BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pemerintah Dan Pemerintahan

Pemerintah merupakan suatu gejala yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan setiap kelompok termasuk dalam keluarga. Masyarakat sebagai suatu gabungan dari sitem sosial, akan senantiasa menyangkut dengan unsur-unsur pemenuhan dasar manusia seperti keselamatan, istirahat, pakaian dan makanan. Dalam memenuhi kebutuhan dasar itu, manusian perlu bekerja sama dengan kelompok dengan orang lain: dan bagi kebutuhan sekunder maka diperlukan bahasa untuk berkomunikasi menurut makna yang di sepakati bersama, dan institusi sosial yang berlaku sebagai kontrol dalam aktivitas dan mengembangkan masyarakat .

Menurut Malinowski yang dikutip oleh Garna dalam buku ilmu-ilmu sosial yang menyatakan bahwa:

> "Kebutuhan sekunder tersebut adalah kebutuhan untuk berkerjasama, menyelesaikan konflik, dan interaksi antarasesama warga masyarakat. Dengan timbulnya kebutuhan dasar dan sekunder tersebut maka terbentuk pula institusi sosial yang dapat memberi pedoman melakukan control dan mempersatukan (intergrasi) anggota masyarakat". (Malinowski dalam Garna, 1996 : 55).

Untuk membentuk institusi-institusi tersebut, masyarakat membuat kesepakatan atau perjanjian diantaran mereka, menurut Rosseau yang di terjemahkan sumardjo dalam kontrak sosial adalah konflik kontrak sosial (*social*

contract). (sumardjo, 1986 : 15) adanya kontrak sosial tersebut selanjutnya melahirkan kekuasaan dan institusi pemerintahan.

Secara etimologis pengertian pemerintahan berasal dari kata pemerintah. Sebagaimana yang dilakukan oleh I.G.K Manila di dalam bukunya yang berjudul *Praktik Manajemen Pemerintahan Dalam Negeri*, mengemukakan :

"Pemerintahan berasal dari kata pemerintah, sedangkan pemerintah berasal dari kata perintah, yang memiliki makna :

1. Perintah adalah perkataan/pernyataan yang bermaksud menyeluruh untuk melakukan suatu perbuatan/tindakan;
2. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah oleh suatu negara/daerah/badan tertinggi yang memerintah disuatu Negara;
3. Pemerintahan adalah perbuatan atau cara atau hal yang berkaitan dengan urusan pemerintah;
   (Manila, 1997 : 17)

Senada dengan I.G.K Manila, Bayu Suryaningrat juga berpendapat bahwa pengertian Pemerintahan berasal dari kata dasar perintah, yang berarti perkataan yang bermaksud menyuruh untuk melakukan sesuatu. Ada empat unsur yang paling sedikit ditemui dalam kata perintah ini seperti dikutip oleh Inu Kencana Syafiie, yaitu sebagai berikut :

1. Ada dua pihak
2. Pihak yang memerintah
3. Pihak yang diperintah
4. Ada hubungan antara kedua pihak tersebut

(Surianingrat, 1999 : 8)

Pemerintah dalam arti sempit dikemukakan oleh Ermaya Suradinata dalam buku Organisasi dan Manajemen Pemerintahan Dalam Kondisi Era Globalisasi. Menyebutkan bahwa "Definisi pemerintahan dalam arti sempit adalah kegiatan-

kegiatan dari lembaga-lembaga atau badan publik pemerintahan yang meliputi eksekutif saja". (Suradinata 1996 : 106).

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia menyebutkan bahwa :

1. Pemerintah, yaitu:
   1) Sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu Negara atau bagian-bagiannya;
   2) Sekelompok orang yang bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan;
   3) Penguasa suatu negara (bagian negara);
   4) Badan tertinggi yang memerintah suatau Negara.

2. Pemerintahan, yaitu :
   1) Proses, cara, perbuatan memerintah;
   2) Segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan Negara
   (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2001 : 859-860).

Sedangkan pemerintahan dalam arti luas menurut Kansil dalam bukunya yang berjudul Sistem Pemerintahan Indonesia menyebutkan bahwa pemerintahan dalam arti luas adalah :

1. Meliputi segenap lembaga-lembaga kenegaraan yang tercantum di dalam batang tubuh UUD 1945.
2. Presiden berdasarkan pernyataan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dan dengan persetujuan DPR.
3. Badan pemerintahan dipusat yang menentukan haluan Negara serta instansi yang melaksanakan keputusan badan-badan tersebut.
   (Kansil. 1995 : 25)

Berdasarkan pengertian diatas dapat diartikan bahwa pemerintahan merupakan suatu kegiatan badan organisasi yang terdiri dari legislatif, eksekutif dan yudikatif yang mana diantaranya mempunyai kekuasaan dan wewenang dalam membuat kebijakan-kebijakan atau keputusan-keptusan serta mengatur rakyat dan negaranya agar mengikuti kebijakan atau keputusan tersebut.

Lahirnya pemerintahan pada awalnya adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam masyarakat, sehingga masyarakat tersebut bisa menjalankan kehidupan secara wajar. R. Mac. Iver yang diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia dan dikutip oleh Syafiie dalam bukunya Sistem Pemerintahan Indonesia mengatakan pemerintah adalah "suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan. Bagaimana manusia itu bisa diperintah". (Syafiie, 2002 : 13)

Menurut Inu Kencana Syafiie masih dalam buku Manajemen Pemerintahan secara etimologis kata pemerintahan berasal dari kata :

1. Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh. Yang berarti didalamnya terdapat dua pihak, yaitu merintah memiliki wewenang dan yang diperintah memiliki kepatuhan dan keharusan.
2. Setelah ditambah awalan pe menjadi pemerintah, yang berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah.
3. Setelah ditambah lagi akhiran an menjadi pemerintahan, yang berarti perbuatan, cara, hal atau urusan dari badan yang memerintah tersebut.

(Syafiie, 1998 : 4)

Selaras dengan pendapat syafiie diatas Pamudji dalam bukunya Pembinaan Perkotaan Di Indonesia menyatakan, bahwa "Secara etimologis kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah, kata pemerintah sendiri berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan suatu pekerjaan". (Pamudji, 1985 : 22)

Dari pengertian diatas mengenai pemerintahan dapat dipahami bahwa pemerintahan merupakan suatu urusan atau kegiatan pemerintah dalam mengatur masyarakat agar patuh dan melakukan segala sesuatu pekerjaan yang ditugaskan oleh pemerintah berdasarkan wewenang dan kekuasaan yang dimilikinya. Dengan demikian lahirnya pemerintaha memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan

untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat. Suatu pemerintahan hadir karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai pihak yang diperintah dalam suatu posisi dan peran, yang mana komitmen tersebut hanya dapat dipegang apabila rakyat dapat merasa bahwa pemerintah itu memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan mensejahterakan rakyat.

Namun dalam perkembangannya pemerintahan Negara mengalami perubahan-perubaha yang mempunyai dampak pada fungsi pemerintah dalam kebijakan terhadap pelayanan publik :

1. Negara sebagai *Political State,* sehingga pemerintah menjalankan empat fungsi pokok yang dikenal dengan *the classical function of government,* yaitu : memelihara ketertiban, pertahanan keamanan, fungsi diplomatik fungsi perpajakan.
2. Negara sebagai *Law State,* maka pemerintah menjalankan fungsi pengaturan, perlindungan, peradilan, terhadap warga dalam kehidupan bermasyarakat, bernegara, dan berpemerintahan guna menjamin dalam kepastian dan kesamaan dimuka hukum.
3. Negara sebagai *Welfare State,* maka pemerintah menjalankan fungsi keadilan, kemakmuran dan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
4. Negara sebagai *Administrative State,* menurut pelayanan funsi pemerintahan dalam memperhatikan kepentingan rakyat dalam rangka Negara sebagai politik, hukum dan kesejahteraan rakyat.

(www.slideshare.net/Muhaemin93/pengertian-pemerintah-dan-pemerintahan)

2.1.2 Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah menurut UU nomor 32 tahun 2004 adalah penyelengaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1954.

Dalam pelaksanaan Otonomi Daerah pengertian pemerintah Daerah dalam buku Fungsi Pemerintahan Daerah dalam Pembuatan Peraturan Daerah yang di kemukakan oleh Misdyanti adalah:

> "Pemerintah Daerah adalah penyelengaraan pemerintahan di daerah. Dengan kata lain, pemerintah daerah adalah pemegang kemudi dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah".(Misdyanti dan Kartasapoetra, 1993 : 17)

Pada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 pasal 18 ayat 5 menyebutkan bahwa :

> "Pemerintah daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk dapat mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang di tentukan sebagai urusan pemerintah pusat". (Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahung 1945 pasal 18 ayat 5)

Dari definisi diatas dapat dikatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan daerah otonom yang dilakukan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi sebagai bentuk tanggung jawab kepada pemerintah pusat dimana unsur penyelenggaraan pemerintah daerah tersebut adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah.

Dalam penyelengaraan urusan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah tentu sangat bertalian erat dengan beberapa asas dalam pemerintahan suatu Negara, yang mana asas tersebut yakni sebagai berikut :

1. Asas sentralisasi

Asas sentralisasi adalah sistem pemerintahan dimana sistem pemerintahan dimana segala kekuasaan di pusatkan di pemerintah pusat.

2. Asas desentralisasi
   Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan dalam sistem Negara Keseatuan Republik Indonesia.
3. Asas dekonsentrasi
   Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal wilayah tertentu.
4. Asas tugas pembantuan
   Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa; dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten atau kota dan atau desa; serta dari pemerintah kabupaten atau kota kepada desa untuk tugas tertentu (http://dianchocho.blogspot.com/2013/04/pengertian-fungsi-dan-asas-pemerintahan.html)

Sumber utama kebijaksanaan umum yang mendasari pembentukan dan penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah adalah pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya yang menyatakan bahwa:

> "Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa."

Selanjutnya dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945, diuraikan mengenai Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

> "Oleh karena negara Indonesia itu suatu "eeneidsstaat", maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah didalam lingkungan yang bersifat "staat" juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.
> Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang"

Pemerintahan Daerah dalam pasal 1 ayat 2, dan 3 dijelaskan bahwa:

> "Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah"

Daerah-daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah oleh karena di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Adapun ciri-ciri pemerintahan daerah:

1. Segala urusan yang diselenggarakan merupakan urusan yang sudah dijadikan urusan-urusan rumah tangga sendiri.
2. Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh alat-alat perlengkapan yang seluruhnya adalah pegawai pemerintahan daerah.
3. Penanganan segala urusan itu seluruhnya diselenggarakan atas dasar inisiatif atau kebijaksanaan sendiri.
4. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang mengurus rumah tangga sendiri adalah dalam hubungan pengawasan.
5. Seluruh penyelenggaraannya pada dasarnya dibiayai dari sumber keuangan sendiri.

   Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 24 ayat 1, dan 2 dijelaskan bahwa:

   Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati, dan untuk kota disebut Walikota.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 24 ayat 1, dan 2 dijelaskan bahwa:

> "Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati, dan untuk kota disebut Walikota"

2.1.3 Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan bagian dari desentralisasi yang berarti pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri (Amrah Muslimin dalam Ridwan, 2009: 16). Desentralisasi ini kemudian dibagi dua,yaitu desentralisasi territorial dan desentralisasi fungsional. Van Der Pot dan Donner (dalam Ridwan 2009: 16) berpendapat bahwa :

> "Desentralisasi territorial *(territorial decentralisastie)* yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatue dan mengurusa rumah tangga daerah masing-masing (otoom), yang melahirkan badan-badan berdasarkan wilayah *(gebiedscropraties)*, sedangkan desentralisasi fungsional *(functionele decentralisastie)* adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu, yang muncul dalam bentuk badan-badan dengan tujuan tertentu *(doelcolporaties)".*

Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan Pasal ini tampak bahwa Indonesia menganut desentralisasi territorial dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Desentralisasi dalam pelaksanaannya harus berorientasi pasa dasar negara yaitu pancasila yang berarti demokrasi menjadi salah satu hal yang harus di

perhatikan. Soewargono dalam Mahfud (1999 : 188) berpendapat bahwa dimensi filosofi, formulasi dan implementasi otonomi harus berorientasi pada :

> "Pertama, realisasi dan implementasi demokrasi; kedua, realisasi kemandirian daerah; ketiga, membiasakan daerah untuk membiasakan diri dalam memanage permasalahan dan kepentingannya sendiri; keempat, menyiapkan *political schooling* untuk masyarakat; kelima, menyediakan saluran bagi aspirasi dan partisipasi daerah; dan keenam, membangun efesiensi dan efektifitas pemerintahan".

Pelaksanaan asas desentralisasi dapat dilihat dalam beberapa segi sebagaimana disebutkan oleh The Liang Gie (1968 : 35-41) berikut ini :

1. Dari segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Dari segi demokrasi, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi. .
3. Dari segi teknis organisatoris, desentralisasi adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efesien.
4. Dari segi cultural merupakan pula sebab di selenggarakannya desentralisasi. Kekhususan pada suatu daerah seperti corak geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarah, mengharuskan di adakannya penguasa setempat guna memperhatikan semua itu.
5. Dari segi kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dianggap sebagai suatu instansi yang dapat membantu pembangunan itu.

Di samping itu terdapat beberapa keuntungan dalam penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan di daerah, menurut Josef Riwu Kaho (1982 : 12- 13) ada beberapa keuntungan desentralisasi yakni sebagai berikut :

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan .
2. Dalam menghadapi masalah-masalah yang sangat mendesak yang membutuhkan tindakan cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat.
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti buruk, karena setiap keputusan, pelaksanaannya dapat segera diambil.

4. Dalam sistem desentralisasi dapat diadakan pembedaan (diferensiasi) dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan-kepentingan tertentu, khususnya desentralisasi territorial, dapat lebih mudah menyelesaikan diri kepada kebutuhan-kebutuhan dan keadaan-keadaan daerah.
5. Dengan adanya desentralisasi territorial, maka daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang terbaik, dapat diterapkan diseluruh negara, sedangkan hal-hal yang kurang baik dapat di lokalisir / dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah ditiadakan.
6. Mengurangi kemungkinan campur tangan dari pemerintah pusat.
7. Lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya lebih langsung. Ini merupakan faktor psikologis.

Desentralisasi selain memiliki keuntungan, desentralisasi juga memiliki beberapa kelemahan yaitu (Ridwan 2009 : 18) :

1. Karena besarnya organ-organ pemerintahan, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks, hal mana mempersulit koordinasi.
2. Keseimbangan dan keserasian serta bermacam-macam kepentingan, daerah dapat lebih mudah terganggu.
3. Khusus mengenai dekonsentrasi territorial dapat mendorong timbulnya apa yang disebut Daerahisme dan Propinsialisme.
4. Keputusan yang di ambil memerlukan waktu yang lama karena membutuhkan perundingan-perundingan yang lama.
5. Dalam penyelenggaraan desentralisasi diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman dan kesederhanaan.

Desentralisasi dalam pelaksanaannya merupakan desentralisasi sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk dilaksanakan menjadi urusan rumah tangganya sendiri. Pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan kepada faktor-faktor yang dapat menjamin daerah yang bersangkutan mampu mengurus rumah tangganya. Diantara faktor-faktor tersebut yang mendukung terselenggaranya otonomi daerah diantaranya adalah kemampuan sumber daya manusia yang ada, serta ketersediaan sumber daya alam dan peluang ekonomi daerah tersebut.

Salah satu kunci kesuksesan penyelenggaraan otonomi daerah sangatlah bergantung pada sumber daya manusianya. Disamping perlunya aparatur yang kompeten, pembangunan daerah juga tidak mungkin dapat berjalan lancar tanpa adanya kerjasama antara pemerintah dan masyarakat. Untuk itu tidak hanya kualitas aparatur yang harus ditingkatkan tetapi juga kualitas partisipasi masyarakat. Guna menyukseskan pembangunan dibutuhkan masyarakat yang berpengetahuan tinggi, keterampilan tinggi, dan kemauan tinggi. Sehingga benar benar mampu menjadi inovator yang mampu menciptakan tenaga kerja yang burkualitas. Tanpa pertumbuhan ekonomi yang tinggi, pendapatan daerah jelas tidak mungkin dapat ditingkatkan.

Sementara itu dengan pendapatan yang memadai, kemampuan daerah untuk menyelengarakan ekonomi akan meningkat. Dengan sumber daya manusia yang berkualitas, Daerah akan mampu untuk mebuka peluang-peluang potensi ekonomi yang terdapat pada daerah tersebut., apabila dikelola dengan secara optimal dapat menunjang pembangunan daerah dan mewujudkan otonomi serta kemampuan daerah untuk membiayai diri sendiri akan terus meningkat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, selaras dengan azas sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan tersebut maka dapat diwujudkan fungsi-fungsi Pemerintahan Daerah. Adapun fungsi Pemerintahan Daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah adalah sebagai berikut :

1. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

2. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
3. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

(Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah) Menurut Misdyanti dan Karta Sapoetra dalam buku Fungsi Pemerintahan Daerah dalam Pembuatan Peraturan Daerah menyebutkan fungsi pemerintah daerah, sebagai berikut :

1. Fungsi otonomi
   Fungsi otonomi dari pemerintahan daerah adalah melaksanakan segala urusan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat maupun daerah yang lebih tinggi tingkatnya.
2. Fungsi pembantuan
   Merupakan fungsi untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.
3. Fungsi pembangunan
   Fungsi ini untuk meningkatkan laju pembangunan dan menambah kemajuan masyarakat sehingga tuntutan dari masyarakat pun semakin berkembang dan kompleks.
4. Fungsi lainnya
   Selain ketiga fungsi diatas juga terdapat fungsi lainnya, yaitu:

a. Pembinaan wilayah
b. Pembinaan masyarakat
c. Pemberian pelayanan, pemeliharaan serta perlindungan

(Misdyanti dan Kartasapoetra, 1993 : 20-27)

Dari fungsi Pemerintahan Daerah diatas memberikan gambaran bahwa fungsi pemerintahan daerah memiliki peran penting dalam melaksanakan otonomi daerah, karena baik buruknya pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsinya maka akan sangat berdampak kepada besarnya tingkat kesejahteraan masyarakat daerah tersebut. Dikatakan pemerintahan daerah yang baik apabila fungsi dari pemerintahan daerah tersebut dilaksanakan dengan baik pula.

2.1.4 Peran Pemerintah

Dengan perkembangan masyarakat modern saat ini yang ditandai dengan meningkatnya kebutuhan masyarakat, maka peran dan fungsi pemerintah saat ini berubah menjadi fungsi pelayanan atau melayani masyarakat. Seperti yang dinyatakan oleh Rasyid dalam buku Makna Pemerintahan- Tinjauan dari segi etika dan kepemimpinan mengungkapkan sebagai berikut :

> "Pemerintah modern, dengan kata lain pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreatifitas demi mencapai kemajuan bersama". (Rasyid, 2000 : 13).

Pernyataan Osborne dan Gaebler yang diterjemahkan oleh Rasyid masih dalam buku yang sama mengungkapkan bahwa "Pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya". (terjemahan Rasyid, 2000 : 192).

Samuel Edward Finer yang dikutip oleh Syafiie dalam buku Sistem Pemerintahan Indonesia mengartikan "*government"* sebagai *public servant* yakni pelayanan. Sehingga Samuel Edward Finer menyimpulkan bahwa kata "*government"* dapat memiliki arti :

1. Menunjuk kepada kegiatan atas proses pemerintah, yakni melakuakan *control* atas pihak lain.
2. Menunjuk kepada masalah-masalah Negara dalam kegiatan atau proses dijumpai.
3. Menunjuk cara, metode, atau sistem dengan masa suatu masyarakat tertentu diperintah.

(Syafiie, 2002 : 13).

Dari pengertian tersebut diatas dapat dikatakan bahwa pemerintah yang demokratis saat ini lahir untuk melayani warganya karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya, pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat.

Di bentuknya pemerintah pada awalnya adalah untuk melindungi sistem ketertiban di masyarakat sehingga seluruh masyarakat dapat menjalankan aktivitas kehidupan dengan tenang dan lancar. Dinamika di masyarakat memperluas fungsi dan peran pemerintahan tidak hanya sebatas pelindung melainkan pelayan masyarakat. Rakyat tidak lagi harus melayani pemerintah seperti zaman kerajaan ataupun penjajahan namun justru pemerintah yang seharusnyamelayani, mengayomi, dan mengembangkan serta meningkatkan taraf hidup masyarakatnya sesuai tujuan negaranya. Van Poelje (dalam hamdi, 1999 : 52) menjelaskan bahwa pemerintahan dapat dipandang sebagai suatu ilmu yaitu yang mengajarkan bagaimana cara terbaik dalam mengarahkan dan memimpin pelayanan umum.

Kaufman yang dikutip oleh Thoha dalam buku Perilaku Organisasi Konsep Dasar Dan Aplikasinya menyebutkan tugas pemerintah sebagai berikut :

> "Tugas pemerintah adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi". (dalam Thoha, 1995 : 101).

Pendapat lain dikemukakan oleh Rasyid dalam buku Makna Pemerintahan-Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan yang menyebutkan secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup :

Pertama, menjamin keamanan Negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara cara kekerasan.

Kedua, memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.

Ketiga, menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada tiap warga masyarakat tanpa membedakan setatus apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.

Keempat, melakukan pekerjaan umum dan membereikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.

Kelima, melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak terlantar: menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif, dan semacamnya.

Keenam, menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi Negara dan masyarakat.

Ketujuh, menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah dan hutan. (Rasyid, 2000 : 13)

Lebih lanjut di bagian lain Rasyid masih dalam buku yang sama menyatakan bahwa:

> “Tugas-tugas pokok tersebut dapat diringkas menjadi 3 (tiga) fungsi hakiki yaitu: pelayanan (service), pemberdayaan (empowerment), dan pembangunan (development). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat. (Rasyid, 2000 : 59)

Oleh Ndraha dalam buku Kybernologi; sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan fungsi pemerintahan tersebut kemudan diringkus menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu:

> *"Pertama*, pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (service), sebagai provider jasa public yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi"
>
> *"Kedua*, pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (empowerment), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan"
> (Ndraha, 2005 : 85)

Dengan begitu, luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintah, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat besar. Untuk mengemban tugas yang berat itu, selain diperlukan sumber daya, dukungan lingkungan, dibutuhkan institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang memiliki perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku di dalam masyarakat dan pemerintahan. Langkah ini diperlukan oleh pemerintah, mengingat di masa mendatang perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat akan semakin menambah pengetahuan masyarakat untuk mencermati segala aktivitas pemerintahan dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Setiap manusia dalam kehidupannya masing-masing memiliki peran dan fungsi dalam menjalankan kehidupan sosialnya. Dalam melaksanakan perannya, setiap manusia memiliki cara atau sikap yang berbeda-beda. Hal ini sangat di pengaruhi oleh latar belakang kehidupan sosialnya.

Dalam Kamus Bahasa Indonesia menyebutkan pengertian peran sebagai berikut :

1. Peran adalah pemain yang diandaikan dalam sandiwara maka ia adalah pemain sandiwara atau pemain utama.
2. Peran adalah bagian yang dimainkan oleh seorang pemain dalam sandiwara, ia berusaha bermain dengan baik dalam semua peran yang diberikan
3. Peran adalah bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan.

Mengenai peranan ini, Horoepoetri, Arimbi dan Santosa (2003), mengemukakan beberapa dimensi peran sebagai berikut :

1. Peran sebagai suatu kebijakan. Penganut paham ini berpendapat bahwa peran merupakan suatu kebijaksanaan yang tepat dan baik dilaksanakan
2. Peran sebagai strategi. Penganut paham ini mendalikan bahwa peran merupakan strategi untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat *(public support).*Pendapat ini didasarkan pada suatu paham bahwa keputusan dan kepedulian masyarakat pada tiap tingkatan keputusan di dokumentasikan dengan baik, maka keputusan tersebut memiliki kreabilitas.
3. Peran sebagai alat komunikasi. Peran di daya gunakan sebagai instrument atau alat untuk mendapatkan masukan berupa informasi dalam proses pengambilan keputusan. Persepsi ini di landaskan oleh suatu pemikiran bahwa pemerintahan dirancan untuk melayani masyarakat, sehingga padangan dan preferensi dari masyarakat tersebut adalah masukan yang bernilai, duna mewujudkan keputusan yang responsive dan responsible.

Dalam pemandangan seorang pakar politik David Easton sebagaimana dikutip oleh Anderson (1997) dan Dye (1981), Peran kebijakan publik dapat dilihat sebagai suatu sistem yang terdiri dari :

Kebijakan publik dengan model sistem mengandaikan bahwa kebijakan publik merupakan hasil *ouput* dari sistem. Seperti ilmu yang dipelajari dalam ilmu kebijakan public terdiri dari *input,converation,* dan *outout* seperti berikut :

1. *I nput*
2. *Coveration*
3. *Output*

"input adalah masukan dari suatu kebijakan yang di hasilkan, dimana akan melahirkan *output* sebagai hasil dari suatu kebijakan tersebut setelah

adanya *converation* (penggabungan) antara *input* (masukan) dan *output* (keluaran)

Dalam konteks ini ada dua variabel makro yang mempengaruhi kebijakan publik, yakni lingkungan domesik dan internasional.

Peran Strategi dalam lingkungan organisasi atau perusahan, strategi memiliki peran yang sangat penting bagi pencapaiaan tujuan, karena strategi memberikan arah tindakan, dan cara bagaimana tindakan harus dilakukan agar tujuan yang diinginkan tercapai.Menurut Grant (1999:21)

Strategi memiliki tiga peran penting dalam mengisi tujuan manajemen, yaitu :

a. Strategi sebagai pendukung untuk pengambilan keputusan
   Strategi menentukan suatu pedoman, peraturan, dan kriteria yang dapat digunakan untuk mengambil suatu keputusan. Dengan kata lain, strategi dapat digunakan untuk membatasi alternatif keputusan yang akan diambil, dan dapat juga digunakan sebagai petunjuk untuk mengurangi usaha pencarian yang diperlukan untuk pengambilan keputusan dari suatu masalah
b. Strategi sebagai sarana koordinasi dan komunikasi
   Strategi tidak hanya dapat digunakan untuk memperoleh konsistensi dalamn keputusan yang diambil dalam waktu yang berbeda tetapi untuk organisasi yang kompleks, strategi dapat digunakan sebagai alat untuk memperoleh konsistensi dalam keputusan yang diambil oleh berbagai departemen dan individu yang ada dalam organisasi.
c. Strategi sebagai target
   Konsep strategi akan digabungkan dengan visi dan misi untuk menentukan di mana perusahaan akan berada dalam masa yang akan datang. Penetapan tujuan tidak hanya dilakukan untuk memberikan arah bagi penyusunan strategi, tetapi juga untuk membentuk aspirasi bagi perusahaan. Dengan demikian, strategi dapat juga berperan sebagai target perusahaan.

Handoko, 2002 : 30 mengemukakan bahwa komunikasi adalah proses pemindahan pengertian dalam bentuk gagasan, informasi dari seseorang ke orang lain.

Dalam memahami komunikasi, maka kita harus mengetahui apa saja indikator dalam mencapai komunikasi yang efektif. Indikator komunikasi agar efektif ada empat diantaranya :

1. Pemahaman, Merupakan suatu kemampuan memahami pesan secara cermat sebagaimana yang disampaikan oleh komunikator. Dalam hal ini komunikan dikatakan efektif apabila mampu memahami secara tepat. Sedang komunikator dikatakan efektif apabila berhasil menyampaikan pesan secara cermat.
2. Kesenangan, Apabila proses komunikasi itu selain berhasil menyampaikan informasi, juga dapat berlangsung dalam suasana yang menyenangkan ke dua belah pihak. Sebenarnya tujuan berkomunikasi tidaklah sekedar transaksi pesan, akan tetapi dimaksudkan pula untuk saling interaksi secara menyenangkan untuk memupuk hubungan insani.
3. Pengaruh pada sikap, Apabila seorang komunikan setelah menerima pesan kemudian sikapnya berubah sesuai dengan makna pesan itu. Tindakan mempengaruhi orang lain merupakan bagian dari kehidupan sehari-hari di perkantoran. Dalam berbagai situasi kita berusaha mempengaruhi sikap orang lain dan berusaha agar orang lain bersikap positif sesuai keinginan kita.
4. Hubungan yang makin baik, Bahwa dalam proses komunikasi yang efektif secara tidak sengaja meningkatkan kadar hubungan interpersonal. Di perkantoran, seringkali terjadi komunikasi dilakukan bukan untuk menyampaikan informasi atau mempengaruhi sikap semata, tetapi kadang-kadang terdapat maksud implisit di sebaliknya, yakni untuk membina hubungan baik.
   (Lupiyoadi, 2006:75)

Komunikasi adalah proses penyampaian pikiran atau perasaan oleh seseorang kepada orang lain dengan menggunakan lambang-lambang yang bermakna bagi kedua pihak, dalam situasi yang tertentu komunikasi menggunakan media tertentu untuk merubah sikap atau tingkah laku seorang atau sejumlah orang sehingga ada efek tertentu yang diharapkan.

2.1.5 Promosi

2.1.5.1 Pengertian Promosi

Promosi merupakan kegiatan suatu perusahaan maupun lembaga/instansi pemerintahan dalam memperkenalkan suatu produk barang atau jasa kepada masyarakat. Istilah promosi atau *promotion* itu sendiri berasal dari bahasa latin "*promotio*" dari kata kerja "*promovere*" (*Pro*" berarti maju dan *movere* berarti bergerak), yang berarti menggerakan ke depan. Jadi promosi maknanya, "Kegiatan meningkatkan sesuatu sehingga menjadi lebih banyak, lebih tinggi, lebih bermutu, lebih laku, dan sebagainya." (Effendy,1989:289) Lebih lanjut penulis menguraikan pengertian promosi dari berbagai ahli.

Buchari Alma menyimpulkan pengertian promosi yaitu, "Promosi itu adalah sejenis komunikasi yang memberi penjelasan yang meyakinkan calon konsumen tentang barang dan jasa." (Alma,2002:135)

Promosi merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan suatu program pemasaran. Betapapun berkualitasnya suatu produk, bila konsumen belum pernah mendengarnya dan tidak yakin bahwa produk itu akan berguna bagi mereka, maka mereka tidak akan pernah membelinya.

Lebih khusus pegertian promosi dikemukakan oleh DR.Winardi dalam bukunya "Kamus Ekonomi" yang dikutip Oka A. Yoeti yaitu pengertian promosi yang berkaitan dengan kepariwisataan sebagai berikut:

> "Promotion (usaha untuk memajukan sesuatu). Kerap kali istilah promotion dihubungkan dengan misalnya kepariwisataan, perdagangan, yang berarti usaha memajukan kedua bidnag ysaha tersebut. Adakalanya pula, promotion digunakan dalam arti promosi yang berhubungan dengan jasa-jasa seorang pekerja". (Yoeti, 1996: 64)

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa, promosi tidak hanya dilakukan untuk penjualan suatu barang, tetapi juga dilakukan untuk mempromosikan suatu jasa. Sehingga promosi wisata menurut Yoeti ialah, "Suatu upaya yang dilakukan untuk menyesuaikan produk pariwisata dengan permintaan wisatawan sehingga produk menjadi lebih menarik." (Yoeti,1996:103) Daya tariklah yang menjadi kata kunci dari sebuah upaya promosi pariwisata yang selalu dikemas dengan model yang dapat menjadi daya tarik bagi turis yang tertarik untuk membeli.

Pemasaran dapat memilih sarana yang dianggap sesuai untuk mempromosikan jasa mereka. Ada beberapa faktor yang harus diperhatikan dalam promosi, yaitu:

1. Identifikasi terlebih dahulu audiens targetnya: hal ini berhubungan dengan segmentasi pasar.
2. Tentukan tujuan promosi: apakah untuk menginformasikan, memengaruhi, atau mengingatkan.
3. Kembangkan pesan yang disampaikan: hal ini berhubungan dengan isi pesan (*apa yang harus disampaikan*), struktur pesan (*bagaimana menyampaikan pesan secara logis*), gaya pesan (*ciptakan bahasa yang kuat*), sumber pesan (*siapa yang harus menyampaikannya*).
4. Pilih bauran komunikasi: apakah itu komunikasi personal (*personal communication*) atau komunikasi nonpersonal (*nonpersonal communication*). (Lupiyoadi,2006:75)

2.1.5.2 Tujuan Promosi

Suatu kegiatan promosi jika dilaksanakan dengan baik dapat memengaruhi konsumen mengenai dimana dan bagaimana konsumen membelanjakan pendapatannya. Promosi berusaha agar demand tidak elastis. Promosi dapat membawa keuntungan baik bagi produsen maupun konsumen. Adapun tujuan utama dari promosi adalah menginformasikan, mempengaruhi dan membujuk,

serta mengingatkan pelanggan sasaran tentang perusahaan dan bauran pemasarannya.

Menurut Tjiptono, Secara rinci ketiga tujuan promosi tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut

1. Menginformasikan *(informing)*, dapat berupa:
    1. Menginformasikan pasar mengenai keberadaan suatu produk baru
    2. Memperkenalakan cara pemakaian yang baru dari suatu produk
    3. Menyampaikan perubahan harga kepada pasar
    4. Menjelaskan cara kerja suatu produk
    5. Menginformasikan jasa-jasa yang disediakan oleh perusahaan
    6. Meluruskan kesan yang keliru
    7. Mengurangi ketakutan atau kekhawatiran pembeli
    8. Membangun citra perusahaan
2. Membujuk pelanggan sasaran *(persuading)* untuk:
    1. Membentuk pilihan merek
    2. Mengalihkan pilihan ke merek tertentu
    3. Mengubah persepsi pelanggan terhadap atribut produk
    4. Mendorong pembeli untuk belanja saat itu juga
3. Mengingatkan *(reminding)*, dapat terdiri atas:
    1. Mengingatkan pembeli bahwa produk yang bersangkutan dibutuhkan dalam waktu dekat
    2. Mengingatkan pembeli akan tempat-tempat yang menjual produk perusahaan
    3. Membuat pembeli tetap ingat walaupun tidak ada kampanye iklan
    4. Menjaga agar ingatan pertama pembeli jatuh pada produk perusahaan (Tjiptono,1997:21)

Salah satu upaya perusahaan dalam meningkatkan penjualan adalah dengan melakukan kegiatan promosi sebaik mungkin. Dalam melaksanakan kegiatan promosi ini terdapat beberapa unsur yang dikenal dengan bauran promosi.

2.1.6 Pengertian Pariwisata

Menurut Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2009 Pasal 1 Ayat 1, yang dimaksud dengan wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh

seseorang atau sekelompok orang yang mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara. Pasal 1 ayat 3, menjelaskan pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Sementara kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antarawisatawan dan msyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan pengusaha.

Spillane (1994) mendefinisikan pariwisata sebagai kegiatan wisata yang dilakukan oleh wisatawan pada suatu lokasi wisata. Motivasi wisatawan untuk mengunjungi suatu tempat tujuan adalah untuk memenuhi atau memuaskan beberapa kebutuhan dan permintaan. Biasanya mereka tertarik pada suatu lokasi karena ciri khas tertentu. Ciri khas yang menarik wisatawan adalah keindahan alam, iklim dan cuaca, kebudayaan, sejarah, etnisitas, dan aksesibilitas. Pariwisata merupakan salah satu mata rantai konsumsi yang diciptakan untuk mengimbangi peningkatan penghasilan tersebut. Sesungguhnya pariwisata adalah sarana untuk menyerap kembali modal untuk diproduksi lebih lanjut dan seterusnya begitu.

Menurut Holloway (2009), pariwisata adalah salah satu bentuk kegiatan yang dilakukan selama periode liburan. Kenyamanan didefinisikan sebagai waktu luang atau waktu dibuang dan karena itu dapat diambil untuk merangkul aktivitas apapun selain dari pekerjaan dan tugas wajib. Kenyamanan memerlukan

keterlibatan aktif dalam bermain atau rekreasi atau hiburan lebih pasif seperti menonton televisi atau bahkan tidur. Kegiatan olahraga, permainan, hobi, hiburan dan pariwisata adalah semua bentuk rekreasi dan menggunakan waktu senggang kita dengan bijaksana.

Secara etimologis "pariwisata" berasal dari bahasa sansekerta yang terdiri dari dua suku kata yaitu "pari" yang berarti banyak, berkali -kali, berputar-putar, dan lengkap, dan "wisata" yang berarti perjalanan atau bepergian. Dengan demikian pengertian kata pariwisata dapat disimpulkan sebagai suatu perjalanan yang dilakukan secara berkali-kali atau berputar-putar dari suatu tempat ke tempat lain

Menurut definisi yang luas, pariwisata adalah perjalanan dari suatu tempat ketempat lain, yang bersifat sementara dan dilakukan perorangan atau kelompok sebagai usaha mencari keseimbangan atau keserasian dan kebahagiaan dengan lingkungan hidup dalam dimensi sosial, budaya, alam dan ilmu (Spillane, 1987: 21).

Yoeti (1979), merumuskan industri pariwisata bukanlah industri yang berdiri sendiri, tetapi merupakan suatu industri yang terdiri dari serangkaian perusahaan yang menghasilkan jasa dan produk (goods and services) yang berbeda satu sama lainnya yang dibutuhkan para wisatawan pada khususnya dan traveler pada umumnya selama dalam perjalanannya. Dapat dibayangkan betapa banyaknya jasa-jasa yang diperlukan oleh wisatawan kalau hendak melakukan perjalanan pariwisata, semenjak ia berangkat sampai kembali ke rumah kediamannya. Jasa-jasa yang dibutuhkan wisatawan tersebut tidak hanya

dihasilkan oleh satu perusahaan saja, tetapi oleh banyak dan macam-macam perusahaan. Yoeti (1979) merumuskan perusahaan-perusahaan yang termasuk dalam industri pariwisata, yaitu:

1. *Travel agent*
2. *Transportation*
3. Hotel dan akomodasi lainnya
4. *Catering trade*
5. *Tour operator*
6. *Tourist objects dan tourist attractions*

Definisi kepariwisataan ini sangat beragam, maka beragam pula definisi wisatawan. Beberapa ahli membatasi pengertian wisatawan sebagai seseorang yang melakukan perjalanan sejauh lebih dari 50 atau 100 mil (sekitar 80 atau 160 km) dari lokasi tempat tinggalnya. Sebagian definisi menyatakan bahwa hanya mereka yang menginap di luar rumah terhitung sebagai wisatawan. Definisi yang lebih sederhana menganggap bahwa setiap orang melakukan perjalanan untuk kesenangan dapat dikategorikan wisatawan (*The Dictionary of Tourism, 1981*).

Berdasarkan Smith, & Stephen L.S. (1998), wisatawan dalam kepariwisataan dapat digolongkan kedalam 5 bagian yaitu :

1. Domestik Tourism adalah pariwisata yang ditimbulkan oleh orang yang bertempat tinggal disuatu Negara yang mempunyai tempat di dalam Negara yang bersangkutan.
2. Inbound Tourism adalah pariwisata sebagai kunjungan orang –orang yang bukan penduduk di suatu Negara.
3. Outbound tourism adalah pariwisata sebagai kunjungan penduduk suatu Negara ke negara lain
4. .Internal tourism adalah merupakan kombinasi antara domesti k dan outbound tourism
5. Internasional tourism adalah merupakan kombinasi inbound dan outbound
6. tourism. Wisatawan dapat dibedakan lagi menjadi wisatawan Internasional (mancanegara) adalah yang melakukan perjalanan wisata diluar negerinya, dan wisatawan didalam negerinya. Wisatawa n Nasional menurut Biro Pusat Statistik adalah sebagai berikut :

Wisatawan Nasional (Domestik) adalah penduduk Indonesia yang melakukan perjalanan di wilayah Indonesia diluar tempatnya berdomisili, dalam

jangka waktu sekurang-kurangya 24 jam atau menginap untuk masuk apapun kecuali kegiatan yang mendatangkan nafkah ditempat yang dikunjungi"(Direktorat Jendral Pariwisata,1985;17).

2.2 Kerangka Pemikiran

Peran juga dapat di artikan sebagai salah satu ke ikut sertaan dalam suatu sistem yang mempunyai fungsi dan bertanggung jawab dalam menjalan kan nya, peran salah satu hal penunjang dalam kemajuan suatu organisasi atau pun suatu instansi karena dimana peran itu mempunyai dua sisi positif dan negative yang bisa memajukan dan jugan bisa juga menghacurkan. Maka akan tercapainya kepuasan bagi wisatawan yang berkunjung ke Kota Bandung di karena kan oleh Peran Dinas Pariwisata Kota Bandung yang sangat memuaskann wisatawan yang datang ke Kota Bandung

Berdasarkan paparan diatas, penyusun kemudian coba mengukur peran pemerintah kota Bandung dalam mempromosikan wisata dengan pengukuran peran di bawah ini, antara lain yaitu :

Peran sebagai suatu kebijakan. kebijakan adalah suatu keputusan yang dikeluarkan oleh Dinas Pariwisata untuk mempromosikan objek wisatata tingkat pencapaian target dalam proses kerja yang dilaksanakan dalam proses mempromosikan objek wisata yang diukur dengan cara membandingkan hasil kerja yang diharapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan oleh Dinas Pariwisata Kota Bandung, yang dapat dinilai dalam indikator sebagai berikut:

Input adalah suatu masukan yang di terima oleh Dinas Pariwisata yang berguna dalam menetukan kebijakan. input dapat berupa saran maupun pendapat yang dapat dijadikan suatu acuan oleh Dinas Pariwisata untuk mempromiskna objek wisata.

Coveration adalah suatu proses pengambungan dari input yang didapat oleh Dinas Pariwisata untuk di gabungkan yang menghasilkan output, converation atau pengambungan adalah suatu keselarasan dalam meghasilkan suatu kebijakan dimana coveration sebagai penghubung dari masukan yang di buat oleh Dinas Pariwisata dan Digabungan dengan output sehingga menghasilkan suatu kebijakan yang yang relevan untuk di terapkan. Output adalah hasil dari penggabungan input yang sudah di proses oleh Dinas Pariwisata dalam mengeluarkan kebijakan memprmosikana objek wisata.

Peran sebagai strategi adalah suatu pencapaian tujuan dari Dinas Pariwisata memberikan arah tindakan dan cara bagaimana tindakan tersebut harus dilakaukan agar tujuan mempromosikan objek wisata tercapai, yang dapat dinilai dalam indikator sebagai berikut:

Strategi pendukung adalah suatu elemen pendukung untuk pengambilan keputusan strategi yang di lakukan oleh Dinas Pariwisata untuk mencapai keberasilan dalam mempromosikan objek wisata ,Strategi merupakan suatu bentuk atau tema yang memberikan suatu kesatuan hubungan antar keputusan-keputusan yang di ambil oleh Dinas Pariwisata.

strategi sebagai sarana kordinasi salah satu peran penting Dinas Pariwisata sebagai sarana kordinasi untuk memberikan kesamaan arah bagi Dinas Pariwisata,

strategi sebagai target adalah konsep strategi akan digabungkan dengan visi dan misi untuk menentukan di mana Dinas Pariwisata berada dalam masa yang akan datang. Penetapan tujuan tidak hanya dilakukan untuk memberikan arah bagi penyusunan strategi, tetapi juga untuk membentuk aspirasi bagi Dinas Parwisata. Dengan demikian strategi juga dapat memiliki peran Dinas Pariwisata sebagai target mempromosikan objek wisata.

Peran sebagai alat komunikasi adalah proses penyampaian yang dilakukan oleh dinas pariwisata dalam mempromosikan objek wisata ke wisatawan dengan mengunakan alat-alat atau media yang bermakna bagi kedua pihak, dalam situasi yang tertentu komunikasi untuk merubah sikap atau tingkah laku sejumlah orang ada efek tertentu yang di harapkan, yang dapat dinilai dalam indikator sebagai berikut:

Komunikasi sebagai alat Pemahaman adalah suatu kemampuan memahami pesana secra cermat sebagai mana yang disampaikan oleh Dinas Pariwisata ke wisatawan. Dalam hal ini Dinas Pariwisata dikatakan efektif apabila berhasil menyampaikan pesan secara cermat.

Komuikasi sebagai alat kesenangan adalah apabila proses komunikasi yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata berhasil menyapaikan Informasi, juga dapat berlangsung dalam suasana menyenangkan antara Dinas Pariwisata dan wisatawan sehingga mendatangan wisatawan untuk datang ke Kota Bandung di karena kan mendapatkan suatu kesenangan dalam berkomunikasi

Komunikasi sebagai alat pengaruh pada sikap dimana komunikasi yang di lakukan oleh Dinas dapa mempengaruhi sikap wisatawan untuk datang ke Kota

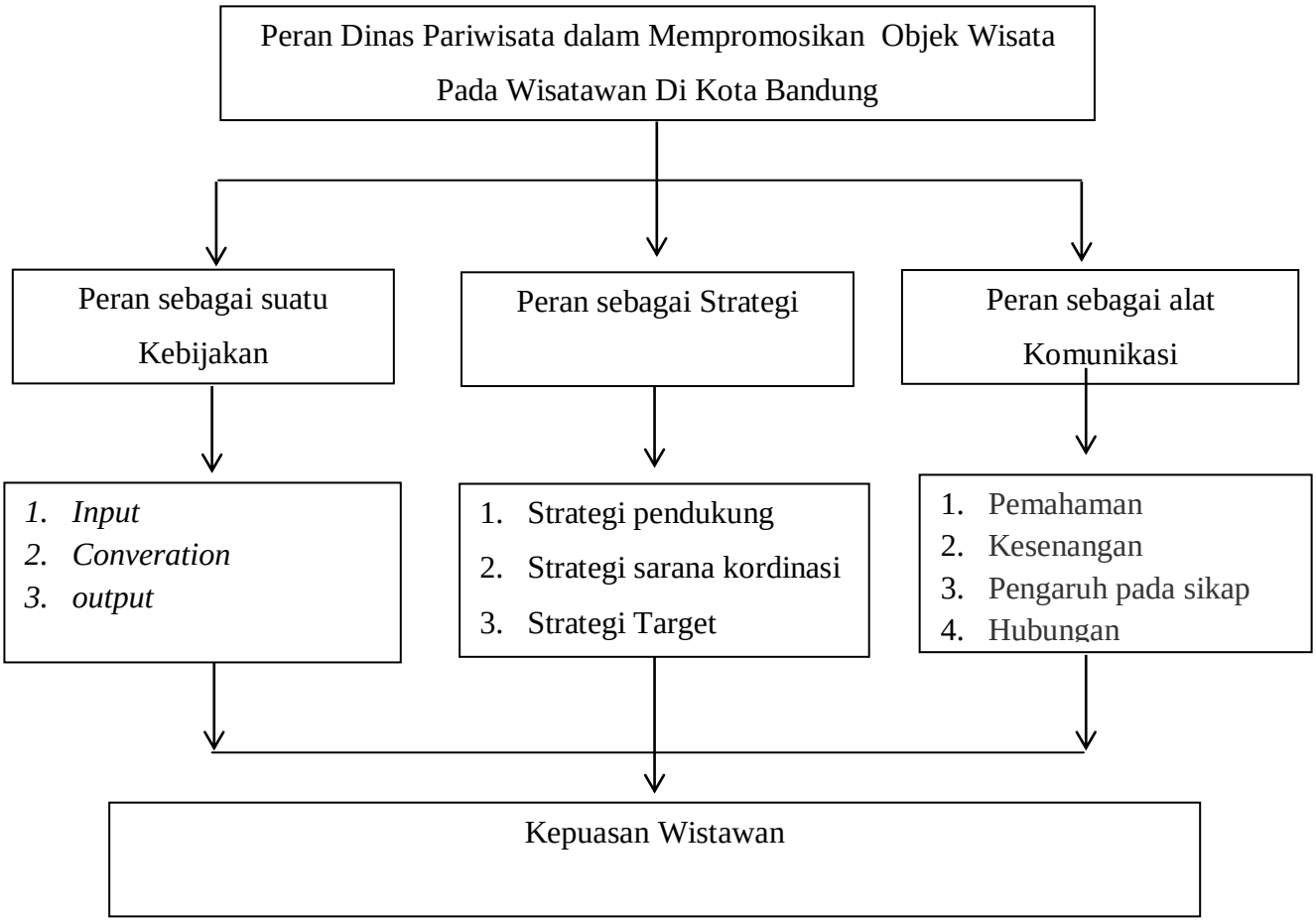
Bandung dikarenakan komunikasi yang baik demi mencapai target untuk mendatangkan wisatan yang lebih banyak ke Kota Bandung.

Komunikasi sebagai alat hubungan adalah dalam proses komunikasi yang efektif secara tidak sengaja meningkatkan kadar hubungan antara Dinas dengan Wisatawan secara interpersonal. Seringnya komunikasi dilakukan oleh Dinas akan Mempererat hubungan antara Dinas dengan wisatawan yang datang ke Kota Bandung.

Sebernarnya tujuan dari komunikasi adalah untuk menyenangkan ke dua belah pihak yaitu Dinas Pariwisata dan wisatawan, pengaruh sikap adalah apabila setelah Dinas Pariwisata menyampaikan informasi dapat mempengaruhi wisatawan dengan komunikasi yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata. Dalam berbagai situasi Dinas Pariwisata harus mampu berusaha agar wisatawan bersikap positif sesuai dengan ke inginan Dinas Pariwisata, hubungan adalah proses komunikasi yang efektif secara tidak sengaja meningkatkan kadar hubungan interpersonal Antara Dinas Pariwisata dengan wisatawan. Menyampaika informasi bukan hanya untuk mempengaruhi sikap semata kadang termaksut implisit disebaliknya, yakni untuk membina hubungan Dinas Pariwisata dengan wisatawan.

Untuk mempermudah dalam memahami kerangka berpikir penelitian, maka penyusun menyedikan ringkasana dalam bentuk model kerangka berpikir sebagai berikut :

Gambar 2.1
Model Kerangka Pemikiran



(Sumber : Hasil Pengolahan penulis, 2014)