

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 LATAR BELAKANG

Indonesia sebagai Negara berkembang dan bentuk pemerintahan yang memiliki tujuan nasional sesuai dengan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dimana dalam mewujudkan tujuan nasional tersebut, dibutuhkan sebuah penyelenggaraan yang baik dalam melaksanakan pembangunan sesuai dengan tujuan yang telah di tentukan( Kementrian Luar Negeri Indonesia,2023).Pengembangan merupakan salah satu alternatif program yang dilakukan untuk meningkatkan taraf kehidupan yang lebih baik dimana hasil pelayanan pemerintahan bisa diterima baik oleh seluruh lapisan masyarakat.

Seiring dengan perkembangan jaman pola pikir masyarakat ikut berubah atas tuntutan pemenuhan kebutuhannya.Adanya tuntutan dari masyarakat tersebut banyak permasalahan yang di alami oleh pemerintah daerah sehingga diperlukan pengembangan kapasitas (*capacity building*).Pengembangan kapasitas merupakan aspek penting dalam meningkatkan serangkaian kegiatan yang dapat menghambat sebuah organisasi dalam mencapai tujuan(Perwakilan & Aceh, 2023).

Pengembangan *capacity building*, Grindle 1997 menyebutkan ada tiga konsep yaitu pengembangan sumber daya manusia, pengembangan organisasi dan reformasi kelembagaan. Dalam konsep tersebut paling umum digunakan dimana tujuan dari *capacity building* untuk memperkuat sebuah organisasi dan dipandang

efektif dalam meningkatkan pengembangan baik individu, kelompok, atau organisasi dengan serangkaian kegiatan dalam meningkatkan efektifitas, efisiensi, dan responsibilitas yang berlangsung secara terus menerus dan keberlanjutan dalam mencapai tujuan (Setyorini, 2022).

Kelembagaan menggambarkan hubungan antara organisasi dengan lingkungannya tentang bagaimana dan mengapa organisasi menjalankan sebuah struktur dan proses serta bagaimana konsekuensi dari proses kelembagaan yang dijalankan tersebut (Meyer dan Rowan, 1977). Scott (2008) dalam Villadsen (2011) menyatakan bahwa teori ini dapat digunakan untuk menjelaskan peran dan pengambilan keputusan dalam organisasi bahwa struktur, proses dan peran organisasi seringkali dipengaruhi oleh keyakinan dan aturan yang dianut oleh lingkungan organisasi.

Keberadaan kelembagaan dalam membangun kapasitas pemerintah daerah di Negara berkembang berdasarkan PP nomor 59 tahun 2012 tentang kerangka nasional pengembangan kapasitas pemerintah daerah, pengembangan tersebut penting dilakukan kepada seluruh daerah terlebih pada daerah dengan status kinerja yang masih relatif rendah. Begitupun pada dinas yang relatif kinerjanya tinggi/baik, pengembangan tetap perlu dilakukan sebagai upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih efektif dan efisien.

Pengembangan yang dilakukan dengan pendekatan *capacity building* yang melibatkan level kelembagaan/ institutional merupakan pengembangan kapasitas tradisional dan pengembangan organisasi yang memfokuskan pada sumber daya pengembangan hampir seluruhnya mengenai permasalahan sumber daya manusia,

proses dan struktur organisasi (Ilato, 2017)). Beberapa teoritis menganggap bahwa pengembangan kapasitas kelembagaan bukan hanya termasuk kegiatan yang parsial atau bersifat spontan, melainkan sebuah kegiatan yang dilakukan secara menyeluruh dan berkesinambungan di kutip dalam buku (choirul saleh, 2013).

Dinas Kebudayaan Pemuda Olahraga dan Pariwisata (DISBUDPORAPAR) Kabupaten Sumenep merupakan institusi pemerintahan daerah juga khususnya pengembangan kapasitas kelembagaan. Sehingga penting bagi Dinas Kebudayaan, Pemuda Olahraga, dan Pariwisata untuk melaksanakan apa yang di maksud dengan *capacity building* atau pengembangan kapasitas karena suatu organisasi dapat meningkatkan tidak hanya berkaitan dengan kemampuan dan keterampilan individu melainkan kemampuan organisasi dalam mencapai misinya secara efektif (Lestari & Wicaksono, 2019).

Kapasitas kelembagaan merupakan ukuran dari kemampuan sebuah organisasi dalam menjalankan tugasnya. Dinas Kebudayaan, Pemuda Olahraga, dan Pariwisata (DISBUDPORAPAR) kabupaten Sumenep yang merupakan institusi pemerintah daerah sesuai dengan Peraturan Bupati Sumenep tentang kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi serta tata kerja dinas kebudayaan, kepemudaan olahraga dan pariwisata. Dengan adanya peraturan bupati ini di harapkan kepada pemerintah termasuk dinas Kebudayaan, Pemuda Olahraga dan Pariwisata (DISBUDPORAPAR) kabupaten Sumenep untuk lebih mampu menggali, mengolah, meningkatkan dan mengembangkan potensi serta kualitas yang dimiliki oleh kabupaten sumenep sehingga dapat meningkatkan pendapatan daerah (perbupsotk No. 33 2022 DISKEPORAPAR.)

Dinas Kebudayaan, Pemuda Olahraga, dan Pariwisata (DISBUDPORAPAR) merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala Dinas yang berkedudukan dan bertanggung jawab kepada bupati melalui sekretaris daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan. Oleh karena itu, dalam melakukan perencanaan mesti ditentukan dalam tahapan waktu yang rasional: pendek, menengah, dan panjang dan setiap tahapan harus ditetapkan prioritasnya (Rosman 2017:40).

Pengembangan kapasitas pada level kelembagaan juga merupakan upaya pengembangan yang dilakukan oleh Dinas Kebudayaan, Pemuda Olahraga, dan Pariwisata (DISBUDPORAPAR) tentunya tidak selalu berjalan mulus, terdapat permasalahan-permasalahan yang tidak mudah di selesaikan, dalam berita terbaru Dinas Kebudayaan, Pemuda Olahraga, dan Pariwisata (DISBUDPORAPAR) Kabupaten Sumenep terus kejar target PAD tahun 2023 hingga saat ini baru tercapai 66% dimana kepala dinas kebudayaan, pemuda olahraga, dan pariwisata kabupaten sumenep mengakui jika saat ini masih jauh dari target (Rasikin, 2023).

Media lain juga memaparkan Pengelolaan dan pengembangan cagar budaya di Kabupaten Sumenep perlu dilestarikan oleh pemerintah untuk melakukan cagar budaya yang berkelanjutan dimana Sumenep sempat menjadi istilah “Sumenep Kota Gersang” saat para wisatawan berkunjung ke Kota Sumenep. Masyarakat perlu dilibatkan dalam hal ini dimana masyarakat kurang peduli terhadap keberadaan cagar budaya yang ada sehingga pemerintah Dinas Kebudayaan, Pemuda Olahraga, dan Pariwisata Kabupaten Sumenep perlu melakukan setidaknya sosialisasi (Nurus, 2019)



Permasalahan lainnya juga memaparkan untuk kondisi pengembangan wisata Kabupaten Sumenep tak bisa lepas dari isu lingkungan dan sosial sehingga isu lingkungan Pulau Madura terbilang belum tereksplorasi, oleh karena itu diharapkan Dinas Kebudayaan, Pemuda Olahraga, dan Pariwisata untuk lebih serius dalam meningkatkan literasi *environmental, social, and governance* (ESG) harapannya agar investasi bisa berkelanjutan yang kaitannya sama isu *environmental, social, and governance* (wildan pratama, 2023).

Upaya-upayayang dilakukan oleh pemerintah daerah Dinas Kebudayaan, Pemuda Olahraga, dan Pariwisata (DISBUDPORAPAR) dalam meningkatkan pariwisata yang ada di kabupaten sumenep seperti membentuk kembali dewan kesenian (DKS), serta progam ekonomi kreatif, dan menyediakan tempat untuk kesenian . Pemerintah kabupaten sumenep membangun sinergi dengan berbagai kegiatan untuk meningkatkan pengembangan pariwisata dan daya tarik pengunjung sehingga semakin banyak wisatawan yang berkunjung maka akan membantu perekonomian masyarakat lokal(*Tahun 2022 Disbudporapar Bakal Bentuk Kembali Dewan Kesenian Sumenep, 2022*). Namun, dari berbagai kegiatan yang telah dilakukan pemerintah dianggap belum bisa mengembangkan pariwisata yang ada sehingga jumlah kunjungan wisatawan cenderung berfluktuasi. Hal ini terjadi mulai dari tahun 2018 hingga tahun 2022. Ekonomi masyarakat juga masih belum stabil, sehingga membutuhkan pembenahan sistem yang efektif dalam mendukung pencapaian dari tujuan dan sasaran Dinas Kebudayaan, Pemuda Olahraga, dan Pariwisata (DISBUDPORAPAR). Pengembangan *Capacity building* menjadi solusi dalam permasalahan tersebut(*Dewan Kesenian Sumenep, 2023*).

Dinas Kebudayaan, Pemuda Olahraga, dan Pariwisata Kabupaten Sumenep dalam berita media terbaru dinilai gagal realisasikan program, hal itu dikemukakan oleh sejumlah aktivis mahasiswa yang tergabung dalam pusat atensi kebijakan (Pusaka) melalui aksi demo di depan kantor DISBUDPORAPAR. Program yang gagal itu diantaranya, pelaksanaan santri entrepreneur yang telah berjalan dianggap tidak jelas outputnya bahkan tidak ada transparansi terhadap publik. Dari beberapa pembentukan seperti visi dan misi, fungsi serta tujuan, sasaran, strategi dan arah kebijakan Dinas Kebudayaan, Pemuda Olahraga, dan Pariwisata Kabupaten Sumenep masih perlu ditingkatkan lagi agar terarah dengan jelas dan tepat sasaran (Mukhlisah, 2023).

Berkaitan dengan kalender event sumenep 2023 yang digelar dalam satu tahun penuh juga disebut gagal bahkan sempat dikatakan tidak perlu lagi diadakan karena dinilai hanya seremonial dan tidak berdampak positif terhadap warga secara menyeluruh dan hanya berdampak dan dirasakan oleh masyarakat perkota tidak dengan masyarakat pedesaan. Sementara itu, Dinas Kebudayaan, Pemuda Olahraga, dan Pariwisata (DISBUDPORAPAR) Kabupaten Sumenep dianggap tidak mampu mengelola wisata dimana mengalami penurunan. Padahal salah satu objek wisata dapat menyumbang PAD (Mukhlisah, 2023).

Dalam menyikapi urgensi kebutuhan upaya peningkatan kelembagaan Dinas Kebudayaan Pemuda Olahraga dan Pariwisata (DISBUDPORAPAR) kabupaten Sumenep sebagai sebuah lembaga pemerintahan yang memiliki fungsi dan arah kebijakan untuk kepentingan masyarakat banyak di Kabupaten Sumenep maka tiap organisasi harus mampu beradaptasi dengan dinamika lingkungan yang sering

mengalami sebuah bentuk perubahan baik dari segi internal maupun eksternal. Menurut Sedarmayanti (2005, h.336) pengembangan kapasitas kelembagaan/penataan kelembagaan merupakan bagian dari reformasi birokrasi yang sangat penting sehingga benar-benar mengarah dalam mewujudkan pemerintahan yang memenuhi kriteria *good governance*.

Menurut peneliti pengembangan *capacity building* penting dalam meningkatkan pengembangan kapasitas kelembagaan dilihat dari pengaruhnya terhadap peningkatan melalui pembenahan sistem yang ada agar lebih efektif dan efisien. Dengan adanya *capacity building* ini dapat meningkatkan pelayanan publik dimana sejalan dengan sasaran adanya Dinas Kebudayaan, Pemuda Olahraga, dan Pariwisata untuk mampu menggali, mengolah, meningkatkan dan mengembangkan potensi serta kualitas yang dimiliki oleh kabupaten sumenep dalam meningkatkan ekonomi masyarakat. Maka dari itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “PENGEMBANGAN KAPASITAS KELEMBAGAAN (STUDI PADA DINAS KEBUDAYAAN, PEMUDA OLAHRAGA DAN PARIWISATA KABUPATEN SUMENEP)”.

## **1.2 RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan pada lembaran sebelumnya, maka rumusan masalah penelitian adalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimanakah pengembangan kapasitas kelembagaan Dinas Kebudayaan, Pemuda Olahraga dan Pariwisata Kabupaten Sumenep?

## **1.3 TUJUAN PENELITIAN**

Adapun tujuan yang hendak di capai dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pengembangan kapasitas kelembagaan Dinas Kebudayaan, Pemuda Olahraga dan Pariwisata Kabupaten Sumenep

#### **1.4 MANFAAT PENELITIAN**

Adapun manfaat dari penelitian ini yaitu sebagai berikut:

##### 1) Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi mahasiswa khususnya mahasiswa jurusan Administrasi Publik dalam penelitian selanjutnya terkait dengan pengembangan kapasitas kelembagaan dalam perspektif capacity building .

##### 2) Manfaat praktis

Secara praktis hasil penelitian ini di harapkan sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi pihak pemerintahan daerah khususnya dalam pengembangan kapasitas kelembagaan kabupaten sumenep untuk mencapai pembangunan yang berkelanjutan dan bersaing.

#### **1.5 SISTEMATIKA PENULISAN**

Sistematika penulisan skripsi ini, terdiri dari tiga bab, setiap bab akan diuraikan diantaranya sebagai berikut:

##### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini menjelaskan dan menjabarkan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.



## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini membahas tentang tinjauan pustaka yang terdiri dari penelitian terdahulu, teori administrasi publik, teori utama dan teori pendukung.

## **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini menjelaskan mengenai metode penelitian terdiri dari lokasi penelitian, fokus penelitian, populasi, sampel dan teknik pengambilan sampel, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.

## **BAB IV GAMBARAN UMUM PENELITIAN**

Bab ini berisikan tentang sejarah singkat tentang Kabupaten Sumenep, Dinas Kebudayaan, Pemuda Olahraga, dan Pariwisata (DISBUDPORAPAR) Kabupaten Sumenep.

## **BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menjelaskan tentang hasil penelitian terdiri dari hasil wawancara, hasil observasi, hasil dokumentasi dari empat fokus penelitian yakni struktur organisasi, budaya organisasi, kepemimpinan, sarana prasarana yang memadai, dan pembahasan yang membahas hasil wawancara dan observasi dari fokus tersebut dan kemudian disandingkan dengan teori yang sesuai sebagai bahan analisis.

## **BAB VI PENUTUP**

Bab ini terdiri dari kesimpulan yaitu berisi tentang inti dari hasil penelitian dan pembahasan dari empat fokus (struktur organisasi, budaya organisasi, kepemimpinan, dan sarana prasarana yang memadai). Dan saran berupa kritik positif dari peneliti tentang pengembangan kapasitas kelembagaan pada Dinas

Kebudayaan, Pemuda Olahraga, dan Pariwisata (DISBUDPORAPAR) Kabupaten  
Sumenep melalui empat fokus tersebut.

