

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Peranan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, peranan adalah sesuatu yang menjadi bagian atau memegang pimpinan terutama dalam terjadinya suatu hal atau peristiwa. Peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melakukan hak dan kewajiban sesuai hak dan kedudukannya, dia menjalankan suatu peranan (Soekanto 2012:212). Yang membedakan antara peranan dan kedudukan adalah untuk kepentingan ilmu pengetahuan. Kedua hal tersebut tidak dapat dipisahkan karena yang satu tergantung pada yang lain dan sebaliknya. Tidak ada peranan tanpa kedudukan atau kedudukan tanpa peranan. Sebagaimana dengan kedudukan, peranan juga mempunyai dua arti. Setiap orang mempunyai macam-macam peranan yang berasal dari pola pergaulan hidupnya. Hal itu berarti bahwa peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat kepadanya.

Peranan merupakan suatu kompleks pengharapan manusia terhadap caranya individu harus bersikap dan berbuat dalam situasi tertentu yang berdasarkan status dan fungsinya (Ahmadi : 1982). Peran adalah suatu rangkaian yang teratur yang ditimbulkan karena suatu jabatan. Manusia sebagai makhluk sosial memiliki kecenderungan yang hidup berkelompok.

B. Kemitraan

Menurut UU No.9 Tahun 1995, pengertian kemitraan adalah kerjasama antara usaha kecil dengan usaha menengah tataudengan usaha besar disertai pembinaan dan pengembangan oleh usaha menengah atau usaha besar dengan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan.

Sedangkan Kemitraan Pemerintah Swasta disingkat KPS atau dalam bahasa Inggris disebut *Public Private Partnership* atau disingkat PPP adalah perjanjian jangka panjang antara pemerintah, baik pusat ataupun daerah dengan mitra swasta. Melalui perjanjian ini, keahlian dan aset kedua belah pihak (pemerintah dan swasta) bekerjasama dalam menyediakan pelayanan kepada masyarakat. Dalam melakukan kerjasama ini resiko dan manfaat potensial dalam menyediakan pelayanan ataupun fasilitas dipilah/dibagi kepada pemerintah dan swasta.

Menurut Amirullah menyatakan bahwa *Public Private Partnership* adalah kerjasama pemberian kewenangan pemerintah kepada sektor swasta untuk melakukan sebagian atau seluruh kegiatan pembangunan dan atau pengoprasian infrastruktur. Kemitraan dapat diartikan sebagai suatu bentuk pertemuan antara dua belah pihak atau lebih yang membentuk suatu ikatan kerjasama atas dasar kesepakatan dan rasa saling membutuhkan dalam rangka meningkatkan kapabilitas di suatu bidang usaha tertentu dengan tujuan tertentu. Adapun dalam hal model implementasi *Public Private Partnership*, Savas menyatakan bahwa kemitraan antara Pemerintah dan swasta dapat

dilakukan dengan beberapa konsep meliputi *fully public* (pemerintah secara penuh) sampai *fully private* (swasta secara penuh).

C. Pelayanan Publik

1. Pengertian

Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain. Sedangkan melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang.

Ruang publik diartikan Arendt secara sangat spesifik politis sebagai proses deliberasi dalam legislasi konstitusi secara demokratis. Arendt memikirkan ruang publik sebagai suatu yang sejak awal tidak terkontaminasi kepentingan-kepentingan kekuasaan rezim (kekerasan) dan kepentingan-kepentingan ekonomis (lingkup desakan *survival* manusia). (*F. Budi Hardiman, Ruang Publik, 2010: 190*)

Peran Pemerintah dalam upaya meningkatkan kualitas perekonomian di Indonesia adalah suatu kewajiban dan tugas Pemerintah untuk mensejahterakan seluruh warga masyarakat Indonesia melalui pelayanan publik. Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Pengelolaan urusan publik bisa dikelola oleh tiga aktor yaitu oleh swasta (pasar), negara dan masyarakat.

Berkaitan dengan pelayanan oleh instansi pemerintah kepada masyarakat, pelayanan untuk masyarakat tidak terlepas dari masalah kepentingan umum, yaitu menjadi asal usul timbulnya pelayanan umum tersebut. Dengan kata lain, terdapat korelasi antara kepentingan umum dengan pelayanan umum. Pelayanan yang dilakukan pemerintah sering juga disebut pelayanan umum sebagaimana dikemukakan oleh Wasistiono (2003:45) bahwa pelayanan umum adalah pemberian jasa baik oleh Pemerintah, pihak swasta, atas nama Pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan atau kepentingan masyarakat. Pelayanan publik adalah segala segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Taufiqurokhman, Evi Satisvi, *Teori dan Perkembangan Manajemen Publik*, 2018: 88)

Menurut Miftah Thoha, pelayanan publik dapat dipahami sebagai usaha oleh seorang atau kelompok orang, atau institusi tertentu untuk memberikan kemudahan dan bantuan kepada masyarakat dalam mencapai tujuan tertentu. Sementara pengertian pelayanan umum menurut Lukman (1996:6) adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam

interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik dan menyediakan kepuasan pelanggan.

Supriatna (2000:144) mengemukakan pelayanan umum dalam operasionalnya yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat dapat dibedakan menjadi 2 kelompok besar yaitu :

1. Pelayanan umum yang diberikan tanpa memperhatikan perorangan, tetapi kepentingan masyarakat secara umum. Dalam hal ini adalah pelayanan dalam menyediakan prasarana transportasi, penyediaan pusat-pusat kesehatan, pembangunan lembaga-lembaga pendidikan, perlindungan keamanan dan biaya lainnya.
2. Pelayanan yang diberikan secara perorangan, pelayanan ini meliputi kemudahan-kemudahan dalam memperoleh pemeriksaan kesehatan, memasuki lembaga pendidikan, memperoleh Kartu Tanda Penduduk, kutipan Akta Kelahiran dan surat lainnya ataupun pembelian tiket perjalanan dan sebagainya. (Taufiqurokhman, Evi Satisvi, *Teori dan Perkembangan Manajemen Publik*, 2018: 73)

New Public Management (NPM) adalah sebuah konsep manajemen publik/pemerintahan baru, yang menerapkan praktik kerja sektor privat ke sektor publik untuk menciptakan efisiensi dan efektifitas kinerja pemerintah daerah sehingga akan tercipta welfare society (kesejahteraan masyarakat). Selain dari pada teori *New Public Management*, kita mengenal istilah *Good Governance*.

Salah satu sumber teoritis penting dari *New Public Management* adalah *humanisme organisasi*. Selama tiga puluh tahun terakhir, teori administrasi publik telah bergabung dengan disiplin ilmu lain dalam menunjukkan pendekatan hirarkis tradisional pada organisasi sosial yang ketat dalam pandangan mereka tentang perilaku manusia, dan mereka telah bergabung dalam kritik birokrasi serta mencari pendekatan alternatif untuk manajemen dan organisasi. Secara kolektif, pendekatan ini telah berusaha untuk organisasi mode publik kurang didominasi oleh isu-isu kekuasaan dan kontrol serta lebih memperhatikan kebutuhan dan keprihatinan konstituen internal dan eksternal.

Paradigma NPM dipandang sebagai pendekatan dalam administrasi publik dengan menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dari dunia bisnis dan disiplin lain untuk memperbaiki efektivitas, efisiensi, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern. Ketika muncul pertama kali, NPM hanya meliputi *lima* doktrin, yaitu :

1. penerapan deregulasi pada *line management*
2. konversi unit pelayanan publik menjadi organisasi yang berdiri sendiri
3. penerapan akuntabilitas berdasarkan kinerja terutama melalui kontrak antara regulator dengan operator
4. penerapan mekanisme kompetensi seperti melakukan kontrak (*contracting out*)
5. memperhatikan mekanisme pasar (*market oriented*).

Dapat disimpulkan bahwa pengertian penyelenggaraan atau pengelolaan urusan publik yaitu suatu rangkaian yang pekerjaan atau usaha yang dilakukan sekelompok orang dalam mencapai tujuan tertentu untuk sebuah kepentingan umum atau masyarakat banyak.

2. Karakteristik Pelayanan Publik

Pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia, karenanya pelayanan sangat dibutuhkan dalam segala dimensi kehidupan. Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Karakteristik pelayanan publik menurut Lembaga Administrasi Negara (2003) adalah sebagai berikut :

- a. Memiliki dasar hukum yang jelas dalam penyelenggaraannya.
- b. Memiliki kelompok kepentingan yang luas, termasuk kelompok sasaran yang ingin dicapai.
- c. Memiliki tujuan sosial.
- d. Dituntut untuk akuntabel kepada publik.
- e. Memiliki konfigurasi indikator kinerja yang perlu kelugasan
- f. Seringkali menjadi sasaran isu politik.

3. Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat dibedakan menjadi dua yaitu,

- a. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat, adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, seperti misalnya rumah sakit swasta, PTS, perusahaan pengangkutan milik swasta.
- b. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi publik. Yang dapat dibedakan lagi menjadi : Yang bersifat primer adalah semua penyediaan barang/jasa publik diselenggarakan oleh pemerintah yang didalamnya pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna/klien mau tidak mau harus memanfaatkannya. Misalnya pelayanan di kantor imigrasi, pelayanan penjara dan pelayanan perizinan. Dan yang bersifat sekunder, adalah segala bentuk penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang didalamnya pengguna tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan. (Taufiqurokhman, Evi Satisvi, *Teori dan Perkembangan Manajemen Publik*, 2018: 89)

D. Pariwisata

1. Pengertian

Konsep pariwisata mengandung kata kunci perjalanan (*tour*) yang dilakukan seseorang, yang melancong demi kesenangan untuk sementara waktu, bukan untuk menetap atau bekerja. Jika pada awalnya melancong adalah kesenangan belaka, kini kegiatan tersebut menjadi sesuatu yang harus direncanakan, dilaksanakan, dan dinikmati secara serius, yang kemudian mengakibatkannya menjadi tidak lagi sederhana.

Pariwisata adalah suatu gejala yang sangat kompleks di dalam masyarakat, yang oleh karena itu pariwisata kini berkembang menjadi suatu objek pengetahuan yang pantas dibahas secara ilmiah. Pariwisata (*tourism*) adalah aktivitas dari visitor, orang yang melakukan perjalanan ke dan tinggal di tempat di luar tempat tinggalnya (residen) sehari-hari untuk periode tidak lebih dari 12 bulan untuk beragam kegiatan bisnis, agama, alasan pribadi dan lainnya. (*Prof.Dr. I Gede Pitana, M.sc, I Ketut Surya Diarta, SP., MA, Pengantar Ilmu Pariwisata, 2009: 51*)

2. Pengelolaan Pariwisata

Pengelolaan (manajemen) menurut Leiper (1990: 256), merujuk kepada seperangkat peranan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang, atau bisa juga merujuk kepada fungsi-fungsi yang melekat pada peran tersebut. Fungsi-fungsi manajemen yaitu *planning* (perencanaan), *directing*

(mengarahkan), *organizing* (termasuk *coordinating*), *controlling* (pengawasan). (Prof.Dr. I Gede Pitana, M.sc, I Ketut Surya Diarta, SP., MA, *Pengantar Ilmu Pariwisata*, 2009: 80)

Secara Etimologi pariwisata berasal dari dua kata yaitu “pari” yang berarti banyak/keliling. Sedangkan pengertian wisata berarti “pergi”. Didalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah suatu kegiatan yang berhubungan dengan rekreasi. Sedangkan pengertian secara umum pariwisata merupakan perjalanan yang dilakukan seseorang untuk sementara waktu yang diselenggarakan dari suatu tempat ketempat lain dengan meninggalkan tempat semula dan dengan suatu perencanaan di tempat yang akan dikunjungi. Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2014 tentang Kepariwisata Bab I Pasal I dinyatakan bahwa Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pengertian pengelolaan pariwisata merupakan suatu tindakan-tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan melakukan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya dalam bidang pariwisata.

3. Metode Pengelolaan Pariwisata

Untuk menyinergikan pengelolaan pariwisata yang memenuhi prinsip-prinsip pengelolaan pariwisata, diperlukan suatu metode pengelolaan yang menjamin keterlibatan semua aspek dan komponen pariwisata. Metode pengelolaan pariwisata mencakup beberapa kegiatan berikut (WTO, dalam Richardson dan Fluker, 2004: 183) :

a. Pengonsultasian dengan semua pemangku kepentingan.

Hal ini dapat dilakukan dengan beragam cara, seperti melalui pertemuan formal dan terstruktur dengan pelaku industri pariwisata, dewan pariwisata, konsultasi publik dalam subjek tertentu, penjajakan dan survai, konsultasi kebijakan dengan beragam kelompok kepentingan dan melalui interaksi antara departemen pemerintah terkait dengan berbagai pihak sesuai objek yang ditentukan.

b. Pengidentifikasi Isu

Isu pariwisata akan semakin beragam seiring dengan meningkatnya skala kegiatan yang dilakukan. Isu-isu yang mungkin muncul dalam kegiatan pariwisata, misalnya penyebaran dan ketimpangan pendapatan antar wilayah; pembangunan infrastruktur termasuk transportasi, akomodasi, dan atraksi; investasi, termasuk akses kepada modal dan investasi asing, kompetensi internasional dan pemantauan; promosi pariwisata; riset dan statistik pariwisata; pendidikan dan pelatihan pariwisata, dampak pariwisata, regulasi pemerintah, pajak, hubungan industrial dan; kebutuhan pengembangan

pariwisata minat khusus (MICE, pariwisata pedesaan, cruise shipping, ekowisata, dan sebagainya).

c. Penyusunan kebijakan

Kebijakan yang disusun mungkin akan berdampak langsung maupun tidak langsung dengan pariwisata. Kebijakan ini akan menjadi tuntutan bagi pelaku pariwisata dalam mewujudkan visi dan misi pembangunan pariwisata.

d. Pembentukan dan pendanaan agen dengan tugas khusus

Agen ini bertujuan menghasilkan rencana strategis sebagai panduan dalam pemasaran dan pengembangan fisik di daerah tujuan wisata. Agen ini juga bertugas melakukan riset pasar, pemasaran daerah tujuan wisata, dan mendorong pembangunan fasilitas dan perusahaan pariwisata.

e. Penyediaan fasilitas dan operasi

Hal ini terutama berkaitan dengan situasi dimana fasilitas pariwisata kurang baik dan tidak mampu menyediakan fasilitas secara mandiri. Pemerintah maupun swasta berperan dalam memberi modal usaha, pemberian subsidi kepada fasilitas dan pelayanan yang vital tetapi tidak mampu membiayai dirinya sendiri tetapi dalam jangka panjang menjadi penentu keberhasilan pembangunan pariwisata.

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

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

g. Penyelesaian konflik kepentingan dalam masyarakat

Hal ini merupakan peran yang sulit tetapi akan menjadi salah satu peran yang sangat penting dalam era dimana isu lingkungan dan konservasi menjadi isu penting. (Prof.Dr. I Gede Pitana, M.sc, I Ketut Surya Diarta, SP., MA, *Pengantar Ilmu Pariwisata*, 2009: 89)

C. Penelitian Terdahulu

Untuk menambah referensi dalam penelitian ini, penelitian terdahulu yang menjadi referensi diantaranya adalah penelitian yang dilakukan oleh Ela Nurlatifah dalam penelitiannya yang berjudul *“Peran Dinas Pariwisata Kota Tasikmalaya dalam Menunjang Pembangunan Ekowisata Kelom Geulis di Kecamatan Tamansari”*. Penelitian ini menjelaskan tentang peran Dinas Pariwisata Kota Tasikmalaya dalam menunjang pembangunan ekowisata Kelom Geulis sesuai dengan yang tertera dalam Perda no 8 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata. Dari hasil penelitian ini bentuk kebijakan yang telah dilakukan oleh Dinas Pariwisata Kota Tasikmalaya diantaranya yaitu dengan mengadakan pameran industri dan kerajinan lokal, Program Pelatihan dan mengikuti lomba tingkat nasional. Mendapatkan penghargaan Pameran Investasi, Agro dan Perdagangan skala Nasional. Hal tersebut membuktikan bahwa Dinas Pariwisata itu sudah cukup baik dan

sangat penting dalam menunjang pembangunan ekowisata industri kerajinan kelom geulis.

Penelitian selanjutnya adalah penelitian yang dilakukan oleh Ian Asriandy yang berjudul “*Strategi Pengembangan Objek Wisata Air Terjun Bissapu di Kabupaten Bantaeng*”. Penelitian ini menjelaskan tentang bagaimana strategi Pemerintah dalam pengembangan objek wisata air terjun di Kabupaten Bantaeng. Dari hasil penelitian ini strategi yang dilakukan oleh Pemerintah Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Bantaeng yaitu terdiri dari beberapa dimensi yaitu, tujuan, kebijakan dan program yang akan menghasilkan suatu strategi. Adapun strategi yang dilakukan oleh Pemerintah dengan cara pengembangan yang dilakukan oleh Pemerintah dan pihak yang terkait terhadap objek wisata tersebut serta koordinasi antara Pemerintah dengan warga sekitar kawasan objek wisata tersebut.

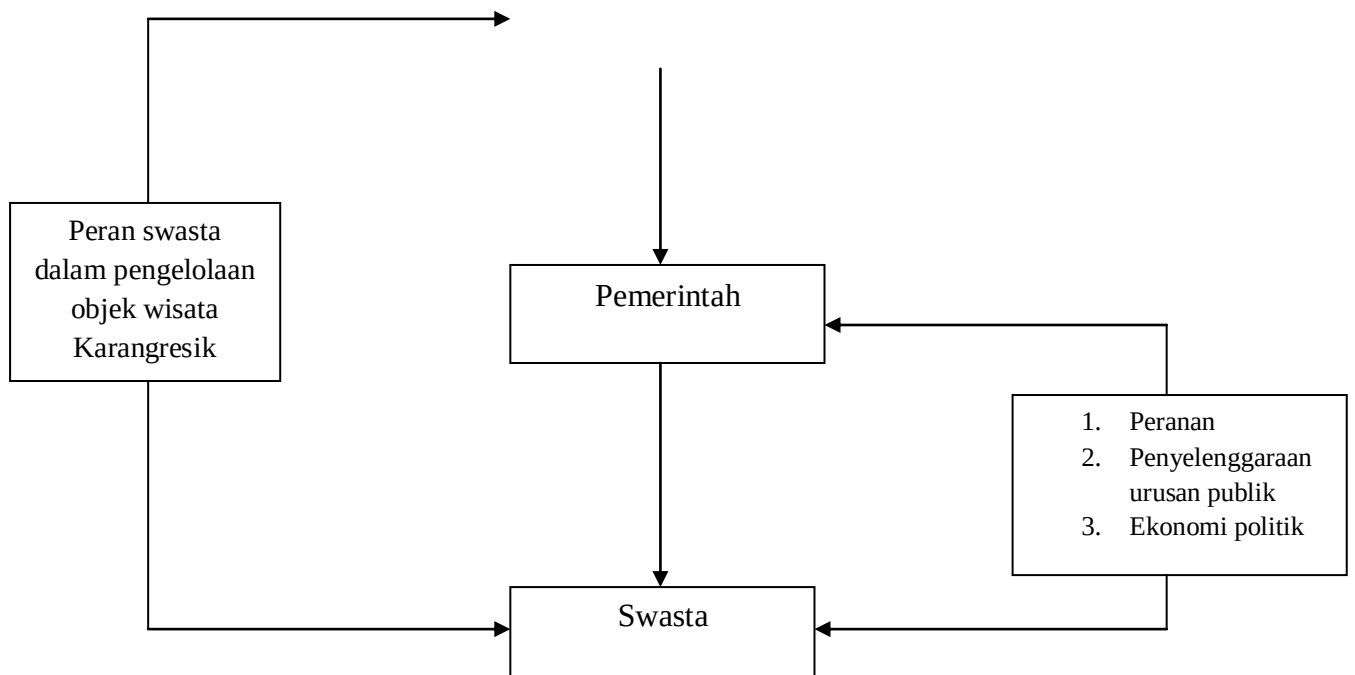
Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Isi Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1	Ela Nurlatifah : Peran Dinas Pariwisata Kota Tasikmalaya dalam Menunjang Pembangunan Ekowisata Kelom Geulis di Kecamatan Tamansari.	Menggambarkan bagaimana peran pemerintah sesuai dengan Peraturan Daerah dalam menunjang pembangunan ekowisata melalui kelom geulis.	Penelitian ini memiliki persamaan menggunakan metode penelitian kualitatif dan menggunakan teknik wawancara.	Perbedaannya terletak pada objek dan sasaran penelitian.
2	Ian Asriandy : Strategi Pengembangan Objek Wisata Air Terjun Bissapu di Kabupaten Bantaeng.	Penelitian ini menggambarkan strategi pengembangan yang dilakukan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam pengembangan pariwisata dengan elemen- elemen yang terkait dengan pengelola objek wisata tersebut.	Penelitian ini memiliki persamaan menggunakan metode penelitian kualitatif dan menggunakan teknik wawancara.	Dalam Penelitian ini, berbeda dengan penulis yang akan diteliti. Penelitian ini mengenai strategi pengembangan objek wisata yang dilakukan oleh Dinas kebudayaan dan Pariwisata, tetapi dalam hal ini penulis memfokuskan penelitian yang dikaji yaitu

				bagaimana peran Swasta dalam penyelenggaraan urusan publik terhadap pengelolaan Objek wisata Karangresik Tasikmalaya.
--	--	--	--	---

Kerangka Pemikiran

Penyelenggaraan urusan publik



D. Deskripsi Kerangka Pemikiran

Penyelenggaraan atau pengelolaan urusan publik merupakan suatu rangkaian yang pekerjaan atau usaha yang dilakukan sekelompok orang dalam mencapai tujuan tertentu untuk sebuah kepentingan umum atau masyarakat banyak. Penyelenggaraan urusan publik yang dilakukan oleh Pemerintah terkadang tidak selalu berkelanjutan, oleh karena itu peran swasta sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan urusan publik.

Objek wisata Karangresik yang dulu dikelola oleh Pemerintah dan sekarang telah dikelola oleh pihak swasta. Objek wisata tersebut merupakan aset milik Pemerintah Kota, akhirnya Pemerintah Kota memberikan izin kepada pihak ketiga untuk mengelola dan mengembangkan objek wisata tersebut.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan ekonomi politik Marxian. Pendekatan ekonomi politik Marxian merupakan pendekatan yang beranggapan bahwa perekonomian yang dikelola oleh pihak swasta memiliki sebuah kepentingan dalam mencapai ekonomi yang artinya kaum pekerja mendapatkan keuntungan jika kaum kapitalis gagal memberikan investasi yang memadai maka ini justru akan merugikan kepentingan dari kaum pekerja dan tidak memberikan dukungan terhadap sebuah tatanan sosial yang disebarkan oleh pencari laba pribadi.