkatan aksesibilitas pariwisata
- d. Penciptaan iklim usaha yang sehat di bidang usaha pariwisata
- e. Peningkatan peran serta swasta dalam mengembangkan usaa pariwisata.
- f. Meningkatkan peran serta masyarakat.
- g. Perlindungan terhadap kelestarian dan keutuhan objek dan daya tarik wisata

- h. Peningkatan promosi dan pemasaran produk wisata; dan
- i. Peningkatan kerjasama regional maupun internasional.

Selanjutnya dalam pasal 110 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang kepariwisataan dijelaskan bahwa pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan kepariwisataan dilakukan melalui:

- a. Penempatan peraturan dan ketentuan pelaksanaan perizinan, standar atau kualitas mutu produk, partisipasi masyarakat dan kelestarian lingkungan;
- b. Pemberian bimbingan untuk meningkatkan peran dari:
  - 1) Penyelenggara, pengelola dan tenaga kerja yang bergerak dibidang usaha kepariwisataan;
  - 2) Aparatur pemerintahan dibidang kepariwisataan atau asosiasi yang berkaitan dengan kegiatan usaa pariwisata;
  - 3) Masyarakat; dan
- c. pengawasan dan pengendalian terhadap penyelenggaraan kepariwisataan meliputi pemantauan administratif dan pemantauan kegiatan di lapangan serta pengendalian kualitas dan kuantitas usaa pariwisata, pemberian teguran dan pencabutan izin usaha.

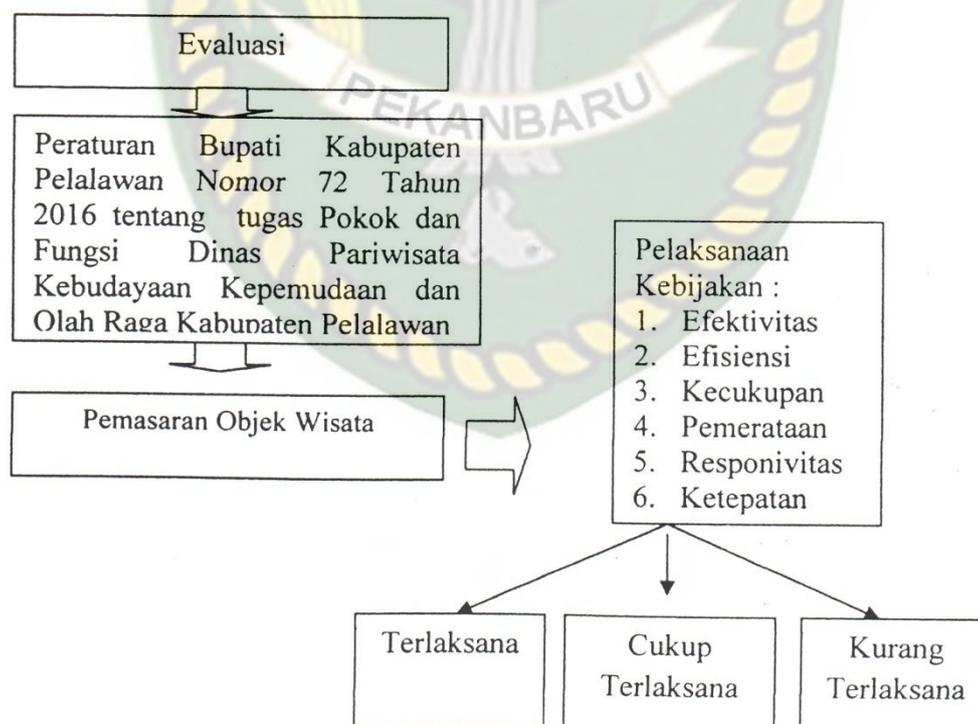
Pembinaan penyelenggaraan kepariwisataan di tingkat kabupaten/kota diserahkan pada dinas pariwisata. Di kabupaten rokan hulu diserahkan kepada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata.

Upaya pembinaan dan pengembangan kepariwisataan bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas kebudayaan bangsa, memperkenalkan kekayaan peninggalan sejarah serta keindahan alam yang ada di Indonesia baik

yang ada di wilayah profmsi, kabupaten/kota. Sehubungan dengan ini pelayanan dan penyelenggaraan pariwisata untuk masyarakat terutama remaja dan pemuda perlu ditingkatkan. Kesadaran dan partisipasi dalam kegiatan pariwisata perlu ditingkatkan. Kesadaran dan partisipasi dalam kegiatan pariwisata perlu ditingkatkan melalui usaha-usaha penyuluhan dan pembinaan kelompok seni budaya, industri kerajinan dan usaha-usaha lainnya seperti usaha akomodasi, usaha makanan dan minuman dan usaha-usaha lainnya yang mendukung pengembangan kepariwisataan.

## B. Kerangka Pikiran

**Gambar II.1 :** Kerangka Pemikiran Penelitian Tentang Evaluasi Pelaksanaan Tugas Dinas Pariwisata Kebudayaan Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Pelalawan Dalam Pemasaran Objek Wisata



*Sumber : Modifikasi Penelitian, 2017*

### C. Konsep Operasional

Untuk memudahkan analisa data dan untuk menghindari kesalahan dalam pelaksanaa penelitian ini, maka penulis perlu membuat konsep operasional agar pembaca muda memahami maksud dan tujuan penulis ini, diantaranya :

1. Evaluasi adalah suatu penilaian dimana penilaian itu ditunjukkan pada orang, baik itu dari jabatan strukturnya atau keahliannya, dengan mengidentifikasi mengenai pelaksanaan atau penerapan kebijakan ke arah yang lebih baik.
2. Tugas dalam penelitian ini adalah ketetapan pelaksanaan atas tujuan yang terarah terhadap bidang pelaksana oleh Dinas Pariwisata Kebudayaan Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Pelalawan dalam Pemasaran Objek Wisata
3. Pelaksanaan dalam penelitian ini adalah dimana Dinas Kebudayaan Kepemudaan dan Olahraga Dalam Pemasaran Pariwisata Di Kabupaten Pelalawan
4. Dinas Kebudayaan Kepemudaan dan Olahraga Dalam penelitian ini adalah sebagai pelaksana Pemasaran Objek pariwisata di Kabupaten Pelalawan.
5. Promosi pariwisata adalah Dinas Pariwisata dan Kebudayaan dalam memperkenalkan pariwisata yang ada dalam bentuk mempromosikan pariwisata sampai dalam Negeri dan Luar Negeri

Adapun indikator yang dioperasionalkan dalam penelitian ini adalah :

1. Efektivitas adalah pencapaian tujuan secara tepaf dengan tujuan-tujuan yang tepat dan arah kebijakan yang dibuat yang sesuai dengan tujuan dan fungsinya.
2. Efisiensi yaitu usaha pencapaian hasil yang digunakan secara optimal yang dicapai dengan penggunaan sumber daya yang ada.
3. Kecukupan yaitu kebijakan dalam peiaksanaan yang sesuai dengan program dan peraturan tersebut yang diberikan terhdap.
4. Pemerataan adalah pemberian pencapaian hasil kebijakan terhadap organisasi maupun lingkungan secara menyeluru berdasarkan tugas dan fungsinya.
5. Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, serta melaksanakan mengembangkan program-program sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.
6. Ketepatan yaitu kepastian penerapan yang dilaksanakan dengan kegiatan yang terarah dengan tujuan tercapainya tugas pelaksanaan yang ditetapkan.

#### D. Operasional Variabel

**Tabel II. 1 : Evaluasi Pelaksanaan Tugas Dinas Pariwisata Kebudayaan Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Pelaiawan Daiam Pemasaran Objek Wisata**

Konsep	Variabel	Indikator	Item yang dinilai/Penilaian	Skala
1	2	3	4	5
Evaluasi ialah penaksiran (appraisal) pemberian angka (ranting) dan penilaian (asement), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan, nilai atau manfaat hasil kebijakan. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti	Evaluasi Pelaksanaan Tugas	Efektivitas	1. Pengembangan pariwisata 2. Pemasaran Objek Wisata. 3. Pengamatan objek wisata.	Terlaksana  Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana
		Efisiensi	1. Pelaksanaan pemasaran pariwisata. 2. Penetapan kegiatan pemasaran pariwisata. 3. Sasaran pemasaran pariwisata.	Terlaksana  Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana
		Kecukupan	1. Kerjasama antara atasan dan bawahan. 2. Kerjasama dengan masyarakat 3. Penetapan peraturan pemasaran objek pariwisata.	Terlaksana  Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana
		Perataan	1. Pemasaran sampai keluar daerah. 2. Pemasaran melalui media. 3. Ketetapan biaya objek pariwisata.	Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana

1	2	3	4	5
bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas dan diatasi (Dunn, 2003 :608)		Responsivitas	1. Kenyamanan terhadap pengunjung. 2. Penyediaan fasilitas. 3. Menyediakan Sarana pariwisata	Terlaksana  Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana
		Ketepatan	1. Pemasaran objek wisata pariwisata secara luas. 2. Pengembangan pendukung pemasaran objek wisata. 3. Evaluasi hasil pemasaran objek pariwisata.	Terlaksana  Cukup Terlaksana  Kurang Terlaksana

Sumber: Olahan Data Penelitian, 2017

### E. Teknik Pengukuran

Untuk mengetahui bagaimana Evaluasi Pelaksanaan Tugas Dinas Pariwisata Kebudayaan Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Pelalawan Dalam Pemasaran Objek Wisata diberi pengukuran dengan melakukan klafikasi penilaian sebagai berikut:

Pelaksanaan Tugas Dinas Pariwisata Kebudayaan Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Pelalawan Dalam Pemasaran Objek Wisata dikatakan :

Terlaksana : Apabila semua indicator pada katagori baik berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Terlaksana : Apabila semua indicator pada katagori baik berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Terlaksana : Apabila semua indicator pada katagori baik berada pada rentang persentase 0%-33%

Apun pengukuran indicator sebagai berikut: - . .

1. Efektivitas, dikatakan :

Terlaksana : Apabila semua indicator pada katagori baik berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Terlaksana : Apabila semua indicator pada katagori baik berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Terlaksana : Apabila semua indicator pada katagori baik berada pada rentang persentase 0%-33%

2. Efisiensi dikatakan :

Terlaksana : Apabila semua indicator pada katagori baik berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Terlaksana : Apabila semua indicator pada katagori baik berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Terlaksana : Apabila semua indicator pada katagori baik berada pada rentang persentase 0%-33%

3. Kecukupan dikatakan :

Terlaksana : Apabila semua indicator pada katagori baik berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Terlaksana : Apabila semua indicator pada katagori baik berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Terlaksana : Apabila semua indicator pada katagori baik berada pada rentang persentase 0%-33%

4. Pemerataan dikatakan:

Terlaksana : Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Terlaksana : Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Terlaksana : Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 0%-33%

5. Responivitas dikatakan :

Terlaksana : Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Terlaksana : Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Terlaksana : Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 0%-33%

6. Ketepatan dikatakan :

Terlaksana : Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Terlaksana : Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Terlaksana : Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 0%-33%