

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pariwisata merupakan salah satu subsektor ekonomi yang cukup mendapatkan perhatian dalam upaya meningkatkan perekonomian daerah yang mampu mensejahterahkan tingkat kehidupan masyarakat. Penyelenggaraan kegiatan kepariwisataan tidak lah terlepas dari sumber daya yang dimiliki serta keterlihatan para *stakeholder* dan subsektor ekonomi lainnya, untuk mendukung keberhasilan suatu pengembangan pariwisata. Undang-Undang No.10 Tahun 2009 menyatakan bahwa, pariwisata merupakan berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta pelayanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, dan pemerintah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2007, pariwisata merupakan urusan pemerintah yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi ternyata tidak semudah yang dibayangkan. Banyak permasalahan muncul karena kemampuan dan persepsi daerah-daerah yang variatif, untuk itu ini perlu pengenalan dan kajian lebih jauh untuk mengatasi segala persoalan yang mampu menghambat penyelenggaraan otonomi dan desentralisasi. Pemberlakuan kebijakan otonomi daerah yang ditetapkan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam perspektif pendayagunaan aparatur Negara pada hakekatnya adalah memberikan kesempatan yang luas bagi daerah untuk membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah dan responsif terhadap kepentingan masyarakat dan menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*); membangun sistem pola karir

politik dan administarsi yang kompetitif; mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif ; meningkatkan efisiensi pelayanan publik di daerah, serta meningkatkan transparansi pengambilan kebijakan dan akuntabilitas publik.

Secara konseptual tujuan otonomi daerah adalah untuk mengurangi beban pemerintah pusat dalam bidang urusan pelayanan kepada masyarakat, agar tercapai pelayanan masyarakat yang efektif dan efisien penggunaan sumberdaya yang lebih efisien, pemantapan perencanaan pembangunan, peningkatan (antisipasi masyarakat, dan peningkatan persatuan dan kesatuan, serta lebih meningkatkan demokrasi.

Penyelenggaraan otonomi daerah merupakan wujud penerapan asas desentralisasi bagi berfungsinya suatu sistem pemerintahan yang modern (suryawikarta, 1995) berbagai alasan mengapa otonomi daerah menjadi sangat penting antara lain adalah : 1) pelaksanaan pelayanan publik dalam kondisi sumberdaya yang semakin terbatas dan semakin langka (bryant dan White, 1982; 2) semakin tingginya ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat dan juga kepada pemerintah daerah dalam bidang pembangunan (Korten dalam Siyono 2005).

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, penataan kelembagaan berkaitan dengan dua hal, yaitu a) penambahan urusan dan kewenangan pemerintah provinsi b) pengembangan struktur organisasi pemerintah provinsi. Penambahan urusan yang ada di pemerintah provinsi dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah merupaakn suatu keharusan. Hal ini sesuai dengan tujuan otonomi bahwa otonomi daerah harus menempatkan pelayanan kepada masyarakat secara lebih efektif dan efisien (Sudantoko 1995;51). Tanpa adanya penambahan segmen urusan dan kewenangan maka otonomi daerah tidak akan ada artinya. Di dalam tingkat

operasional, otonomi harus dinyatakan dengan adanya bentuk formal penambahan urusan dan kewenangan dari pemerintah pusat.

Efektifitas pelaksanaan otonomi akan banyak tergantung pada kelancaran dan proses penyerahan itu sendiri. Proses inilah yang seringkali terhambat karena sering terjadi perbedaan persepsi antara organisasi yang menyerahkan dengan yang diserahi dalam hal ini adalah pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi.

Perubahan yang mendasar dalam organisasi perangkat daerah adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 2003 yang kemudian digantikan oleh peraturan pemerintah No 41 tahun 2007 (PP41/2007) tentang Organisasi Perangkat Daerah yang mengamatkan beberapa butir perubahan yang harus segera direspon oleh daerah pemerintah pusat. Beberapa butir perubahan yang harus segera direspon oleh daerah bila tidak menginginkan kesulitan dalam administrasi penganggaran dengan pemerintah pusat ketimbang prioritas untuk mengefektifkan penyelenggaraan pemerintah di daerah melalui solusi persoalan-persoalan di daerah.

Standarisasi ini sendiri muncul karena beberapa alasan : 1) ketidaksesuaian nomenklatur lembaga daerah dengan lembaga pusat yang selama ini sering mengakibatkan kesulitan proses penganggaran dan berujung pada inefisiensi penyelenggaraan pemerintah di daerah; 2) struktur organisasi pemerintah daerah di Indonesia yang cenderung sangat gemuk sehingga berpotensi menghisap sebagian besar alokasi APBD untuk belanja aparatur dan bukan untuk pos-pos kegiatan lainnya yang lebih produktif bagi kepentingan masyarakat. Namun demikian pada praktiknya, PP 41/2007 juga telah menciptakan berbagai kerumitan mengiringi konsekuensi besar yang menyertainya. Berbagai standarisasi yang dirumuskan dalam regulasi ini pada akhirnya cenderung terlihat sebagai manifestasi kepentingan pusat

untuk melakukan resentraslisasi pemerintahan ketimbang penataan kelembagaan untuk efektifitas pemerintahan daerah.

Sementara itu juga banyak muncul permasalahan internal adalah semua persoalan yang muncul karena kondisi eksisting daerah akibat dari antara lain 1) lemahnya inisiatif dan produktifitas SDM aparatur dan masyarakat, sebagai akibat pengalaman pembangunan sentralistik yang inisiatif dan kebijakan ditentukan oleh pusat 2) dana pembangunan selama ini tergantung pada alokasi dana dari pusat, sehingga tidak terdapat insentif kuat untuk mengoptimasi potensi PAD 3) pemberdayaan potensi dari bawah ke atas (bottom up) belum menjadi fenomena 4) pengabaian pihak-pihak yang berkepentingan (stakeholders) dalam pembangunan 5) kemiskinan dan keterbelakangan akibat kualitas sumberdaya manusia masyarakat 6) eksploitasi dan eksplorasi kekayaan alam yang berlebihan 7) orientasi ekonomi penduduk lebih condong ke sektor konsumtif dibandingkan dengan produktif.

Pariwisata merupakan salah satu sektor yang cukup menjanjikan untuk penambahan Pendapatan Daerah yang bisa dikembangkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten /Kota untuk meningkatkan minat wisatawan perlu dikembangkan budaya tradisional yang unik dan menarik. Tapi pada kenyataan budaya tradisional itu sendiri sudah mulai ditinggalkan oleh masyarakat aslinya sendiri dan ini membutuhkan upaya atau langkah yang bisa dilakukan untuk mempertahankannya.

Permasalahan pelestarian seni budaya belum lama kita menghadapi masalah yang cukup menghebohkan lantaran budaya tradisional negeri kita tercinta ini dianggap telah dicuri oleh salah satu negeri tetangga. Semisal batik, reog, tari tor-tor angklung hingga lagu-lagu rakyat. Pencurian budaya tradisional itu menimbulkan amarah rakyat Indonesia yang tidak rela budaya mereka diakui sebagai milik negara lain.

Namun permasalahan itu juga membuat kita tersentak bahwa selama ini ternyata kita telah mengabaikan budaya tradisional sendiri sehingga kecolongan oleh bangsa lain yang

lebih pandai memanfaatkannya untuk kepentingan mereka. Apakah kita memang patut dipersalahkan karena ternyata gagal melindungi budaya bangsa sendiri. Sebenarnya tidak mudah menjawab pertanyaan itu (Fachri Sirads, 2012).

Kesenian adalah bagian dari budaya dan merupakan sarana yang digunakan untuk mengekspresikan rasa keindahan dari dalam jiwa manusia. Selain mengekspresikan rasa keindahan dari dalam jiwa manusia, kesenian juga mempunyai fungsi lain misalnya mitos berfungsi menentukan norma untuk perilaku yang teratur serta meneruskan adat dan nilai - nilai kebudayaan secara umum, kesenian dapat mempererat ikatan solidaritas suatu masyarakat.

Kesenian dalam pemahaman sempit oleh sementara kalangan dianggap seni ansich. Disana ada seni rupa, musik, tari dan teater. Secara menyeluruh kita dapat memahami kesenian itu lebih luas, tidak sekedar menguraikan ke dalam empat cabang seni tersebut.

Kesenian secara universal dapat dipahami dan dimaknai sebagai refleksi kehidupan manusia yang di tuangkan ke dalam berbagai ekspresi. Ekspresi inilah yang memunculkan berbagai jenis seni.

Batasan seperti itu semestinya kesenian mendapat perhatian dan penanganan khusus agar dikenal tidak saja sebagai upaya menyalurkan hobi dan kegemaran, melainkan kesenian dapat dijadikan sarana untuk membentuk perilaku yang dapat kita adopsi dari nilai - nilai edukatif yang terakumulasi di dalam kesenian secara umum.

Perkembangan kesenian di era global saat ini menuntut sikap antisipatif terhadap situasi yang terjadi. Pengaruh budaya global tak dapat dipungkiri lagi akan berpengaruh pada eksistensi kesenian seni sebagai bagian dari kebudayaan memang selalu berkembang mengikuti arus perubahan zaman. Hanya saja bagaimana kita menyikaopi perubahan itu, sehingga substansi kesenian tetap bisa di lestarikan.

Mempertahankan substansi seni dalam memnghadapi era global menjadi sesuatu yang penting mengingat “roh” kesenian berasal dari tradisi budaya setempat, baik seni rupa, seni

tari, seni musik maupun teater. Dari sumber tradisi itulah berbagai ekspresi seni bisa dikembangkan ke dalam bentuk - bentuk lain yang bersifat kreasi atau modern. Pengembangan bentuk dari konvensional ke kreasi ini sebenarnya merupakan bagian dari upaya pelestarian dalam bentuk atau format baru.

Berbagai upaya dilakukan untuk tetap mempertahankan budaya Lampung yang hampir musnah tergerus modernisasi. Berbagai faktor menjadi penyebab terlupakannya budaya yang ada di antaranya adalah kurang pedulinya generasi penerus terhadap perkembangan budaya Lampung, padahal kalau peneliti perhatikan bahwa Lampung merupakan budaya tradisional yang unik jika dikembangkan akan diminati oleh wisatawan baik domestik maupun mancanegara.

Kendala tersebut antara lain dalam pendanaan fasilitas alat-alat kesenian seperti gamelan/kulintang, kostum dan tidak menutup kemungkinan kurangnya tenaga ahli di bidang seni yang berperan aktif dalam pelestarian kesenian Lampung .

Pada kenyataannya lembaga seni budaya lokal yang ada di Kabupaten Lampung Selatan lambat laun sudah mulai punah, hal ini disebabkan oleh adanya lembaga seni milik pemerintah daerah yang selalu mendominasi dalam segala bentuk seperti fasilitas (tempat latihan, alat-alat musik, penari, kostum dll) sudah tentu lembaga seni milik pemerintah selalu mendapat kesempatan untuk tampil di berbagai event, sedangkan lembaga seni yang dikelola oleh masyarakat / adat sulit untuk mendapat kesempatan dalam penampilan, akhirnya lembaga seni lokal yang dikelola oleh masyarakat semakin terpinggirkan.

Dinas Pariwisata dan Kebudayaan memiliki peranan yang sangat penting dalam melestarikan kesenian Lampung yang semakin hari semakin ditinggalkan, seperti yang tertuang dalam sasaran Dinas Pariwisata Lampung Selatan yaitu meningkatnya kualitas dan produk pariwisata daerah dan kesenian yang memiliki daya saing, mampu mengantisipasi

standar pelayanan yang dibutuhkan wisatawan serta mampu menarik minat investor untuk mengembangkan potensi produk pariwisata, seni dan budaya. Ini merupakan sesuatu hal yang tidak bisa dianggap sebelah mata, perlu adanya perhatian khusus dari seluruh pembuat kebijakan agar tetap lestari kesenian tradisional Lampung.

Setiap instansi pemerintah memiliki permasalahan dalam pelaksanaan kegiatannya tidak terkecuali Dinas Pariwisata dan Kebudayaan dalam melestarikan kesenian Lampung yang menghadapi berbagai kendala baik itu dalam bentuk pendanaan ataupun di lapangan.

Studi identifikasi masalah kelembagaan perlu dikaji lebih dalam, dalam rangka mencari solusi yang terbaik dalam pengambilan keputusan kebijakan pimpinan di mana dalam hal ini adalah yang terkait dengan pelestarian budaya Lampung yang semakin hari semakin hilang. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk mengkajinya dalam bentuk tesis dengan judul “Peran Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Lampung Selatan dalam Melestarikan Seni Budaya” (Studi identifikasi masalah kelembagaan dalam pelestarian kesenian daerah Lampung di Kabupaten Lampung Selatan).

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang permasalahan yang dikemukakan di atas maka penulis merumuskan masalah yang akan dikaji, yaitu :

1. Masalah-masalah apa saja yang dihadapi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Lampung Selatan dalam Melestarikan Kesenian daerah Lampung di Kabupaten Lampung Selatan?
2. Bagaimana peran Dinas Pariwisata dalam melestarikan kesenian daerah Lampung melalui kelembagaan seni lokal pada era otonomi daerah ?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan masalah penelitian yang dirumuskan di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui isu-isu tentang masalah apa saja yang dihadapi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Lampung Selatan dalam Melestarikan Kesenian daerah Lampung di Kabupaten Lampung Selatan.
2. Untuk lebih mengetahui peran Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Lampung Selatan dalam pelestarian kesenian daerah Lampung di Kabupaten Lampung Selatan.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis, sebagai salah satu kajian terhadap fenomena /gejala-gejala dalam pemerintahan tentang permasalahan yang terjadi di Lembaga Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di era otonomi daerah. Dengan demikian dapat dijadikan acuan analisis Magister Ilmu Pemerintahan, khususnya konsentrasi terhadap Manajemen Ilmu Pemerintahan secara konseptual.
2. Secara Praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan akan menjadi masukan bagi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Lampung Selatan untuk menginventarisir dan mengevaluasi permasalahan yang terjadi baik internal maupun eksternal.