

BAB II

Kajian Kepustakaan Yang Relevan

A. Kebijakan Pemerintah

Istilah kebijakan merupakan terjemahan dari kata bahasa Inggris "Policy" yang dibedakan dari kata kebijaksanaan (*Wisdom*) maupun kebajikan (*virtues*). Menurut Irfan Islamy (1999), kebijaksanaan berasal dari kata "Wisdom" adalah tindakan yang memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih jauh dan mendalam. Sementara kebijakan adalah tindakan mencakup aturan-aturan yang terdapat di dalam suatu kebijaksanaan. M. Solly Lubis (2007) mengatakan Wisdom dalam arti kebijaksanaan atau kearifan adalah pemikiran/pertimbangan yang mendalam untuk menjadi dasar (landasan) bagi perumusan kebijakan. Kebijakan (*policy*) adalah seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan cara untuk pencapaian tujuan, melihat kebijaksanaan sebagai suatu keputusan yang memperbolehkan sesuatu yang sebenarnya dilarang atau sebaliknya, berdasarkan alasan-alasan tertentu, seperti pertimbangan kemanusiaan, keadaan gawat, dan sebagainya. Sedangkan kebijakan menunjukkan adanya serangkaian alternatif yang dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu (keban, 2008 :109).

Perkataan pemerintahan secara etimologis berasal dari kata "Pemerintah". Sedangkan kata pemerintah berasal dari kata "Perintah". Perintah mempunyai pengertian menyuruh melakukan sesuatu. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu Negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah). Kemudian pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal, urusan dan sebagainya) memerintah. Pengertian diatas menunjukkan bahwa kata pemerintah dan pemerintahan meskipun mempunyai orientasi yang berbeda yakni kata pemerintah menunjukkan kepada subjek atau orang-orang/pemimpin-pemimpin mempunyai kekuasaan untuk memerintah atau berdaulat. Sebab bila tidak mempunyai kekuasaan berarti tidak bisa memerintah.

Kata pemerintah menunjukkan perbuatan para pemimpin itu melakukan tugas dan fungsinya sesuai kekuasaan yang dimilikinya itu. Tetapi pada akhirnya kedua istilah tersebut digunakan orang secara bergandengan atau silih berganti. Karena dalam kepustakaan Inggris dijumpai perkataan "*Government*" yang sering diartikan sebagai "Pemerintah" ataupun sebagai "Pemerintahan". Samuel Edward Finer dalam bukunya *Comparative Government*, menyatakan bahwa istilah *government* paling sedikit mempunyai empat arti yang menunjukkan;

1. Kegiatan atau proses memerintah yaitu melaksanakan pengawasan atau pihak lain.
2. Masalah-masalah negara dalam mana kegiatan atau proses diatas dijumpai.
3. Orang-orang (maksudnya pejabat - pejabat) yang dibebani tugas untuk memerintah.
4. Cara metode atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah.

Defenisi kebijakan pemerintahan telah banyak dikemukakan para ahli. Beberapa definisi kebijakan pemerintahan dari para ahli itu seperti berikut :

1. Mc Rae dan Wilde Mendefinisikan kebijakan pemerintahan sebagai "Serangkaian tindakan yang dipilih oleh pemerintah yang mempunyai pengaruh penting terhadap sejumlah besar orang". Implikasi dari definisi ini bahwa kebijakan pemerintahan itu terdiri dari berbagai kegiatan yang terangkai dan pilihan pemerintah dan berdampak terhadap banyak orang. Jadi pilihan tindakan oleh pemerintah yang dampaknya hanya dirasakan seorang atau sedikit orang saja, maka ia tidak dapat disebut sebagai kebijakan pemerintah. Satu contoh dari definisi ini seperti; keputusan seorang Rektor menerima seorang mahasiswa pindahan dari Univensitas

lain, itu tidak dapat disebut sebagai kebijakan pemerintah, karena hanya berlaku dan berdampak pada seorang. Tetapi bila keputusan tersebut berkenaan dengan penentuan syarat-syarat yang diperlukan bagi semua mahasiswa pindahan dan lain-lain hal yang berkaitan dengan masalah itu hal itu baru disebut sebagai kebijakan pemerintahan.

2. Thomas R. Dye Mendefinisikan kebijakan pemerintah sebagai "Apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu". Maksud definisi ini bahwa bila pemerintah mengambil keputusan untuk melakukan sesuatu tindakan misalnya melarang penduduk di suatu daerah untuk tidak boleh membangun rumah diatas tanah miliknya dengan pertimbangan tertentu, ini di namakan kebijakan pemerintahan. Sebaliknya tidak mengeluarkan larangan bagi penduduk untuk mendirikan rumahnya diatas miliknya, maka itupun disebut kebijakan pemerintahan. Kedua tindakan pemerintah itu memberikan pengaruh (dampak) yang sama besarnya kepada masyarakat.
3. Young dan Quinn Mendefinisikan kebijakan pemerintahan sebagai tindakan yang tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politik dan

finansial untuk melakukannya. Definisi ini menunjukkan bahwa kebijakan pemerintahan itu merupakan tindakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah yang berwenang pada badan-badan atau lembaga-lembaga pemerintah/negara, termasuk didalamnya kewenangan hukum, politik dan finansial.

4. Anderson Mendefinisikan kebijakan pemerintahan sebagai "Kebijakan- kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah". Jadi menurut Anderson, setiap kebijakan pemerintahan selain dapat dikembangkan oleh badan-badan pemerintahan seperti; lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif, juga oleh pejabat pemerintah baik di level nasional, regional maupun lokal. Disini kebijakan pemerintahan itu dapat dikembangkan oleh lembaga/badan-badan pemerintahan, pula oleh pejabat pemerintah pada lembaga/badan itu baik di skope nasional, regional dan lokal.
5. David Easton Mendefinisikan kebijakan pemerintahan sebagai "Pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat". Maksud definisi ini bahwa hanya pemerintahlah yang secara sah dapat memaksakan sesuatu (nilai-nilai) kebijaksanaan/kebijakan kepada masyarakatnya secara keseluruhan. Satu contoh; pemerintah dapat memaksa siapapun yang

memasukan barang dagangan dari luar ke dalam negeri untuk membayar bea masuk (pajak import), mendeportasi orang asing, dan lain-lain.

B.Tindakan Pemerintahan

Pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ilir (OKI) berencana untuk menghidupkan kembali kawasan wisata Teluk Gelam. Salah satunya dengan menawarkan paket kerjasama pengelolaan kawasan ini kepada swasta agar dapat kembali jadi daya tarik wisata di Ogan Komering Ilir. Salah satu investor yang berminat diantaranya PT Anugerah Utama Bali yang berpengalaman mengembangkan sejumlah destinasi pariwisata di Pulau Dewata. “Kajian ini penting untuk langkah lebih lanjut terkait penawaran pengembangan kawasan Wisata Teluk Gelam karena kita telah memiliki pengalaman kerjasama dengan swasta khususnya di kawasan ini” Ungkap Sekretaris Daerah OKI, H. Husin, S. Pd, MM, M. Pd saat memimpin rapat penawaran kerjasama pengembangan kawasan wisata Teluk Gelam di Kantor Bupati OKI (news.kaboki.go.id, 2021).

Rakor ini menurut Husin dilakukan untuk melakukan kejian mendalam terkait pengembengembangan pariwisata Teluk Gelam apalagi Danau Teluk Gelam masuk dalam kawasan konservasi air nasional berdasarkan Rancangan Desain Tata Ruang (RDTR) Kementrian PU PR melalui Balai Besar Wilayah Sungai VIII. “Kalaupun ada pengembangan

nanti tentu harus ke depankan adalah konservasi kawasan ini. Apa lagi Teluk Gelam sudah memiliki peta pengembangan kawasan (RDTR). Harus disesuaikan dengan rancangan tersebut,” jelas Husin (news.kaboki.go.id, 2021).

Selain itu, dampak ekonomi dan sosial masyarakat sekitar tambah Husin juga tidak dikesampingkan agar program menghidupkan kembali Teluk Gelam ini bermanfaat bagi income daerah juga masyarakat sekitar. “Tentu perlu perhitungan yang tepat sebelum adanya kerjasama dengan pihak ke tiga. Apakah hitung-hitungan terkait untuk ruginya, lingkungan hingga sosial budaya masyarakat sekitar,” jelasnya. Dalam Rancangan Desain Tata Ruang (RDTR) Kementrian PU PR oleh Balai Besar Wilayah Sungai VIII kawasan Teluk Gelam jadi kawasan konservasi air bagi wilayah sekitar. Tidak hanya itu, kawasan ini juga direncanakan sebagai pusat pengembangan pariwisata medis, agrikultur hingga pariwisata berkonsep air. Sejumlah investor pun berminat untuk berinvestasi seperti Siloam Sriwijaya dan PT Anugerah Utama Bali (news.kaboki.go.id, 2021).

C. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun *variabel* yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk

memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno adalah sebagai berikut :

1. Tahap penyusunan agenda. Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.
2. Tahap formulasi kebijakan. Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing actor akan

- bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.
3. Tahap adopsi kebijakan. Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan peradilan.
 4. Tahap implementasi kebijakan. Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administratif yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.
 5. Tahap evaluasi kebijakan. Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat.

Wisata berasal dari Bahasa sansekerta VIS yang berarti tempat tinggal masuk dan duduk. Kemudian kata tersebut berkembang menjadi *Vicata* dalam Bahasa Jawa Kawi kuno disebut dengan wisata yang artinya bepergian. Kata wisata kemudian memperoleh perkembangan pemaknaan sebagai perjalanan atau sebagian perjalanan yang dilakukan secara sukarela serta bersifat sementara untuk menikmati obyek dan daya tarik wisata (Khodiyat,1992:22).

Pariwisata adalah kegiatan melakukan perjalanan dengan tujuan mendapatkan kenikmatan, mencari kepuasan, mengetahui sesuatu, memperbaiki kesehatan, menikmati olahraga atau istirahat, menunaikan tugas, dan lain-lain. Defenisi yang luas pariwisata adalah perjalanan dari suatu tempat ke tempat lain, bersifat sementara, dilakukan perorangan maupun kelompok, sebagai usaha mencari keseimbangan atau keserasian dan kebahagiaan dengan lingkungan hidup dalam dimensi sosial, budaya, alam dan ilmu. Suatu perjalanan akan dianggap sebagai perjalanan wisata bila memenuhi tiga persyaratan yang diperlukan, yaitu bersifat sementara (Anugrah dan Sudarmayasa, 2017).

Dalam Pariwisata, Sumber daya Manusia sebagai salah satu bagian yang terpenting sebagai alat untuk meningkatkan bagaimana mutu dari suatu kualitas produk itu ditentukan oleh bagaimana kualitas sumber daya manusia menentukan mutu dari kualitas produk Pariwisata. Untuk itu, edukasi kepada

masyarakat terkait program desa wisata terus dilakukan untuk berlangsungnya pariwisata yang berkelanjutan. Melalui program pendidikan dan pelatihan diharapkan kemampuan sumber daya manusia yang dimiliki akan semakin baik dan menjadi ahli dalam bidangnya (Anugrah dan Sudarmayasa, 2017).

Bongkar pasang dalam struktur organisasi juga terus dilakukan untuk memilih orang-orang yang memang berkompeten dalam bidangnya. Perkembangan pariwisata juga dapat meningkatkan sektor pendapatan rumah tangga, perbaikan dari segi perumahan, lingkungan hidup yang lebih layak, kehidupan sosial masyarakat yang lebih terarah ke kegiatan positif dalam pengembangan kreativitas dan industri rumah tangga, penanganan kesehatan yang lebih diperhatikan, kesadaran akan pendidikan yang lebih baik, dan kesempatan kerja dalam sektor jasa pariwisata, walaupun dengan berbagai keterbatasan yang dimiliki oleh masyarakat (Tibuludji, Mahendara dan Adhika, 2017)

Menurut G.A. Scmoll industri pariwisata adalah *Tourism is a highly decentralized industri consisting of enterprises different in size, location, function, type organization, range of service provided and method used to market and sell them*. Dijelaskan bahwa pariwisata tidak hanya tergantung pada potensi yang dimiliki suatu daerah, namun masa kini potensi tersebut

harus diolah dan dipasarkan sebaik mungkin agar memiliki nilai jual yang tinggi. (Oka A. Yoeti: 1996: 5).

Kemajuan tersebut terjadi karena beberapa faktor seperti; suksesnya strategi promosi pariwisata, kemunculan pariwisata alternatif, dan kesadaran pemerintah suatu negara (Singh, 2014). Salah satu kemunculan pariwisata alternatif yang sedang berkembang dalam dunia akademis dan praktis di industri pariwisata adalah pariwisata medis. (Connell, 2006) dan (Smith dkk., 2008) menyebutkan pelayanan kesehatan sedang diminati oleh wisatawan saat ini. Lebih dari 130 negara didunia saling berkompetisi untuk merebut bagian terbesar dalam memenangkan share bisnis global dalam bidang pariwisata medis. Saat ini diestimasikan bahwa dalam skala global, pariwisata medis mendatangkan keuntungan 40 miliar US dollar dengan pertumbuhan rata-rata pertahun 20% (Singh, 2014