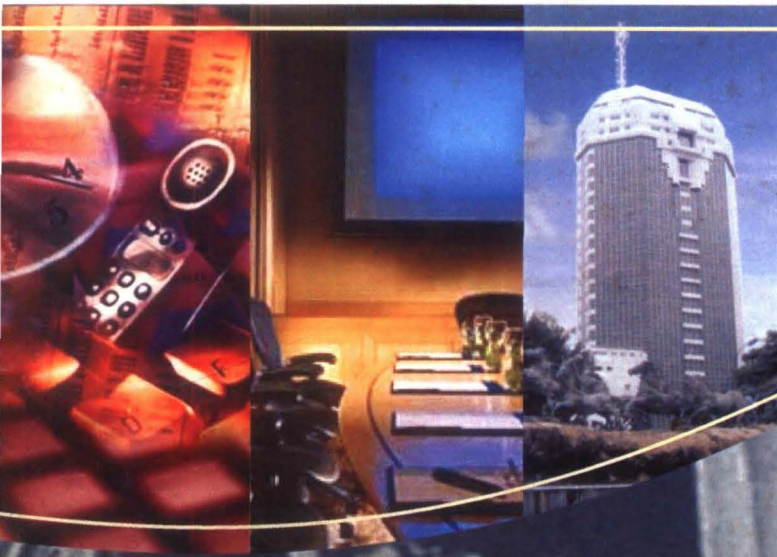




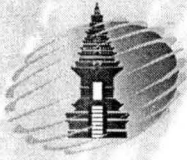
Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata



# KAJIAN ORGANISASI, TUGAS DAN FUNGSI

Rektorat  
Layanan

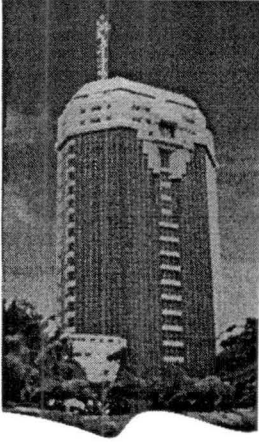
**PORTOFOLIO AKHIR**



Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata

**KAJIAN  
ORGANISASI,  
TUGAS DAN FUNGSI**

**LAPORAN AKHIR**



## KAJIAN ORGANISASI, TUGAS DAN FUNGSI KEMENTERIAN KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA

Tim Penyusun :

DR. SAPTA NIRWANDAR Koordinator

Drs. MUHAMMAD IMANUDDIN, SH. Msi. Anggota

TINI MARTINI, SH. M.Soc.Sci.

Drs. HARRY WALUYO, MHum.

H. KODHYAT, SH.

SUPRAMAWA YUSUF, SH., MPA.

NOVIENDI MAKALAM, MA.

M. YULIAN ASHARI, SIP.

Grafis :

Ir. Ari Basuki & Misbahul Anwar, ST.

Diperbanyak oleh :

Proyek Perencanaan Kelembagaan  
Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata  
Jl. Medan Merdeka Barat no 17 Jakarta 10110  
[www.budpar.go.id](http://www.budpar.go.id)  
©2004

# Kata Pengantar

**P**ertama-tama kami mengucapkan puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Kuasa karena atas perkenan-Nya naskah Kajian Organisasi, Tugas, dan Fungsi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata telah diselesaikan dengan baik.

Penanganan fungsi pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan tidak terlepas dari pandangan baru pemerintahan yaitu dari *government to governance*, yang lebih mengedepankan peran masyarakat dan dunia usaha. Dengan pandangan demikian, fungsi pemerintah dalam pengembangan kebudayaan dan kepariwisataan yang telah berjalan selama ini perlu dievaluasi kembali, sehingga dapat dipilah mana yang sebenarnya merupakan tugas yang harus dilaksanakan oleh pemerintah dan mana fungsi yang dapat diserahkan kepada masyarakat. Dari fungsi-fungsi yang telah dipetakan tersebut, selanjutnya diproyeksikan dalam bentuk kelembagaan pemerintah di bidang pengembangan kebudayaan dan kepariwisataan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tuntutan lingkungan strategis.

Kajian ini didukung oleh hasil studi literatur dan dokumen serta hasil wawancara dan dialog dengan berbagai nara sumber yang kompeten dan relevan di bidang kebudayaan dan pariwisata.

Pada kesempatan baik ini, kami menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu menyelesaikan kajian organisasi, tugas, dan fungsi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata ini.

Semoga Kerja sama ini dapat ditingkatkan di masa-masa yang akan datang

Jakarta, Desember 2003  
Koordinator Tim Penyusun



DR. SAPTA NIRWANDAR



## Sambutan

*Menteri Kebudayaan dan Pariwisata*

*Era demokratisasi membawa semangat baru dalam proses pemerintahan di Indonesia, yaitu government to governance. Tuntutan untuk mengedepankan prinsip-prinsip pengelolaan pemerintah yang terbuka dan sehat menjadi persyaratan utama penyelenggaraan lembaga-lembaga pemerintahan saat ini. Untuk kesuksesan penyelenggaraan pemerintahan tersebut salah satu usaha yang perlu dibangun adalah dengan mengembangkan dan merumuskan mengenai lembaga pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata di masa depan yang kuat.*

*Melihat strategisnya pembangunan kebudayaan dan pariwisata di masa depan, maka pengembangan kebudayaan dan pariwisata harus dilakukan secara terfokus dan berkesinambungan serta dalam kesatuan antara kebijakan dan pelaksanaan. Sejalan dengan strategisnya peran pembangunan bidang kebudayaan dan pariwisata tersebut serta semangat paradigma baru pengelolaan pemerintahan saat ini maka fungsi pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata perlu ditinjau dan dikaji kembali, mana yang masih merupakan tugas pemerintah dan mana yang harus diserahkan kepada dunia usaha dan masyarakat.*

*Untuk itu kami menyambut baik disusunnya buku Kajian Organisasi, Tugas, dan Fungsi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata yang merupakan upaya nyata Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata dalam mengantisipasi perubahan-perubahan yang terjadi baik di lingkup internal maupun eksternal di bidang kebudayaan dan pariwisata serta memahami secara nyata kekuatan dan kelemahan akibat berganti-gantinya kelembagaan pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata dalam beberapa tahun terakhir.*

*Harapan kami semoga buku ini dapat dijadikan bahan pertimbangan untuk membangun bentuk lembaga pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata yang efektif, efisien, responsif, adaptif dan akuntabel. Sehingga penanganan pembangunan nasional di bidang kebudayaan dan pariwisata di masa depan dapat lebih terfokus dan berkesinambungan serta mampu mencerdaskan kehidupan bangsa serta meningkatkan peradaban, persatuan, dan persahabatan antarbangsa.*

MENTERI KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA

I GEDE ARDIKA

|  |            |
|--|------------|
| Kata Pengantar   | i          |
| Sambutan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata   | ii         |
| Daftar Isi   | iii        |
| Daftar Gambar  | iv         |
| Daftar Tabel   | iv         |
| <b>Bab I. PENDAHULUAN</b>  | <b>1</b>   |
| A. Latar Belakang  | 1          |
| B. Lingkup Kajian  | 7          |
| C. Maksud dan Tujuan   | 8          |
| D. Sasaran dan Keluaran  | 8          |
| E. Kerangka Pemikiran dan Sistematika Kajian   | 9          |
| <b>Bab II. TINJAUAN PUSTAKA</b>  | <b>14</b>  |
| A. Teori Organisasi dan Perilaku Organisasi  | 14         |
| B. Bentuk Organisasi Pemerintahan Indonesia  | 32         |
| C. Konsep Dasar Kelembagaan Pemerintah di Bidang Kebudayaan  | 35         |
| D. Konsep Dasar Kelembagaan Pemerintah di Bidang Kepariwisata                                      | 37         |
| <b>Bab III. METODOLOGI</b>   | <b>41</b>  |
| A. Metode Penelitian   | 41         |
| B. Obyek Penelitian  | 42         |
| C. Metode Pengumpulan Data   | 43         |
| D. Metode Analisis Data  | 43         |
| <b>Bab IV. PENYAJIAN DATA DAN HASIL ANALISIS</b>   | <b>45</b>  |
| A. Tinjauan dan Susunan Organisasi Kelembagaan Pemerintah di Bidang Kebudayaan dan Pariwisata      | 45         |
| B. Isu-isu Utama Kebudayaan dan Pariwisata   | 55         |
| C. Visi, Misi, dan Kebijakan di Bidang Kebudayaan dan Pariwisata                                   | 57         |
| D. Kecenderungan Kelembagaan Kebudayaan dan Pariwisata di Daerah Akibat Pelaksanaan Otonomi Daerah | 63         |
| E. Bentuk Kelembagaan Pemerintah di Bidang Kebudayaan dan Pariwisata                               | 71         |
| F. Alternatif Bentuk Kelembagaan Kebudayaan dan Kepariwisata di Masa Depan                         | 104        |
| G. Kelembagaan Unit Pelaksana Teknis (UPT) di Lingkungan Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata     | 116        |
| <b>Bab V. KESIMPULAN DAN SARAN KEBIJAKAN</b>   | <b>124</b> |
| A. Kesimpulan  | 124        |
| B. Saran Kebijakan   | 127        |
| Daftar Pustaka   | v          |

# Daftar Gambar

|             |  |     |
|-------------|--|-----|
| Gambar 1.1. | Diagram Alur Pemikiran   | 11  |
| Gambar 2.1. | Tahapan Pertumbuhan Organisasi   | 16  |
| Gambar 2.2. | Lingkungan Luar Organisasi   | 17  |
| Gambar 2.3. | Empat “R” Dalam Transformasi Organisasi  | 20  |
| Gambar 4.1. | Sistem Kepariwisataan  | 73  |
| Gambar 4.2. | Diagram Dampak Ekonomi Pariwisata Indonesia berdasarkan NESPARNAS Tahun 2000                       | 77  |
| Gambar 4.3. | Jumlah Kunjungan Wisatawan Mancanegara pada Dekade 1980-an   | 95  |
| Gambar 4.4. | Pola Pikir Kelembagaan Pemerintah Pusat di Bidang Kebudayaan dan Pariwisata                        | 105 |
| Gambar 4.5. | Struktur Organisasi Departemen Kebudayaan dan Kepariwisataan                                       | 110 |
| Gambar 4.6. | Struktur Organisasi Kementerian Kebudayaan dan Kepariwisataan (Konvensional)                       | 110 |
| Gambar 4.7. | Struktur Organisasi Kementerian Kebudayaan dan Kepariwisataan (Non Konvensional)                   | 111 |
| Gambar 4.8. | Struktur Organisasi Kementerian dan Lembaga-lembaga Otonom di Bidang Kebudayaan dan Kepariwisataan | 111 |
| Gambar 4.9. | Persebaran UPT di Lingkungan Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata                                 | 119 |

# Daftar Tabel

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| Tabel 2.1. | Corak Lingkungan dan Tindakan Organisasi   | 19  |
| Tabel 2.2. | Perbedaan Profil Organisasi Antara Perilaku Incremental dengan Perilaku Entrepreneurial                                  | 26  |
| Tabel 4.1. | Gambaran Organisasi Perangkat Daerah Era PP Nomor 84 Tahun 2000  | 65  |
| Tabel 4.2. | Batasan Maksimum Organisasi Perangkat Daerah Berdasarkan PP Nomor 8 Tahun 2003   | 67  |
| Tabel 4.3. | Peta Kekuatan, Kelemahan, Peluang dan Tantangan terhadap Alaternatif Kelembagaan di Bidang Kebudayaan dan Kepariwisataan | 114 |
| Tabel 4.4. | Daftar UPT di Lingkungan Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata   | 117 |
| Tabel 4.5. | Spesifikasi Muatan Tupoksi UPT Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional  | 120 |



# Bab I.

## PENDAHULUAN







# Bab I.

## PENDAHULUAN

---

### A. Latar Belakang

---

**T**untutan masyarakat dalam menyelesaikan krisis yang dihadapi oleh bangsa dan negara di era reformasi dewasa ini memacu Pemerintah dan penyelenggara negara lainnya untuk menyiapkan segenap pembaruan di berbagai bidang agar krisis yang berkepanjangan dapat segera diakhiri. Walaupun krisis tersebut saat ini sudah mereda yang ditandai dengan parameter perbaikan di bidang ekonomi, namun bukan berarti hal tersebut tidak akan timbul kembali apabila kita tidak mampu memanfaatkan momentum peningkatan ekonomi yang telah dicapai (Kuntjoro-Jakti Dorodjatun, Rakorpan nas: 2004).

Lingkungan strategis global kebudayaan dan pariwisata yang dimotori oleh kemajuan di bidang "*Triple T*": *Tourism*, *Telecommunication*, dan *Transportation* telah mendorong berbagai negara mengembangkan ketahanan budaya agar dapat bertahan dari terpaan globalisasi serta mengembangkan pariwisata sebagai usaha kemajuan ekonomi bangsanya. Upaya ini dilakukan

berbagai negara, tak terkecuali Indonesia terus berupaya mengembangkan kebudayaan dan pariwisata sebagai salah satu andalan Pemerintah dalam memulihkan dari kondisi krisis bangsa.

Dalam kenyataan yang sesungguhnya pengembangan kebudayaan Indonesia menjadi terlantar yang disebabkan perhatian yang kurang terhadap arti penting kebudayaan. Padahal kebudayaan itu sangat penting sebagai alat perjuangan untuk mendapatkan pengakuan kesetaraan dalam pergaulan antarbangsa yang sesungguhnya. Setiap negara akan berusaha tampil dengan kelengkapan budayanya sebagai jatidiri yang membedakan dengan negara lainnya. Di samping itu, pembangunan kebudayaan nasional didorong oleh kebutuhan akan media sosial yang dapat mempersatukan bangsa merupakan tenaga yang kuat dan menjadi dasar kebanggaan suatu bangsa (Budhisantoso S.: 4).

Persoalan dalam pengembangan kebudayaan nasional saat ini adalah bagaimana membangun karakter bangsa (*nation and character building*) serta bagaimana setiap warganegara diberi akses untuk saling mengenal kebudayaan masing-masing agar dapat hidup berdampingan secara damai sebagaimana yang diamanatkan oleh *the founding fathers* dalam mukadimah Undang-Undang Dasar 1945.

Sementara itu, pariwisata seringkali dipersepsikan sebagai wahana untuk meningkatkan pendapatan, terutama meningkatkan pendapatan pemerintah, khususnya perolehan devisa, sehingga pengembangannya lebih bersifat ekonomi sentris dan berorientasi pada pertumbuhan. Karena jumlah perolehan devisa ditentukan oleh jumlah kunjungan, pengeluaran, dan lama kunjungan wisatawan mancanegara di Indonesia, maka tolok ukur keberhasilan pengembangan pariwisata seringkali dinilai dengan pencapaian target:

1. jumlah kunjungan wisatawan mancanegara;
2. pengeluaran wisatawan mancanegara (*foreign tourist expenditures*);
3. lamanya wisatawan mancanegara tinggal (*foreign tourist length of stay*).

Oleh karenanya, pariwisata bagi negara tertentu ditetapkan sebagai *leading sector* perkembangan ekonominya. Negara-negara maju seperti Perancis, Jepang, dan Inggris menempatkan pariwisata sebagai *leading sector* dari perkembangan ekonominya. Demikian juga di beberapa negara Asia, seperti Cina, Malaysia, Thailand, Arab Saudi dan Uni Emirat Arab telah mengembangkan pariwisata sebagai salah satu motor pembangunan ekonominya.

Apabila kita melihat tren pariwisata tahun 2020, perjalanan wisata dunia akan mencapai 1,6 milyar orang, di antaranya 438 juta orang akan berkunjung ke kawasan Asia-Pasifik dan 100 juta orang ke Cina. Melihat jumlah yang demikian besar wisatawan, maka Indonesia yang dapat menawarkan segala daya tariknya untuk mendatangkan wisatawan, perlu merebut pangsa pasar wisata tersebut.

Pada tahun 2002, pengeluaran wisatawan internasional di seluruh dunia mencapai USD 474 miliar, dimana USD 94,7 miliar di antaranya diterima oleh negara-negara di kawasan Asia Pasifik (WTO, 2003). Dengan perolehan sebesar USD 4,496 miliar pada tahun 2002, penerimaan devisa dari pariwisata Indonesia baru mewakili 0,95% dari pengeluaran wisatawan dunia. Angka tersebut dinilai masih sangat kecil, walaupun demikian dengan pulihnya perekonomian Indonesia serta semakin baiknya kondisi keamanan dan politik nasional, target kedatangan wisatawan internasional ke Indonesia diperkirakan akan mencapai 8 juta orang pada tahun 2009 dengan perolehan devisa mencapai lebih dari USD 8 miliar.

Selain itu, perjalanan wisata di dalam negeri juga diperkirakan akan mengalami pertumbuhan sejalan dengan semakin meningkatnya rata-rata pendapatan masyarakat. Pada tahun 2004 diperkirakan akan terdapat 103 juta wisatawan Nusantara yang menghasilkan 195 juta perjalanan Wisata Nusantara. Dengan angka sebesar itu diperkirakan jumlah wisatawan nusantara di akhir tahun 2009 akan menembus angka 150 juta orang dengan jumlah perjalanan wisata lebih dari 300 juta *trips*. Angka-angka tersebut memberikan harapan terhadap peningkatan di bidang investasi,

penyerapan tenaga kerja, peningkatan kontribusi kegiatan pariwisata terhadap pendapatan masyarakat dan pemerintah.

Apabila pada tahun 2000 jumlah pendapatan dari kepariwisataan mencapai hampir Rp 150 trilyun dengan penyerapan tenaga kerja sebesar 7,36 juta orang (Nesparnas 2000, 2001), maka diperkirakan pada tahun 2009 jumlah pendapatan dari kepariwisataan akan mencapai lebih dari Rp 225 trilyun dengan penyerapan tenaga kerja lebih dari 11 juta orang. Dengan menggunakan data Nesparnas 2000 sebagai acuan, maka pada tahun 2009 diperkirakan tercipta perputaran uang (sebagai akibat dari *multiplier effect*) sebesar Rp 337,5 trilyun.

Bagi Indonesia, perhatian terhadap pariwisata sebagai sektor unggulan terlihat dalam GBHN 1999-2004 yang menempatkan dalam 5 besar unggulan ekonomi, di samping pertanian, kehutanan, kelautan, dan pertambangan. Perhatian tersebut sangat beralasan, apabila melihat hasil studi dari UNDP yang bekerja sama dengan USAID (2003), yang salah satu kesimpulannya adalah bahwa pariwisata merupakan sektor unggulan perekonomian Indonesia dengan *multiplier effect* terbesar.

Apabila kembali kepada konsep dasarnya pariwisata adalah suatu fenomena yang dapat menimbulkan berbagai dampak yang sangat besar dalam pembangunan nasional, baik di bidang ekonomi, sosial budaya, politik, keamanan, lingkungan, dan bidang-bidang lain. Oleh karena itu, pencapaian target-target tersebut di atas senantiasa dicantumkan dalam statistik kepariwisataan dan dilaporkan kepada khalayak tidak pernah disinggung mengenai kebocoran (*leakages*) dari devisa yang dihasilkan ataupun selisih antara perolehan devisa dari kunjungan wisatawan mancanegara dengan pengeluaran wisatawan Indonesia yang berwisata ke luar negeri. Belum lagi dampak-dampak negatif lainnya seperti pengusuran penduduk dengan “ganti rugi” yang tidak memadai, terjadinya degradasi nilai-nilai sosial budaya dan nilai-nilai moral, degradasi kualitas lingkungan, dan lain sebagainya.

Sehubungan dengan hal tersebut, pariwisata dalam era globalisasi dewasa ini hendaknya lebih dipersepsikan sebagai wahana untuk :

1. meningkatkan kualitas hubungan antarmanusia sehingga terjalin saling pengertian yang lebih baik, saling menghormati/menghargai, mempererat persahabatan, dan meningkatkan solidaritas sosial atas dasar kesetaraan dan keadilan;
2. meningkatkan kualitas hidup masyarakat, khususnya penduduk setempat, dalam bentuk peningkatan kesejahteraan, baik kesejahteraan ekonomi/material, spiritual, kultural, dan kesejahteraan intelektual;
3. meningkatkan kualitas lingkungan hidup, baik lingkungan fisik/alam maupun lingkungan budaya.

Sejalan dengan persepsi tersebut di atas, pengembangan pariwisata harus dilakukan berdasarkan kriteria-kriteria sebagai berikut:

1. pengembangan pariwisata harus didasarkan atas hasil musyawarah dan dengan kemufakatan penduduk setempat;
2. pengembangan pariwisata harus memberikan manfaat bagi penduduk setempat, baik manfaat material, spiritual, kultural, maupun intelektual;
3. pengembangan pariwisata harus didasarkan atas prinsip-prinsip lingkungan dan ekologi yang sehat, peka terhadap atau tidak bertentangan dengan nilai-nilai sosial, budaya, dan tradisi keagamaan yang dianut penduduk setempat, serta tidak menempatkan penduduk setempat pada posisi yang dapat merendahkan martabatnya sebagai manusia;
4. pengembangan pariwisata hendaknya dikendalikan sedemikian rupa sehingga tidak melampaui ambang batas daya dukung lingkungan dan menjadi kendala bagi peningkatan kualitas hubungan manusia yang sehat berdasarkan keadilan dan kesetaraan.

Oleh karena itu pengembangan pariwisata perlu dikembangkan tidak semata-mata berorientasi pada aspek ekonomis. Dalam *Joint Statement* UNESCO dan WTO di tahun 1999 tentang *Tourism: preserving world heritage for the new millenium* menyatakan bahwa pariwisata mempunyai peran yang sangat besar dalam menjamin kesinambungan kebudayaan suatu bangsa sehingga timbul kebanggaan akan jati diri sebagai suatu bangsa.

Atas dasar gambaran tersebut di atas, pengelolaan kebudayaan dan pariwisata perlu didukung oleh kebijakan nasional, karena terdapat konsekuensi kewajiban pemerintah bagaimana mengelola kebudayaan yang beragam atau multikultur untuk diarahkan pada nilai-nilai inti sebagaimana yang terkandung dalam Pancasila. Nilai-nilai inti tersebut akan menjadi kekuatan integratif terhadap kebudayaan lokal yang bersifat majemuk. Pemerintah juga berkewajiban bagaimana mengembangkan pariwisata sebagai suatu alat atau media pengembangan budaya dan peningkatan kualitas hubungan antarmanusia dalam rangka peningkatan kesejahteraan nya.

Saat ini institusi pemerintah yang menangani bidang pengembangan kebudayaan dan pariwisata adalah Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata yang merupakan penggabungan sektor kebudayaan dan sektor pariwisata yang pada awalnya berasal dari departemen yang berbeda. Sektor kebudayaan merupakan bagian dari Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (sekarang Departemen Pendidikan Nasional) sedangkan sektor pariwisata merupakan bagian dari Departemen Perhubungan. Dalam perkembangannya sebelum menjadi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, Kementerian tersebut sempat menjadi Departemen Kebudayaan dan Pariwisata. Adapun perkembangan terakhir Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata dibubarkan dan fungsinya diintegrasikan ke dalam Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata.

Kementerian menurut konsepsi Menteri Negara sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 101 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2003, merupakan institusi perumus kebijakan dan tidak bersifat operasional.

Sedangkan Badan menurut Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen dikonsepsikan sebagai lembaga yang bersifat operasional. Penggabungan Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata ke dalam Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata menjadikan Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata selain sebagai perumus kebijakan juga melaksanakan kegiatan yang bersifat operasional.

Mengingat pengembangan kebudayaan dan pariwisata harus dilakukan secara terfokus dan berkesinambungan serta dalam kesatuan antara kebijakan dan pelaksanaan, maka penggabungan kedua institusi tersebut dianggap sebagai langkah yang efektif dan efisien untuk mengatasi kesenjangan dalam fokus kegiatan serta kesenjangan antara kebijakan dan pelaksanaan.

Melihat strategisnya pengembangan kebudayaan dan pariwisata serta kondisi berganti-gantinya kelembagaan pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata dalam kurun waktu yang singkat memberikan pembelajaran yang berharga mengenai perlunya disusun rumusan yang konseptual mengenai lembaga pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata masa depan yang kuat.

---

## B. Lingkup Kajian

---

Dalam rangka kajian terhadap organisasi, tugas, dan fungsi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata menyongsong pemerintahan baru pada tahun 2004, maka lingkup kajian tergambar dalam pertanyaan sebagai berikut:

1. Isu-isu utama apa yang dihadapi di bidang kebudayaan dan pariwisata pada saat ini dan masa mendatang ?

2. Apa yang menjadi visi, misi, dan kebijakan pemerintah dalam menghadapi isu-isu utama di bidang kebudayaan dan pariwisata ?
3. Bagaimana bentuk lembaga pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan ?

---

---

### C. Maksud dan Tujuan

---

---

Maksud dilaksanakannya kegiatan ini adalah untuk menyiapkan kajian mengenai organisasi, tugas, dan fungsi lembaga pemerintah di bidang pengembangan kebudayaan dan pariwisata menjelang pemerintahan baru pasca - Pemilu tahun 2004.

Adapun kegiatan ini bertujuan untuk memperoleh konsep organisasi lembaga pemerintah di bidang pengembangan kebudayaan dan kepariwisataan yang efisien, efektif, terbuka, responsif, dan akuntabel.

---

---

### D. Sasaran dan Keluaran

---

---

Sasaran kegiatan ini adalah tersusunnya kajian lembaga pemerintah di bidang pengembangan kebudayaan dan kepariwisataan menjelang pemerintahan baru pasca- Pemilu tahun 2004 yang bersifat luwes, adaptif, dan responsif terhadap perubahan-perubahan, baik internal maupun eksternal, sebagai masukan bagi pihak-pihak terkait.

Adapun keluaran yang ingin dicapai adalah tersedianya dokumen kajian lembaga pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan serta konsep organisasi lembaga pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan.



## E. Kerangka Pemikiran dan Sistematika Kajian

Pendekatan yang dipergunakan dalam pengkajian organisasi, tugas, dan fungsi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata adalah organisasi berdasarkan strategi atau *Organization Based on Strategy (Organization Follows Strategy)*. Sementara itu kajian yang dilakukan adalah sesuai dengan isu-isu stratejik yang berkembang dan dirumuskan ke dalam strategi pengembangan organisasi sebagai dasar mendapatkan sosok organisasi yang diinginkan.

Sebagaimana telah disebutkan di muka bahwa Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata saat ini merupakan penggabungan antara Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata dengan Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata. Secara normatif, Kementerian ini sudah tidak sesuai lagi dengan mandat seperti yang diamanatkan dalam Keputusan Presiden Nomor 101 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara. Apabila dilihat dari pelaksanaan tugas dan fungsi, Kementerian ini sebenarnya telah bertindak sebagai “departemen” karena fungsi Kementerian Negara sebagai perumus kebijakan digabung dengan fungsi pelaksanaan yang tadinya dilaksanakan oleh Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata.

Kondisi organisasi demikian memunculkan kekuatan dan kelemahan sebagai berikut:

- a. **kekuatan:** penanganan bidang kebudayaan dan pariwisata dilakukan oleh satu lembaga pemerintah. Dengan demikian, selain akan diperoleh koherensi dalam penentuan kebijakan yang selaras dengan pelaksanaannya juga diharapkan pengambilan keputusan akan dilakukan lebih cepat.
- b. **kelemahan:** penggabungan organisasi ini dilakukan dengan kompromi sehingga jabatan-jabatan yang ada baik pada Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata maupun Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata ditampung dalam Kementerian Kebudayaan dan

Pariwisata “wajah baru”. Besaran organisasi ini menjadi kurang proporsional lagi di samping secara normatif lembaga ini tidak sesuai lagi dengan mandatnya.

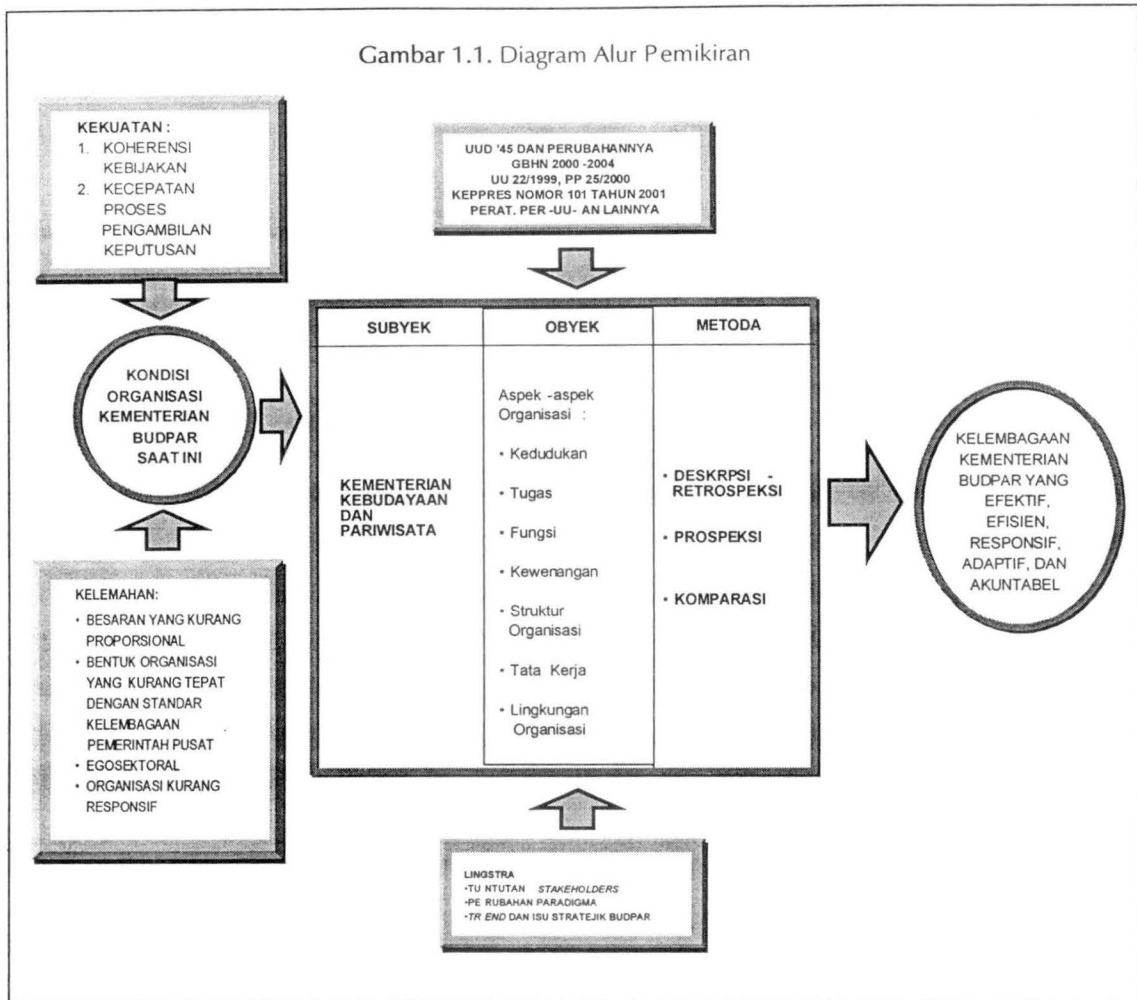
Kekuatan dan kelemahan tersebut tidak dapat dilepaskan dari lingkungan strategik yang dinamis dari kebudayaan dan kepariwisataan yang bersentuhan dengan aspek politik, pertahanan, sosial, dan ekonomi, serta kebijakan dan peraturan perundang-undangan. Faktor lingkungan strategik ini merupakan variabel yang sulit untuk dihindari, sehingga solusinya adalah faktor tersebut perlu diakomodasikan ke dalam isu strategik dan perumusan strategik dalam rangka eksistensi dan kesuksesan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan serta pembangunan di bidang kebudayaan dan pariwisata.

Adapun isu strategik dalam pengembangan kebudayaan dan kepariwisataan yaitu:

- a. Dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan sejalan dengan paradigma baru pemerintahan dalam menciptakan *good governance*, fungsi pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata perlu ditinjau kembali, mana yang masih merupakan tugas pemerintah dan mana yang harus diserahkan kepada dunia usaha dan masyarakat. Oleh karena itu, apakah keberadaan lembaga pemerintah di bidang kepariwisataan dan kebudayaan masih diperlukan.
- b. Apabila keberadaannya masih diperlukan, dalam bentuk lembaga pemerintah apa bidang kebudayaan dan kepariwisataan tersebut diselenggarakan.

Berdasarkan isu strategik tersebut, dapat ditarik rumusan strategi yaitu kebudayaan dan kepariwisataan harus menjadi sektor yang sinergis dan didukung oleh budaya organisasi yang baru serta organisasi yang proporsional. Selanjutnya alur pemikiran dalam kajian ini dapat dilihat dalam Gambar 1-2 sebagai berikut:

Gambar 1.1. Diagram Alur Pemikiran



Dalam rangka penguangan kajian mengenai organisasi, tugas, dan fungsi Kementerian Kebudayaan (Masa Depan), berikut ini adalah sistematika penulisan sebagai berikut :

→ **BAB I      PENDAHULUAN**

- A. Latar Belakang
- B. Lingkup Kajian
- C. Maksud dan Tujuan
- D. Sasaran dan Keluaran
- E. Kerangka Pemikiran dan Sistematika Kajian

→ **BAB II     TINJAUAN PUSTAKA**

- A. Teori Organisasi (dan Perilaku Organisasi)
  - 1. Organisasi sebagai Sistem Sosial
  - 2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Organisasi
  - 3. Menganalisis dan Menyusun Struktur Organisasi
- B. Bentuk Organisasi Pemerintahan Indonesia
- C. Konsep Dasar Kelembagaan Pemerintah di Bidang Kebudayaan
- D. Konsep Dasar Kelembagaan Pemerintah di Bidang Kepariwisata

→ **BAB III    METODOLOGI**

- A. Metoda Penelitian
- B. Obyek Penelitian
- C. Metoda Pengumpulan Data
- D. Metoda Analisis Data

→ **BAB IV    PENYAJIAN DATA DAN HASIL ANALISIS**

- A. Tinjauan dan Susunan Organisasi Kelembagaan Pemerintah di Bidang Kebudayaan dan Pariwisata
- B. Isu-isu Utama Kebudayaan dan Pariwisata

- C. Visi, Misi, dan Kebijakan di Bidang Kebudayaan dan Pariwisata
- D. Kecenderungan Kelembagaan Kebudayaan dan Pariwisata di Daerah Akibat Pelaksanaan Otonomi Daerah
- E. Bentuk Kelembagaan Pemerintah di Bidang Kebudayaan dan Pariwisata
  - 1. Justifikasi Kelembagaan Pemerintah di Bidang Kebudayaan dan Pariwisata
    - a. Dimensi Filosofis
    - b. Dimensi Sosiologis
    - c. Dimensi Yuridis
  - 2. Beberapa Pendekatan Dalam Penyusunan Kelembagaan Pemerintah
    - a. Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)
    - b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)
    - c. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)
- F. Alternatif Bentuk Kelembagaan Kebudayaan dan Kepariwisata di Masa depan
- G. Kelembagaan Unit Pelaksana Teknis (UPT) Di Lingkungan Kementerian Kebudayaan Dan Pariwisata

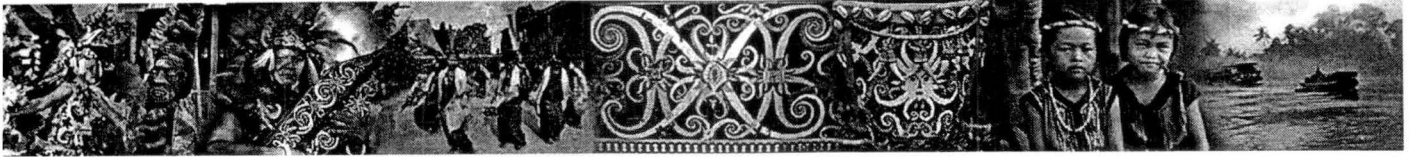
## → BAB V KESIMPULAN DAN SARAN KEBIJAKAN

- A. Kesimpulan
- B. Saran Kebijakan



Bab **II.**  
TINJAUAN PUSTAKA





# Bab II.

## TINJAUAN PUSTAKA

### A. Teori Organisasi dan Perilaku Organisasi

#### 1. ORGANISASI SEBAGAI SISTEM SOSIAL

**M**enurut Edgar F. Huse dan James L. Bowdirch, dalam Sutarto (1993), bahwa organisasi merupakan sistem sosial. Sebagai suatu sistem sosial, maka:

- a. organisasi tersusun dari sejumlah subsistem, semua saling bergantung dan saling berhubungan;
- b. organisasi merupakan sistem terbuka dan dinamis, memiliki input, output, operasi, umpan balik, dan batas-batas tertentu;
- c. organisasi berupaya mencapai keseimbangan melalui kedua macam umpan balik, antara deviasi penguatan dan deviasi pelemahan;
- d. organisasi mempunyai sejumlah besar dan macam-macam tujuan, fungsi, dan sasaran, serta di antaranya berada dalam kondisi konflik.

Sebagai suatu sistem sosial, organisasi tidak lepas dari pertumbuhan. Greiner dalam Hatch (1997;173), menggambarkan bahwa organisasi seperti layaknya manusia. Personifikasi tersebut dianalogikan seperti fase perkembangan organisasi yaitu mulai dari kanak-kanak, remaja, dan dewasa. Mulai dari fase kanak-kanak sampai dengan dewasa, perkembangan organisasi itu melalui lima tahapan.

Tahapan pertama, yaitu pertumbuhan melalui kreativitas. Tahap ini biasanya terdapat pada organisasi yang baru bertumbuh, di mana perhatian difokuskan kepada penciptaan produk tertentu yang dianggap sesuai dengan organisasinya. Para organisatoris umumnya orang entrepreneur, yang mencurahkan perhatiannya pada kegiatan produksi dan pemasaran produk. Organisasi yang dibentuk umumnya tidak formal dan tidak birokratis. Mengingat tingkat fleksibilitas yang tinggi ini, maka pada masa puncaknya, organisasi ini mengalami krisis kepemimpinan, mengingat semakin membesarnya organisasi dan penambahan pada karyawannya. Agar organisasi dapat bertahan dan tumbuh, diperlukan seorang manajer yang kuat dengan keahlian dalam mengelola organisasi, terutama dalam teknik-teknik pengaturan karyawan.

Tahapan kedua, yaitu pertumbuhan melalui pengarahan. Tahapan ini dilakukan apabila krisis kepemimpinan telah dilampaui. Organisasi mendapat kepemimpinan yang kuat dan organisasi berkembang dengan dilakukannya departementalisasi serta penyebaran fungsi dan wewenangnya. Dalam tahapan ini timbul krisis otonomi sebagai akibat adanya keinginan bawahan untuk diberikan delegasi wewenang yang lebih luas.

Tahapan ketiga, yaitu pertumbuhan melalui pendelegasian. Tahapan ini dilakukan apabila krisis otonomi dapat dilampaui. Pendelegasian yang lebih besar diberikan kepada pimpinan yang lebih bawah, sehingga dibutuhkan pengendalian dalam pelaksanaannya. Titik kritis dari tahapan ini ialah timbulnya krisis pengawasan, sebagai akibat tidak mampunya mekanisme pengendalian dalam menghadapi otonomi para pimpinan tingkat bawahan.

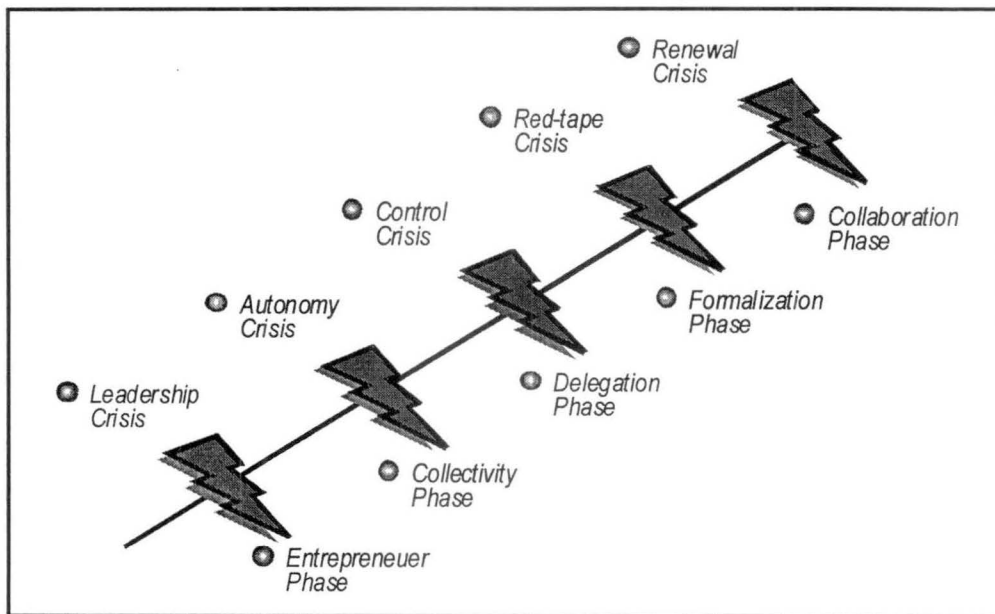


Tahapan keempat, yaitu pertumbuhan melalui koordinasi. Tahapan ini dilakukan apabila krisis pengawasan dapat dilampaui. Koordinasi tersebut diperlukan untuk mengarahkan kegiatan dari pimpinan bawahan dalam melakukan pelaksanaan wewenang operasionalnya. Dengan koordinasi tersebut pelaksanaan tugas pimpinan tingkat bawah diselaraskan dan diserasikan. Dampak dari pelaksanaan koordinasi ini puncaknya adalah timbulnya krisis birokrasi, sebagai akibat kuatnya koordinasi di antara unit-unit bawahan.

Tahapan kelima, yaitu pertumbuhan melalui kerja sama atau kolaborasi. Tahapan ini dilakukan apabila krisis birokrasi dapat dilampaui dengan munculnya semangat kerja sama. Dalam tahapan ini para karyawan biasanya sudah terkondisikan dalam suasana kerja sama yang solid tanpa hambatan birokrasi. Tahapan selanjutnya dari perkembangan ini belum ditemukan titik kritisnya berupa krisis apa.

Dalam rangka memahami perkembangan pertumbuhan organisasi tersebut, dapat dilihat Gambar 2-1.

Gambar 2.1. Tahapan Pertumbuhan Organisasi

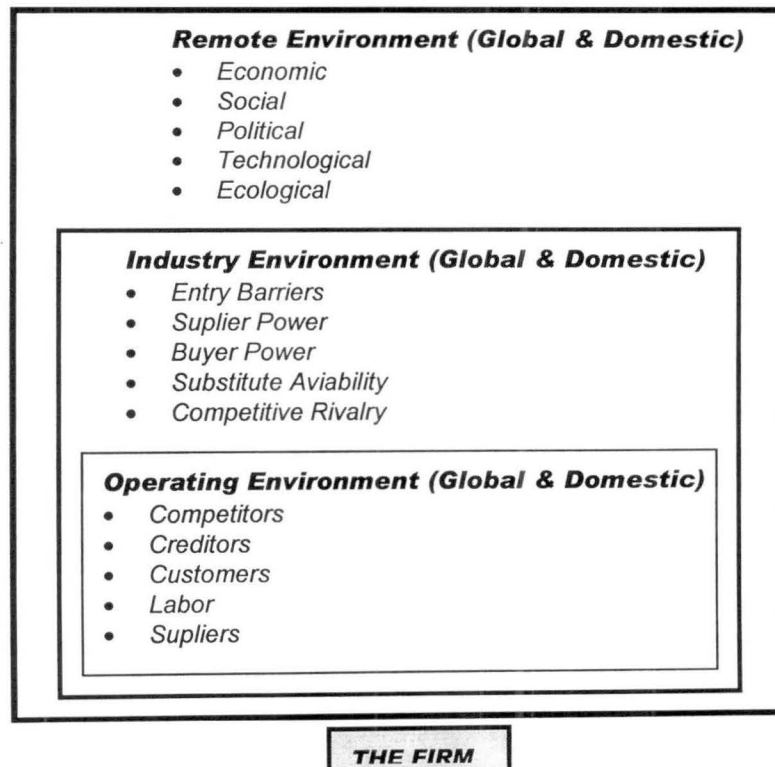


Sumber: Mary Jo Hatch, 1997 : 174

## 2. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI ORGANISASI

Organisasi bertumbuh dan berkembang dalam suatu lingkungan yang berpengaruh terhadap kelangsungan hidup organisasi. Lingkungan sebagai pendorong terjadinya perubahan organisasi umumnya dikarenakan faktor eksternal seperti perubahan pasar, ekonomi, dan inovasi teknologi yang berinteraksi dengan faktor-faktor internal. Menurut Pearce dan Robinson (1994:61), faktor eksternal tersebut dapat mempengaruhi arah dan tindakan perusahaan, struktur organisasi, dan proses internal dalam suatu organisasi. Adapun sejumlah faktor eksternal yang dapat mempengaruhi organisasi dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 2-2 sebagai berikut:

Gambar 2.2. Lingkungan Luar Organisasi



Sumber: Pearce & Robinson (1984)

Organisasi (*the Firm*) sebagai suatu sistem terbuka, berarti bahwa organisasi merupakan bagian (subsistem) dari lingkungannya, sehingga organisasi bisa dipengaruhi maupun mempengaruhi lingkungannya (Lubis dan Huseini, 1987:6). Lingkungan organisasi dapat berupa lingkungan domestik dan lingkungan global yang dapat berada pada tataran *Operating Environment* dan tataran *Industry Environment*. Keterbukaan dan ketergantungan organisasi terhadap lingkungannya menyebabkan bentuk organisasi senantiasa harus disesuaikan dengan lingkungan di mana organisasi itu berada.

Pengaruh lingkungan terhadap organisasi dapat dianalisis melalui dua dimensi, yaitu dimensi kompleksitas dan dimensi stabilitas. Kedua dimensi ini menentukan besarnya tingkat ketidakpastian lingkungan yang harus dihadapi oleh organisasi (Lubis dan Huseini, 1987 : 26). Dalam dunia bisnis umumnya ditandai lingkungannya yang tidak stabil dan kompleks, sehingga elemen lingkungan secara kuantitas banyak serta elemen lingkungan itu sendiri selalu mengalami perubahan (lingkungan yang kacau).

Dalam suatu lingkungan yang kacau (*turbulence environment*) tidak mudah bagi suatu organisasi untuk melakukan penyesuaian, karena perubahan yang terjadi biasanya berlangsung sangat drastis. Dalam menghadapi jenis lingkungan demikian bagi organisasi memerlukan suatu adaptasi, walaupun perubahan tersebut bukan merupakan jaminan bagi kelangsungan hidup organisasi. Adaptasi demikian, walaupun merupakan suatu kebutuhan yang terus-menerus, namun dalam pelaksanaannya tidaklah sesederhana dan semudah yang dilakukan, mengingat di dalam organisasi selalu terdapat daya tolak (resistensi) terhadap suatu perubahan, utamanya berasal dari individu-individu atau bahkan stakeholders yang merasa kurang diuntungkan oleh adanya perubahan tersebut.

Sementara itu, Lee G. Boldman dan Terrence E. Deal dalam "*Reframing Organizations*" (hal.96) menyatakan bahwa ada beberapa tekanan yang menyebabkan suatu organisasi perlu diubah, yaitu: (1) *The environment changes*, (2) *The technologies changes*, (3) *Organizations grow*, (4) *The political climate changes*, dan (5) *Leadership changes*.

Lebih lanjut dinyatakan, bahwa *“Restructuring is one of the most common approaches to organizational change, despite the fact that all reorganizations produce disruptions, and many never produce long-run benefits that justify the short-term costs. The impulse to restructure arises in response to a variety of structural tensions: differentiation/integration, gaps/overlaps, underused/overload, clarity/creativity, autonomy/independence, loose/tight, diffuse/overcentralized, goalless/goal bound, and irresponsible/unresponsive. The possibilities and dynamics of restructuring depend on an organization’s configuration: simple structure, machine bureaucracy, professional bureaucracy, divisionalized form, and adhocracy. Each fits particular circumstances and creates a different set of internal dynamics. An understanding of those dynamics is essential to successful restructuring”* (hal. 99).

Sedangkan Barry Cushway dan Derek Lodge dalam *“Organisational Behaviour and Design”* (*“Perilaku dan Desain Organisasi”*) menyebutkan beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi organisasi (hal. 69), yaitu: (1) Sejarah, (2) Produk dan jasa, (3) Pelanggan dan pasar, (4) Proses, (5) Manusia, (6) Ukuran, (7) Teknologi, dan (8) Geografi.

Selanjutnya, secara teoritis, beberapa langkah yang dapat ditempuh guna merespon perubahan lingkungan yang terjadi dapat dilihat dalam Tabel 2-1, sebagai berikut:

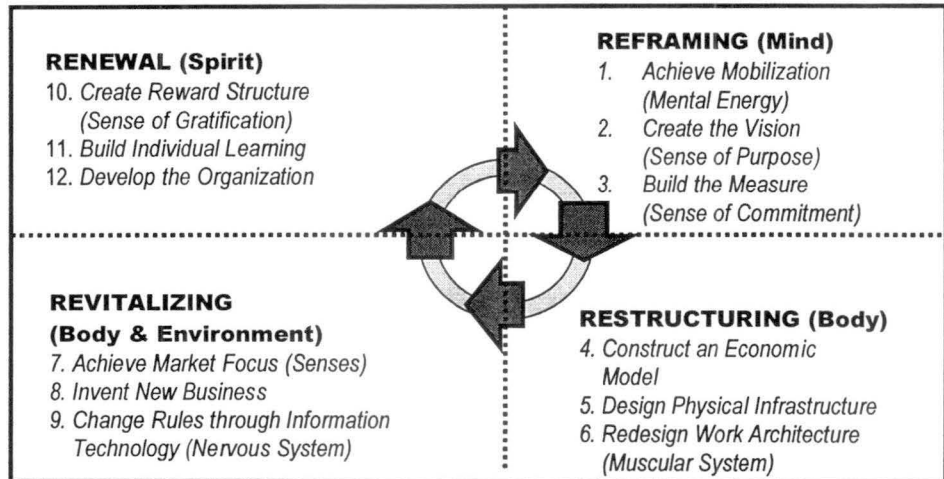
Tabel 2.1. Corak Lingkungan dan Tindakan Organisasi

| JENIS LINGKUNGAN          | KARAKTERISTIK   | TINDAKAN ORGANISASI  |
|---------------------------|---|--|
| <b>Tenang Acak</b>        | Perubahan jarang dan hanya terjadi untuk elemen tunggal   | Konsentrasi pada operasi rutin sehari-hari dan perencanaan hanya sedikit                           |
| <b>Tenang Mengelompok</b> | Perubahan jarang terjadi dalam bentuk kelompok elemen yang saling berkaitan   | Perencanaan serta peramalan agar dapat mengantisipasi perubahan dan menghindari perubahan kelompok |
| <b>Diganggu Bereaksi</b>  | Lingkungan bereaksi terhadap perubahan dalam organisasi, juga sebaliknya. organisasi berukuran besar tindakannya bisa diamati | Perencanaan untuk mengantisipasi tindakan reaksi organisasi lain                                   |
| <b>Kacau</b>              | Lingkungan sering berubah dan terjadi dalam bentuk kelompok   | Perlu interpretasi lingkungan dan adaptasi agar tetap hidup  |

Sumber: S.B. Hari Lubis dan Martani Huseini, 1987

Perubahan organisasi ini dapat dilakukan secara radikal atau secara gradual tergantung pada kondisi internal dan eksternal masing-masing organisasi. Menurut Gouliart dan Kelly (1995 : 6-7) transformasi organisasi bisnis belakangan ini merupakan perhatian utama para pimpinan organisasi. Upaya tersebut meliputi *reframing (mind)*, *restructuring (body within)* dan *revitalization (body and environment) serta renewal (spirit)*. Dalam hal ini restrukturisasi merupakan salah satu langkah dari transformasi organisasi dan restrukturisasi itu sendiri yang mencakup tiga hal, yakni pertama membangun suatu model ekonomi (*construct an economic model*), mendisain infrastuktur fisik (*design the physical infrastructure*), dan meredesain arsitek pekerjaan (*redesign the work architecture*). Visualisasi dari proses tersebut dapat dilihat dalam Gambar 2-3, sebagai berikut:

Gambar 2.3. Empat "R" Dalam Transformasi Organisasi



Sumber: Gouliart & Kelly, 1985

Restrukturisasi dalam arti membangun suatu model ekonomi (*construct an economic model*) berarti restrukturisasi dilakukan terhadap model ekonomi dari organisasi, yang dalam hal ini dilakukan terhadap permodalan dan aset, dalam arti bahwa organisasi memerlukan perubahan struktur modal dan aset. Restrukturisasi dalam arti mendisain infrastuktur fisik (*design the physical infrastructure*) berarti restrukturisasi dilakukan terhadap infrastuktur penting dari organisasi, yang dalam hal ini misalnya masalah kedudukan dan hukumnya. Restrukturisasi dalam arti meredesain arsitek pekerjaan (*redesign the work architecture*) berarti restrukturisasi dilakukan terhadap

penataan ulang tugas dan fungsi jabatan/pekerjaan organisasi sesuai dengan visi dan misinya yang baru.

Selanjutnya menurut Bennis dan Mische (1996 : 100) perombakan organisasi yang mengarah ke transformasi membutuhkan tiga langkah: (1) mendisain organisasi yang ditata ulang termasuk di dalamnya struktur organisasi sendiri, rentang kendali, kebutuhan jumlah karyawan, karakteristik yang perlu dimiliki karyawan; (2) menyelenggarakan penilaian komparatif, yang tujuan utamanya untuk mengidentifikasi kesenjangan antara kapabilitas saat ini dan tuntutan dari proses baru organisasi; (3) menghasilkan rencana manajemen perubahan.

Salah satu hal yang paling sulit dalam mengelola perubahan organisasi ialah penetapan desain atau struktur organisasi yang dapat bekerja sebagaimana diharapkan. Struktur organisasi yang dimaksud dalam konteks ini ialah suatu sistem dan aturan yang formal, tugas-tugas dan hubungan kewenangan yang dapat mengontrol orang-orang dalam organisasi, bekerja sama dan menggunakan sumber daya yang ada dalam mencapai tujuan organisasi (Jones Gareth R., 1995:13). Karenanya, menurut Gibson (1992:30) pertimbangan utama dari penyusunan atau desain struktur organisasi ialah pembagian kerja, delegasi wewenang, departementalisasi pekerjaan ke dalam kelompok dan rentang kendali.

Berkaitan dengan hal tersebut Drucker (1988) dalam Harvard Business Review menyatakan sebagaimana dikutip Phillip Sadler (1994), jenis bisnis besar akan memiliki tingkat manajemen yang kurang dari setengah yang ada pada saat ini, dan tingkat manajernya akan kurang dari dua pertiga. Struktur organisasi perusahaan juga akan memiliki sedikit kemiripan dengan jenis perusahaan manufaktur di masa lalu dan para manajernya mungkin juga akan menyerupai para manajer organisasi yang hanya memberi sedikit perhatian, seperti Universitas, Rumah Sakit atau Orkes Simponi. Jenis bisnisnya padat pengetahuan, stafnya terdiri dari para spesialis, yang melaksanakan tugasnya melalui arus informasi dua arah dengan rekanan, pelanggan, dan manajemen atas. Organisasi jenis ini disebutnya sebagai "Organisasi Berbasis Informasi" (OBI).

Bentuk organisasi ini datar dengan tingkat manajemen yang jauh lebih sedikit dibandingkan dengan organisasi yang tradisional. Akan tetapi, meskipun bentuk organisasinya relatif sederhana, OBI ini membutuhkan para spesialis. Orang-orang tersebut barangkali memang kurang memiliki "kekuasaan" atau "kekuatan" dan tidak menduduki posisi pada jalur komando, namun demikian pengaruh mereka sangat besar dalam proses pengambilan keputusan dan operasi organisasi sehari-hari. Bahkan, mereka seringkali mengambil alih kendali pada saat kondisi krisis.

Agar organisasi fleksibel, menurut John Atkinson (1984) dalam Sadler (1994:162-164) membutuhkan setidaknya-tidaknya tiga fleksibilitas yang utama, yaitu:

1. Fleksibilitas fungsional, yakni kemampuan memutasikan para pegawai dengan cepat dan lancar, antara tugas dan aktivitas yang satu dengan lainnya seiring dengan tugas dan aktivitas perusahaan.
2. Fleksibilitas numerik, yakni kemampuan untuk memperbanyak atau memperkecil jumlah karyawan dengan cepat tanpa mengakibatkan kerugian keuangan dan sosial yang bisa terjadi akibat pemecatan atau pengeluaran untuk pembiayaan gaji karyawan yang tidak perlu. Dalam hal ini tenaga kerja akan dibatasi hingga jumlahnya relatif kecil yang tugasnya khusus melaksanakan pekerjaan dengan bisnis utama dan tujuan utama organisasi. Para pekerja kunci tersebut terdiri dari para manajer, ilmuwan, perancang, teknisi atau staf pemasaran. Di sekeliling mereka adalah kelompok pekerja lainnya, dengan beragam tingkat kerekatannya dengan organisasi.
3. Fleksibilitas keuangan, yakni kemampuan untuk menyesuaikan biaya upah dan gaji dengan cepat, baik naik maupun turun dalam menanggapi perubahan kondisi pasar, termasuk tekanan pada biaya kompetitif, kekurangan keahlian utama dan karakteristik pasar tenaga kerja setempat. Caranya bergantung pada struktur perusahaan, derajat kesatuan dan keseimbangan antara pegawai inti dengan bukan pegawai inti. Kuncinya terletak pada anggaran yang memungkinkan penyesuaian gaji dengan cepat dalam hubungan dengan keberhasilan bisnis.

Skema pembayaran berdasarkan prestasi dan pemberian bonus dari keuntungan, merupakan bagian penting dari keseluruhan pembayaran upah.

Kantor (1989) dalam Sadler (1994 : 165) menyebutkan tiga cara bagi organisasi untuk meningkatkan kemampuan bersaingnya, tanpa menambah sumber daya yang dimiliki, yakni dengan: (1) menyatukan sumber daya dengan organisasi lain; (2) bekerja sama dengan organisasi lain; (3) menghubungkan sistem dalam suatu kemitraan. Menurut Moss Kanter hal ini sejalan dengan adanya perubahan pemikiran terhadap organisasi. Jika dalam pandangan tradisional organisasi berada pada batas-batas yang jelas selain pelanggan dan pemasok- di luar organisasi tersebut musuh atau potensial menjadi musuh, kini sudah menjadi kabur, karena bagian-bagian organisasi dapat dihubungkan dengan organisasi lain demi keuntungan bersama.

Powell dalam *California Management Review* (1987) menggunakan istilah Organisasi Hibrida untuk menunjukkan kecenderungan perkembangan baru tersebut, atau Handy (1984) menggunakan istilah Organisasi Federal, atau Miles dan Snow (1986) menyebutnya sebagai Organisasi Jaringan Dinamis. Untuk itu menurut Power (1987) dalam Sadler (1994 : 167-172) terdapat lima bentuk organisasi yang mewakili beragam tanggapan terhadap kompleksitas demikian ini, yaitu:

1. Struktur Komunitas yang Hierarkis, yakni kelompok organisasi yang secara fungsional saling bergantung dikelompokkan, namun tetap saling mempertahankan otonominya masing-masing.
2. Struktur Organisasi yang Demokratis dan Homogen, yakni suatu organisasi yang dikembangkan dari hasil pengelompokkan organisasi-organisasi kecil yang independen dan mereka tetap mempertahankan independensinya, karena kekuasaan dibagi secara bersama dan keputusan yang diambil dilakukan secara demokratis.
3. Struktur Kerangka Multi fungsi yang mempunyai dua pengertian. Pertama dapat dipindahkan dan kedua responsif atau fleksibel. Kedua struktur ini melibatkan tim manajemen kerangka dan fasilitas jasa dan produksi yang dapat bergerak dan dipindahkan dengan cepat untuk



menanggapi ancaman atau peluang ekonomi dan politik. Inti kerangkanya akan mirip dengan yang digunakan militer di medan perang.

4. Struktur Jaringan yang Saling Berkaitan atau disebut juga "Struktur Jaringan yang Kusut", yakni kombinasi yang kompleks dari perusahaan yang saling berkaitan, desentralisasi struktur, tim proyek, kemitraan yang terbatas dan struktural lainnya.
5. Struktur Hierarkis yang Diperluas, yakni menyangkut pertentangan dan perluasan hingga mencapai hierarki yang lebih tinggi, di mana karyawan operasional hanya merupakan sebagian kecil dari keseluruhan tenaga kerja. Rentang kendali akan menjadi kecil, sedangkan jumlah tingkat hierarki akan menjadi banyak. Dalam kaitan ini sistem informasi yang terintegrasi akan membuat semuanya terkoordinasi, sebagaimana umumnya terjadi dalam organisasi jasa keuangan yang teknologi informasinya memungkinkan untuk otomasi pekerjaan pada tingkat operasional.

Disamping secara struktur, organisasi dapat dilihat pula dari perspektif perilaku. Secara umum terdapat dua tipe perilaku organisasi yang penting, yaitu: pertama perilaku incremental dan kedua perilaku entrepreneurial. (Djohar, 1995). Perilaku incremental dapat diamati pada sebagian besar organisasi bisnis (perusahaan), organisasi non-bisnis atau organisasi non-profit seperti rumah sakit dan universitas.

Perilaku incremental ditujukan untuk meminimalisasi pergeseran atau perubahan dari perilaku masa lalu, baik di dalam organisasi sendiri maupun antara organisasi dengan lingkungannya. Perubahan merupakan sesuatu yang tidak dikehendaki, harus dicegah, dikendalikan, atau diminimalkan.

Pada perilaku incremental, respon terhadap perubahan bersifat reaktif. Tindakan akan diambil setelah kebutuhan untuk berubah semakin nyata dan tidak dapat dihindarkan. Solusi akan dicari dengan cara meminimalisasi perubahan dari perilaku yang sudah ada (status quo). Usaha mencari

alternatif biasanya sequential dalam pengertian solusi pertama yang dapat memuaskan organisasi akan diterima dengan baik.

Pada organisasi, baik bersifat mencari profit maupun non-profit pada umumnya menunjukkan perilaku incremental. Organisasi bisnis yang berperilaku incremental biasanya juga merupakan organisasi yang mengusahakan efisiensi. Organisasi yang tidak efisien tidak akan bertahan dalam jangka panjang. Sebaliknya organisasi nonbisnis cenderung untuk birokratis. Mereka bukan mencari efisiensi, tetapi cenderung untuk mengembangkan peraturan dan prosedur untuk mempertahankan bagaimana seharusnya melakukan usaha.

Perilaku yang kedua, ialah entrepreneurial. Perilaku ini berbeda secara drastis dengan perilaku incremental dalam memadam perubahan. Perilaku entrepreneurial berusaha mencari perubahan, bukannya menekan atau meminimalkan perubahan. Perilaku ini mengantisipasi ancaman dan kesempatan di masa depan, bukannya bereaksi terhadap persoalan yang timbul. Perilaku entrepreneurial berusaha mencari alternatif solusi secara global, memilih alternatif terbaik dari alternatif yang ada dan selalu berusaha untuk melakukan perubahan secara kontinyu.

Dalam praktek, perilaku entrepreneurial lebih jarang dibandingkan dengan perilaku incremental, sehingga studi mengenai perilaku entrepreneurial belum begitu banyak dibandingkan dengan perilaku incremental. Untuk lebih jelas memahami perilaku incremental dan entrepreneurial, berikut ini dalam Tabel 2-2 digambarkan mengenai beberapa perbedaan mendasar antara kedua perilaku tersebut.

Tabel 2.2. Perbedaan Profil Organisasi  
Antara Perilaku Incremental dengan Perilaku Entrepreneurial

| ASPEK                    | INCREMENTAL  | ENTREPRENEURIAL  |
|--------------------------|--|--|
| 1. Tujuan                | Optimasi profit  | Optimasi profit potensial  |
| 2. Sasaran               | Ekstrapolasi masa lalu   | Interaksi kesempatan dan kapabilitas   |
| 3. Penghargaan           | Stabilitas, efisiensi  | Kreativitas, insentif  |
| 4. Informasi             | Internal, kinerja eksternal, historical  | Internal, kapabilitas eksternal, global  |
| 5. Problem               | Berulang, familiar   | Tidak berulang, baru   |
| 6. Struktur              | Stabil, berkembang konversi sumber daya, keterkaitan kurang                              | Fluid, berubah, pengelompokan problem, keterkaitan kuat                                  |
| 7. Pengambilan Keputusan | Reaktif, ketinggalan, masa lalu, alternatif tunggal, risiko minimum, konsisten masa lalu | Aktif, antisipatif, kreatif, banyak alternatif, mencari risiko, keseimbangan porto folio |

Sumber: Setiadi Djohar, 1995

Perbandingan antara kedua perilaku tersebut menunjukkan bahwa penerapan pola organisasi *incremental* tidak akan efektif di mana dalam organisasi tersebut berkembang perilaku *entrepreneurial*, dan sebaliknya. Transisi dari satu profil ke profil perilaku lainnya merupakan perubahan yang sangat fundamental, memerlukan waktu panjang, biaya yang besar, dan umumnya dapat mengakibatkan gangguan psikologis bagi setiap orang, serta perubahannya kadang-kadang memerlukan hal yang menyangkut power dalam suatu organisasi.

Usaha untuk mengakomodasikan kedua perilaku tersebut dalam organisasi akan menghasilkan konflik dan ketegangan. Dari uraian tersebut dapat ditarik kesimpulan, bahwa perilaku organisasi *incremental* adalah konservatif dan stagnan, sedangkan perilaku organisasi *entrepreneurial* adalah agresif dan berorientasi kepada pertumbuhan. Kecenderungannya bahwa perilaku *incremental* merupakan hal yang wajar, mengingat organisasi merupakan sesuatu yang kompleks, dan dalam lingkungan yang kompleks perilaku *entrepreneurial* merupakan hal yang tidak mungkin karena adanya keterbatasan rasionalitas manusia.

### 3. MENGANALISIS DAN MENYUSUN STRUKTUR ORGANISASI

Untuk menganalisis struktur organisasi menurut Barry Cushway dan Derek Lodge (hal 32) diperlukan beberapa langkah, yaitu:

1. menentukan kriteria mana yang menjadi titik pusat penting bagi organisasi;
2. mengukur dampak atas faktor-faktor keberhasilan kritis yang telah diidentifikasi sebelumnya;
3. menimbang kriteria-kriteria ini dalam kaitannya dengan kepentingan organisasi saat ini dan dengan dampaknya terhadap strategi organisasi;
4. memprioritaskan kriteria-kriteria ini dan mengujinya terhadap jenis organisasi yang berbeda.

Dalam menganalisis suatu organisasi, analisis harus mengacu pada prinsip-prinsip organisasi yang baik, yang secara garis besar dapat dijelaskan sebagai berikut (hal 67):

1. Struktur harus mengikuti strategi.
2. Berbagai bagian struktur itu harus dibagi ke dalam kawasan-kawasan khusus.
3. Jumlah tingkat di dalam struktur, kadang-kadang dihubungkan dengan rantai jenjang, harus sesedikit mungkin.
4. Rentang kendali, yaitu jumlah bawahan yang langsung dibawahkan, akan beragam, bergantung pada sifat pekerjaan dan organisasi.
5. Harus ada apa yang telah digambarkan sebagai kesatuan perintah.
6. Setiap jabatan di dalam struktur harus memiliki peran yang jelas dan memberi nilai tambah pada cara organisasi itu berfungsi.
7. Derajat sentralisasi dan desentralisasi organisasi perlu ditentukan dengan rujukan sejumlah faktor, termasuk sifat dan jenis industri, penyebaran secara geografis, sejarah, dan sebagainya.
8. Struktur harus dirancang untuk menghadapi berbagai perubahan lingkungan, yang dapat meliputi ekonomi, perundang-undangan, pasar, perkembangan teknologi, geografi, dan sebagainya.

Lee G. Boldman dan Terrence E. Deal dalam *"Reframing Organizations"* menyatakan bahwa *menyusun struktur organisasi merupakan isu pokok yang dihadapi organisasi. "How to structure itself is one of the central issues facing any organization. A structure is more than boxes and lines arranged hierarchically on an official organizational chart. It is an outline of the desired pattern of activities, expectations, and exchanges among executives, managers, employees, and customers or clients. The shape of the formal structure very definitely enhances or constrains what an organization is able to accomplish"* (hal 46).

David Osborne dan Peter Plastrik dalam *"Memangkas Birokrasi"*, lebih jauh menekankan bahwa dalam menyusun struktur organisasi, harus terdapat keterpaduan antara strategi dan sistem administratif itu sendiri. Agar efektif, strategi bukan hanya perlu dipadukan dengan strategi-strategi lain, tetapi juga perlu dipadukan dengan sistem administratif. Jika Anda ingin merombak sistem atau organisasi pemerintahan tanpa mengubah sistem administratifnya, Anda akan gagal. Sistem administratif seperti sebuah sistem yang membuat organisme menjadi hidup: sistem peredaran, saraf, otot, pernafasan, dan organ tubuh.

Salah satu pendekatan dalam strategi inti adalah memisahkan fungsi-fungsi yang secara fundamental memiliki tujuan berbeda ke dalam organisasi yang berbeda-beda. Pendekatan ini memisahkan peran pembuat kebijakan dan peraturan dengan peran pemberian pelayanan dan penegakan. Pendekatan ini juga memisahkan fungsi pelayanan yang berbeda ke dalam organisasi yang berbeda. Fungsi penegakan yang berbeda dipilah ke dalam organisasi yang berbeda pula. Pendekatan ini membantu tiap organisasi berkonsentrasi pada pencapaian tujuan satu yang jelas. Metoda ini memungkinkan pemerintah untuk memusatkan dan mengkoordinasikan fungsi-fungsi pengarahannya, sehingga para pembuat kebijakan bisa lebih berkonsentrasi pada kebijakan dan arah. Sementara itu, fungsi pelaksanaan didesentralisasikan, sehingga para manajer memiliki wewenang yang cukup untuk memperbaiki fungsi penyampaian pelayanan dan penegakan (hal 99-100).

Pemisahan antara Organisasi Perumus Kebijakan dan Organisasi Pelaksana Kebijakan dikemukakan pula oleh David Osborne dan Ted Gaebler, dalam *“Reinventing Government, How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector”*, dengan menyatakan bahwa *“Government that focus on steering actively shape their communities, states, and nations. They make more policy decisions. They put more social and economic institutions into motion. Some even do more regulating. Rather than hiring more public employees, they make sure other institutions are delivering services and meeting the community’s needs. In contrast, governments preoccupied with service delivery often abdicate this steering function. Public leader who get caught on the tax-and-spend treadmill have to work so hard too keep their service systems together-running faster and faster just to stay in the same place-that they have no time left to think about steering.”* (hal. 32).

*“...As a result, entrepreneurial governments have begun to shift to systems that separate policy decisions (steering) from service delivery (rowing). ... Steering requires people who see the entire universe of issues and possibilities and can balance competing demands for resources. Rowing requires people who focus intently on one mission and perform it well. Steering organizations need to find the best methods to achieve their goals. Rowing organizations tend to defend “their” method at all costs.”*(hal. 35).

*“... Steering organizations set policy, deliver funds to operational bodies (public and private), and evaluate performance-but they seldom play an operational role themselves. They often cut across traditional bureaucratic boundaries; in fact, their members are sometimes drawn from both the public and private sectors.”* (page 40).

Di samping itu, Barry Cushway dan Derek Lodge juga menekankan kepada analisis organisasi agar dalam menganalisis dan menyusun struktur organisasi diperhatikan pula pengaruh-pengaruh utama pada organisasi (hal 2), yang meliputi: (1) Iklim organisasi, (2) Budaya organisasi, (3) Motivasi, (4) Norma-norma kelompok, (5) Pengaruh-pengaruh luar, (6) Gaya manajemen, (7) Struktur organisasi, dan (8) Proses.

Sementara itu, Sondang P Siagian dalam *"Analisis serta Perumusan Kebijakan dan Strategi Organisasi"* menyoroti kaitan struktur dan proses organisasi dengan implementasi, sebagai berikut:

"Organisasi merupakan wahana dan wadah melalui dan dalam mana berbagai kegiatan dilaksanakan. Ada dua segi yang biasanya mendapat sorotan dalam membahas organisasi dalam kaitannya dengan pelaksanaan suatu kebijaksanaan dan strategi, yaitu struktur dan proses. Yang dimaksud dengan struktur ialah hubungan formal antara peranan dan tugas yang harus dimainkan dan dilaksanakan, pendelegasian wewenang, arus informasi baik secara vertikal maupun horisontal, kesatuan arah, kesatuan komando, deliniasi tugas dan tanggung jawab yang jelas. Akan tetapi perlu ditegaskan bahwa struktur yang tersusun rapi saja tidak cukup. Diperlukan pula proses yang mantap antara lain berupa mekanisme kerja dalam mengkoordinasikan, mempengaruhi, dan mengawasi kegiatan yang dilakukan melalui perencanaan, penumbuhan, dan pemeliharaan hubungan interpersonal yang serasi, sistem insentif, gaya manajerial, dan pelaksanaan fungsi-fungsi organik manajemen lainnya. Gabungan antara struktur yang tepat dan proses yang terintegrasi merupakan salah satu jaminan lancarnya implementasi" (hal 229).

Mengenai teknik penyusunan struktur organisasi, Luther Gulick dalam *"Notes on the Theory of Organization"* mengungkapkan pentingnya pembagian tugas dalam organisasi dan koordinasi di dalam organisasi, sebagai berikut:

*"Why divide work? Because men differ in nature, capacity and skill, and gain greatly in dexterity by specialization; Because the same man cannot be at two places at the same time; Because the range of knowledge and skill is so great that a man cannot within his life-span know more than a small fraction of it."*

*"Organization as a way of coordination requires the establishment of a system of authority whereby the central purpose or objective of an enterprise is translated into reality through the combined efforts of many specialists, each working in his own field at a particular time and place. It is clear from long experience in human affairs that such a structure of authority requires not only many men at work in many places at selected times, but also a single directing executive authority."*

*The problem of organization thus becomes the problem of building up between the executive at the center and the subdivisions of work on the periphery of an effective network of communication and control. The following outline may serve further to define the problem: (1) Define the job to be done, (2) Provide a director to see that the objective is realized, (3) determine the nature and number of individualized and specialized work units into which the job will have to be divided, (4) Establish and perfect the structured of authority between the director and the ultimate work subdivisions."*

Khusus menyangkut jumlah unit kerja yang menjadi rentang kendali organisasi, dinyatakan sebagai berikut:

*"When we seek to determine how many immediate subordinates the director of an enterprise can effectively supervise, we enter a realm of experience which has not been brought under sufficient scientific study to furnish a final answer. The British Machinery of Government Committee arrived at the conclusion that "The cabinet should be small in number-preferably ten or, at most, twelve." Henry Fayol said "A minister has twenty assistants, where the Administration Theory says that a manager at the head of big undertaking should not have more than five or six." Graham Wallas expressed the opinion that the cabinet should not be increased "beyond the number of ten or twelve at which organized oral discussion is most efficient." Leon Blum recommended for France a prime minister with technical cabinet modeled after the British War Cabinet, which was composed of five members.*

*It would seem that insufficient attention has been devoted to three factors, first, the element of diversification of function; second, the element of time; and third, the element of space. A chief of public works can deal effectively with more direct subordinates than can the general of the army, because all of his immediate subordinates in the department of public work will be in the general field of engineering, while in the army there will be many different elements, such as communication, chemistry, aviation, ordinance, motorized service, engineering, supply, transportation, etc, each with its own technology.*



*The element of time is also a great of significance as has been indicated above. In a stable organization, the chief executive can deal with more immediate subordinates than in a new or changing organization. Similarly, space influences the span of control. An organization located in one building can be supervised through more immediate subordinates than can the same organization if scattered in several cities” (hal 90-91).*

## B. Bentuk Organisasi Pemerintahan Indonesia

Pemerintahan Indonesia terdiri dari Pemerintah Pusat selanjutnya disebut Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Dalam era otonomi daerah, kewenangan Pemerintah dibatasi pada aspek kebijakan, standardisasi, norma, dan prosedur, sedangkan aspek pelaksanaan dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Pemerintah dikepalai oleh Presiden yang dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri Negara. Menurut Undang-Undang Dasar 1945, tiap Menteri Negara tersebut mengepalai Kementerian Negara yang menangani urusan tertentu dalam pemerintahan. Pengaturan Kementerian Negara saat ini tertuang dalam:

1. Keputusan Presiden Nomor 100 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara Koordinator;
2. Keputusan Presiden Nomor 101 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 2004;
3. Keputusan Presiden Nomor 102 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Departemen sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 2002;

4. Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 47 Tahun 2003.

Sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 100 Tahun 2001, Menteri Negara Koordinator mempunyai tugas membantu Presiden dalam mengkoordinasikan dan menyinkronkan penyiapan dan penyusunan kebijakan serta pelaksanaannya di bidang tertentu dalam kegiatan pemerintahan negara.

Pada dasarnya Menteri Negara Koordinator tidak untuk menangani bidang tugas pemerintahan tertentu. Fungsi utama Menteri Negara Koordinator adalah untuk mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan dalam bidang kewenangan tertentu, sedangkan kewenangan bidang pemerintahan yang dikoordinasikan ada pada masing-masing Departemen/Kementerian/Instansi Pemerintah lainnya. Menteri Negara Koordinator dibentuk dengan maksud membantu Presiden dalam rangka menangani *span of control* Presiden yang sangat luas, mengingat jumlah lembaga yang langsung berada di bawah Presiden.

Sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 101 Tahun 2001, Menteri Negara mempunyai tugas membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan dan koordinasi di bidang tertentu dalam kegiatan pemerintahan negara. Fokus utama tugas Menteri Negara adalah perumusan dan penetapan kebijakan serta koordinasi di bidang tertentu. Dengan demikian, Menteri Negara tidak menangani fungsi pelaksanaan kebijakan maupun pelayanan secara langsung kepada masyarakat.

Selanjutnya berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 102 Tahun 2001, Departemen merupakan unsur pelaksana pemerintah yang mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan di bidang tertentu. Oleh karena itu, Departemen mempunyai tanggung jawab penuh dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan untuk bidang tertentu sesuai dengan tugas masing-masing Departemen. Fokus utama tugas Departemen adalah perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan dalam penyelenggaraan bidang kewenangan pemerintahan tertentu.

Namun demikian, dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, telah terjadi perubahan paradigma dalam administrasi negara Indonesia, dengan arah untuk lebih memberdayakan daerah. Untuk itu, sesuai dengan arah otonomi daerah tersebut, seluruh bidang kewenangan pemerintahan telah didesentralisasikan, kecuali kewenangan di bidang **pertahanan keamanan, politik luar negeri, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama** serta **kewenangan bidang tertentu** yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom.

Sungguh pun demikian, Departemen juga masih mempunyai fungsi **pelaksanaan kebijakan**. Departemen yang mempunyai fungsi pelaksanaan secara penuh adalah Departemen yang menangani fungsi di bidang pertahanan keamanan, politik luar negeri, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama. Sedangkan Departemen lain hanya mempunyai fungsi pelaksanaan kebijakan dalam kadar yang minimal untuk bidang tertentu yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000. Sebagian besar fungsi pelaksanaan kebijakan, didesentralisasikan ke Pemerintah Kabupaten/Kota atau Pemerintah Provinsi. Oleh karena itu, Departemen juga dititikberatkan untuk lebih banyak menangani fungsi *policy formulation*.

Selain Menteri Negara Koordinator, Menteri Negara, dan Departemen ada juga lembaga lain yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden yaitu Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND). Sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001, LPND adalah lembaga pemerintah Pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden. LPND mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dilihat dari batasan sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001, maka batasan LPND menjadi sangat luas sehingga sulit untuk membedakan LPND dengan lembaga pemerintah lainnya, terutama Departemen. Namun demikian, pada prinsipnya LPND sebagai *special agency*, diarahkan untuk menangani tugas tertentu yang tidak ditangani oleh Departemen/Menteri Negara namun dalam rangka mendukung tugas Departemen/Menteri Negara/Instansi lain yang terkait dengan bidang tugas LPND yang bersangkutan (*internal services to government*). Adapun tugas yang ditangani

oleh LPND adalah tugas yang bersifat koordinatif, pengkajian, dan pelayanan dalam penyelenggaraan pemerintahan (tidak melayani masyarakat secara langsung).

### C. Konsep Dasar Kelembagaan Pemerintah di Bidang Kebudayaan

**D**alam pengelolaan kebudayaan majemuk, sejak awal sudah disadari oleh para pendiri negara Indonesia, sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen “Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia”. Negara meliputi unsur pemerintah dan rakyat Indonesia seluruhnya.

Kebudayaan Indonesia bersifat majemuk sehingga memerlukan kerangka acuan bersama yang dapat diterima oleh segenap warga negara dalam menyelenggarakan kehidupan berbangsa secara tertib dan efisien, tanpa menghilangkanan eksistensi kebudayaan-kebudayaan lokal yang masih berfungsi sebagai kerangka acuan pada lingkungan sosial masing-masing.

Kebutuhan akan kebudayaan nasional sebagai media sosial, jatidiri bangsa maupun pandangan hidup yang akan menjwai kehidupan bangsa ini, seringkali menyebabkan masyarakat lupa akan keberadaan dan fungsi kebudayaan Indonesia yang dihormati dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Di pihak lain, perlindungan, pemeliharaan, dan pelestarian aset budaya nasional bukan sekedar penghormatan kepada leluhur, tetapi merupakan bagian dari politik kebudayaan bangsa. Mengutip pendapat Mackim Marriot, “Tidak ada negara satu pun di dunia yang mau tampil tanpa kerangka politik tertentu. Setiap bangsa atau negara senantiasa berhias diri dengan simbol-simbol kebudayaan yang mencerminkan cita-cita atau keyakinannya yang dianggap luhur (S. Budhisantoso, 2004: 5).

Kebudayaan tidak semata-mata diartikan secara sempit tetapi mengandung nilai-nilai yang bersifat universal. Fungsi kebudayaan adalah sebagai pembentuk jatidiri bangsa, pemelihara persatuan bangsa, serta wahana diplomasi kebudayaan antarbangsa. Dengan demikian, kebudayaan harus diberi ruang untuk berkembang dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara. (hasil diskusi pakar pada FGD 2003). Dari hasil diskusi dapat ditegaskan bahwa bangsa Indonesia berkembang menjadi bangsa budaya (*cultural nation*). Selain itu proses kehidupan berbangsa menegaskan nilai-nilai bhineka tunggal ika yang diwujudkan untuk mengelola konsep multikultural. Dengan demikian semangat membangun bangsa dengan berwawasan budaya (pembangunan berwawasan budaya) dapat terwujud.

Konsep kebudayaan sebagai alat diplomasi (*cultural diplomacy*) dengan bangsa lain. Diplomasi kebudayaan diperlukan untuk membina hubungan kerja sama dengan bangsa lain. Kegiatan diplomasi kebudayaan bertujuan untuk menjalin persahabatan antarbangsa di seluruh dunia dan dapat pula dijadikan alat untuk membangun pemahaman bersama (*mutual understanding*) antarbangsa melalui kegiatan pertukaran budaya (*cultural exchange*) yang dikukuhkan dalam kerja sama internasional di bidang kebudayaan (*cultural agreement*), misalnya kerja sama dengan negara-negara ASEAN, Australia, Jepang, Perancis, dan sebagainya.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka diperlukan kelembagaan pemerintah yang dapat mengakomodasikan kebutuhan tersebut. Pertama, pemerintah harus mengakomodasikan asas pluralistik dalam pengelolaan kebudayaan. Kedua, kebudayaan harus menjadi acuan yang digunakan pada berbagai sektor pembangunan (pembangunan berwawasan budaya).

## D. Konsep Kelembagaan Pemerintah di Bidang Kepariwisata

Pariwisata pada dasarnya adalah “ berbagai macam kegiatan dan/atau perjalanan wisata yang dilakukan oleh wisatawan selama berpergian dan tinggal di lingkungan di luar lingkungan kesehariannya untuk sementara, memenuhi berbagai keperluan : liburan, bisnis, kesehatan, religi dan lain-lain, serta berbagai fasilitas dan pelayanan yang diciptakan oleh pemerintah, pengusaha dan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan tersebut “.

Dalam arti yang lebih luas Kepariwisata adalah “ keseluruhan proses kegiatan yang dilakukan dan keluaran yang dihasilkan oleh masyarakat, pengusaha dan pemerintah dan keterkaitannya satu dengan lainnya dalam mengembangkan pariwisata yang didasarkan dan memperhatikan nilai-nilai agama, pelestarian sumber daya alam dan budaya, kepentingan politik, ekonomi, sosial serta pertahanan keamanan “.

Kepariwisata juga dapat dijelaskan sebagai suatu fenomena yang menyentuh dan berdampak terhadap segala aspek kehidupan manusia, masyarakat, bangsa, dan negara, baik secara positif maupun negatif. Dampak positif sekaligus potensi pariwisata secara garis besar adalah:

- a. meningkatkan kualitas hubungan antarmanusia, sehingga dapat menimbulkan saling pengertian, hormat menghormati, saling menghargai, persahabatan, solidaritas sosial, dan perdamaian;
- b. meningkatkan kualitas hidup masyarakat, khususnya penduduk setempat dalam bentuk peningkatan kesejahteraan material/ekonomi, spiritual, kultural, dan intelektual;
- c. meningkatkan kualitas lingkungan hidup, baik lingkungan fisik atau alam maupun lingkungan kebudayaan.

Sebaliknya, kepariwisataan juga mempunyai potensi untuk menimbulkan dampak-dampak negatif dalam bentuk degradasi kualitas hubungan antar- manusia, kualitas hidup masyarakat, khususnya penduduk setempat, dan kualitas lingkungan hidup.

Karena luasnya aspek kehidupan manusia yang disentuh oleh kepariwisataan, maka pengembangan kepariwisataan harus dilakukan dengan pendekatan-pendekatan yang bersifat holistik, komprehensif, dan integral. Oleh karena itu, pendekatan kepariwisataan tidak bisa dilakukan secara sektoral, tetapi lintas sektoral dengan membangun jaringan dan memanfaatkan sumberdaya yang dimiliki sektor lain yang terkait.

Dalam perkembangannya di Indonesia kepariwisataan telah menjadi menjadi suatu industri, sehingga kepariwisataan menjadi salah satu sektor unggulan di bidang ekonomi yang mampu memberikan kontribusi besar dalam pembukaan lapangan kerja, kesempatan berusaha serta perolehan devisa bagi masyarakat luas. Berbagai indikator empiris dapat dijadikan landasan untuk memperkuat kenyataan ini, salah satunya adalah angka-angka pertumbuhan jumlah wisatawan mancanegara serta perolehan devisa selama dua dekade terakhir.

Walaupun demikian, kepariwisataan Indonesia mengalami kontraksi yang cukup memprihatinkan semenjak awal abad 21. Suatu kondisi yang bahkan tidak pernah terpikirkan selama dua dekade terakhir. Bagi pemerintah, kenyataan pahit ini menunjukkan sifat utama kegiatan kepariwisataan yang bersifat multi-sektoral dan multi-disiplin, sebagaimana telah disebutkan terdahulu.

Disebut multi-sektoral karena ternyata faktor-faktor eksternal (seperti keamanan dan ketertiban yang kelihatannya cukup jauh keterkaitannya) memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap perkembangan kepariwisataan Indonesia. Sedangkan kesulitan yang dihadapi dalam mengantisipasi perubahan drastis yang terjadi lebih banyak disebabkan ketidaktahuan para praktisi dan pejabat terhadap spektrum disiplin keilmuan yang terkait dengan industri jasa ini.

Pemerintah sebagai pihak penting dalam pembangunan kepariwisataan sangat berperan dalam menentukan pedoman dan arahan untuk melaksanakan pengelolaan kepariwisataan. Hal ini didasari oleh konsep O'riordon (1977:139) yang menyatakan, *"...the public is supposed to guide the judgement of its political representatives through upward concensus-forming processes, and the politicians in turn legislate in the public interest by means of downward controlling factors, such as power and superior knowledge."* Sedangkan untuk menjalankan fungsi tersebut

pemerintah dapat melakukan hal-hal yang bersifat: pencegahan, peraturan dan pengawasan, restorasi, konservasi dan pengembangan.

Mill dalam buku *The Tourism System* (1993:309), menyebutkan enam area utama dari peran dan fungsi pemerintah dalam kepariwisataan sebuah negara, yaitu:

1. Sebagai koordinator sektor-sektor yang terkait dalam kepariwisataan;
2. Melakukan perumusan dan perencanaan terhadap kebijakan kepariwisataan;
3. Fungsi sebagai legislator dan regulator;
4. Fungsi sebagai provider terhadap produk hukum, peraturan maupun kebijakan;
5. Stimulator dalam bidang investasi;
6. Pembinaan dalam bidang pendidikan kepariwisataan.

Peran pemerintah sebagai inisiator, regulator, fasilitator, dan penyedia jasa sebagaimana telah diuraikan di muka membuat sektor swasta memiliki ketergantungan terhadap keputusan dan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk kelangsungan kegiatan usahanya. Di beberapa negara secara finansial pemerintah berfungsi sebagai pendorong penanaman investasi pada lokasi-lokasi yang potensial menurut pihak swasta. Misalnya dengan pinjaman lunak, penyediaan lahan, dan pemberian bunga pinjaman rendah.

Holloway (1994:218) menjelaskan fungsi dan tanggung jawab pemerintah meliputi empat bidang yaitu:

1. Fungsi Perencanaan dan Pengawasan;
2. Fungsi di bidang pemasaran negara sebagai suatu destinasi;
3. Fungsi pengawasan di bidang finansial;
4. Fungsi koordinasi terhadap aspek-aspek di bidang usaha yang terkait dengan sektor pariwisata.

Fungsi dan tanggung jawab organisasi kepariwisataan nasional secara umum dibagi menjadi lima tugas utama yaitu produksi, pemasaran, keuangan, koordinasi dan administrasi. Wahab (1992:194) menjelaskan tugas-tugas tersebut sebagai berikut:



1. **Produksi.**

- 1) Perlindungan dan Pengembangan sumber-sumber wisata di negara tersebut;
- 2) Peraturan perencanaan untuk fasilitas wisata;
- 3) Pemacuan keinginan masyarakat untuk berwisata;
- 4) Penyediaan informasi dan penelitian pariwisata;
- 5) Penyediaan fasilitas;
- 6) Hubungan dengan industri pariwisata;
- 7) Pengembangan tenaga kerja;
- 8) Penerapan Undang-Undang dan Peraturan Pelaksanaan.

2. **Pemasaran**

- 1) Penelitian dan studi-studi pemasaran;
- 2) Perutusan ke luar negeri;
- 3) Fungsi-fungsi pemasaran;
- 4) Pemacuan pariwisata dalam negeri;
- 5) Kerja sama regional.

3. **Keuangan**

- 1) Investasi langsung dari pemerintah;
- 2) Pemberian bantuan dan Perangsang dana keuangan;
- 3) Kontak dengan badan-badan keuangan internasional dan penanaman modal asing;

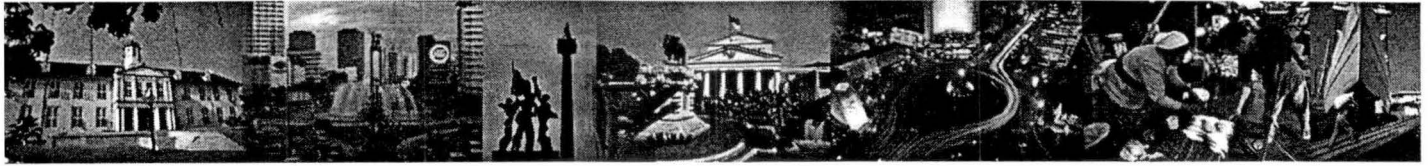
4. **Koordinasi**

- 1) Koordinasi dengan departemen lain yang mengatur kegiatan-kegiatan nasional yang memiliki dampak pada kepariwisataan;
- 2) Koordinasi dengan organisasi kepariwisataan tingkat provinsi dan aparatnya;
- 3) Koordinasi dengan asosiasi profesi di bidang pariwisata.



# Bab III.

## METODOLOGI



# Bab III.

## M E T O D O L O G I

### A. Metoda Penelitian

**K**ajian ini diarahkan untuk mendapatkan hasil analisis dengan tingkat obyektivitas yang tinggi berdasarkan kerangka ilmiah maupun fakta-fakta empiris yang ada. Oleh karena itu, metoda yang digunakan mengkombinasikan metoda kepustakaan dan metoda FGD (*focused group discussion*). Studi kepustakaan dilakukan dengan mengkaji berbagai dokumen seperti buku atau literatur teoritik, jurnal, makalah, paper, dan peraturan perundang-undangan tentang konsep, teori, dan organisasi khususnya yang berkaitan dengan organisasi pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan. FGD dilakukan dengan mengadakan berbagai forum diskusi dengan para akademisi maupun para praktisi di bidang organisasi, kebudayaan, dan pariwisata serta *stakeholders* lainnya yang terkait.

Diskusi dilakukan dengan nara sumber yang terdiri dari para pejabat Pusat dan Daerah yang secara fungsional menangani bidang kebudayaan dan pariwisata, pakar bidang kebudayaan dan pariwisata, budayawan, dan para pelaku industri pariwisata, dengan lokasi penyelenggaraan sebagai berikut:

| NO. | TEMPAT PENYELENGGARAAN DISKUSI | OUTPUT YANG DIHARAPKAN   |
|-----|--------------------------------|--|
| 1.  | Medan                          | <b>Curah pendapat mengenai permasalahan dan pencarian format organisasi pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan</b> |
| 2.  | Banjarmasin                    |  |
| 3.  | Jakarta                        |  |
| 4.  | Yogyakarta                     |  |
| 5.  | Denpasar                       |  |
| 6.  | Makassar                       |  |
| 7.  | Manado                         |  |

## B. Obyek Penelitian

**H**al yang menjadi fokus perhatian atau menjadi obyek penelitian dalam kajian ini adalah lembaga pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan, sebagai institusi yang bertanggung jawab melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan di bidang kebudayaan dan kepariwisataan. Namun demikian, dalam rangka mendapatkan referensi, maka dalam kajian ini juga dilakukan studi komparasi dengan mengidentifikasi organisasi pemerintahan yang menangani bidang kebudayaan dan kepariwisataan di beberapa negara lain. Analisis secara khusus lebih difokuskan pada identifikasi fungsi dan pencarian desain organisasi pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan yang paling tepat menjelang pemerintahan baru tahun 2004.

### C. Metoda Pengumpulan Data

Dengan mengacu pada metoda penelitian yang digunakan, maka jenis data yang dikumpulkan meliputi data primer dan data sekunder. Data primer diambil dengan melakukan pengumpulan data dan informasi dari para pelaku di bidang kebudayaan dan kepariwisataan serta para ahli di bidang terkait. Sedangkan data sekunder bersumber dari berbagai dokumen/kepuustakaan. Instrumen yang digunakan dalam pengumpulan data berupa panduan wawancara dan diskusi serta literatur.

### D. Metoda Analisis Data

Analisis yang dipergunakan untuk mengolah data penelitian adalah analisis kualitatif, yakni data-data yang diperoleh dikategorisasikan dalam aspek-aspek penelitian yang diperoleh melalui identifikasi data hasil penelitian, mencari hubungan antara kategori, dan akhirnya dilakukan penafsiran secara keseluruhan untuk memperoleh kesimpulan mengenai aspek yang akan ditentukan. Langkah selanjutnya adalah menggali secara mendalam mengenai fenomena yang terjadi serta implikasinya. Berdasarkan aspek-aspek tersebut, kemudian dikelompokkan menurut pokok kajian dan dicari pola-pola yang terjadi pada masing-masing pokok kajian tersebut, disertai dengan penjelasannya. Tujuan yang ingin dicapai dari keseluruhan tahapan analisis data yang dilakukan ini adalah untuk memperoleh deskripsi obyek penelitian secara lengkap berdasarkan pokok kajian penelitian.

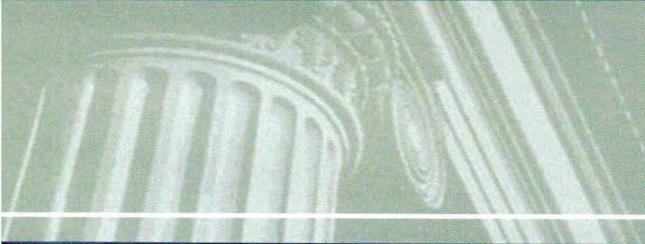
Analisis kualitatif difokuskan untuk mengidentifikasi fungsi pemerintahan dan mencari format dan desain organisasi yang tepat bagi lembaga pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan. Secara khusus, pendekatan analisis retrospektif, prospektif, dan komparatif digunakan secara bersamaan berdasarkan informasi yang telah dikumpulkan. Analisis retrospektif lebih diarahkan

untuk mendeskripsikan kondisi dan permasalahan yang dihadapi oleh organisasi yang berlaku saat ini (*the existing condition*), sedangkan analisis prospektif diarahkan untuk menemukan *critical factor* berdasarkan kondisi yang ada dan lingkungan strategis yang melingkupinya untuk merumuskan formula alternatif bagi penyempurnaan organisasi pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan di masa yang akan datang. Adapun analisis komparatif digunakan untuk memperkaya dan mencari referensi model organisasi di negara lain untuk mendukung formula alternatif tersebut.



# Bab IV.

## PENYAJIAN DATA DAN HASIL ANALISIS





# Bab IV.

## PENYAJIAN DATA DAN HASIL ANALISIS

### A. Tinjauan dan Susunan Organisasi Kelembagaan Pemerintah di Bidang Kebudayaan dan Pariwisata

**S**usunan organisasi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata sesuai dengan Keputusan Menteri Negara Kebudayaan dan Pariwisata Nomor KM.21/OT.001/MKP/2003, tanggal 13 Juni 2003, adalah sebagai berikut:

- a. Sekretariat Menteri Negara;
- b. Deputi Bidang Pelestarian dan Pengembangan Kebudayaan;
- c. Deputi Bidang Sejarah dan Purbakala;
- d. Deputi Bidang Seni dan Film;
- e. Deputi Bidang Pengembangan Produk dan Usaha Pariwisata;
- f. Deputi Bidang Pemasaran;



- g. Deputi Bidang Peningkatan Kapasitas dan Kerja Sama Luar Negeri;
- h. Deputi Bidang Akuntabilitas;
- i. Staf Ahli Bidang Pranata Sosial;
- j. Staf Ahli Bidang Nilai Budaya;
- k. Staf Ahli Bidang Hubungan Antar Lembaga;
- l. Staf Ahli Bidang Ekonomi dan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi.

Susunan organisasi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata di atas merupakan pengintegrasian dengan Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata. Pengintegrasian tersebut diharapkan memperoleh kelembagaan pemerintah yang utuh dalam pengelolaan kebudayaan dan pariwisata. Namun demikian dalam pelaksanaannya masih memerlukan penyempurnaan. Untuk melakukan penyempurnaan tersebut, berikut ini tinjauan dan analisis terhadap susunan organisasi dipergunakan pendekatan sebagai berikut:

a. Eliminasi duplikasi tugas dan fungsi

Eliminasi duplikasi ini dimaksudkan untuk mengurangi peluang adanya tumpang tindih kewenangan pada unit organisasi saat ini di Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata.

b. Pengelompokan tugas dan fungsi yang terkait/sejenis (*Institutional Coherence*)

Kewenangan kebijakan yang saling berkaitan perlu dikelompokkan untuk mengurangi kebutuhan atas koordinasi kebijakan antar unsur dalam organisasi.

Pola organisasi yang dipergunakan dalam birokrasi umumnya memakai *pola line and staff function*. *Line function* merupakan unsur pelaksana organisasi, sedangkan *staff function* merupakan unsur pendukung atau unsur pembantu pimpinan. Berdasarkan pendekatan tersebut di atas tinjauan terhadap pola organisasi tersebut adalah sebagai berikut:

#### a. Unsur Pelaksana

Unsur pelaksana dalam susunan organisasi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, terdiri dari unsur pelaksana tugas pokok dan unsur pelaksana tugas penunjang. Unsur pelaksana tugas pokok merupakan unsur yang melaksanakan tugas utama (*core-business*) dari Kementerian tersebut, yang terdiri dari subunsur kebudayaan dan subunsur pariwisata. Subunsur penunjang merupakan elemen yang sangat terkait erat dan tidak dapat dipisahkan dari tugas utama (*support system for core business*).

Tinjauan dari organisasi dari subunsur yang melaksanakan tugas utama adalah sebagai berikut:

##### 1) Subunsur Kebudayaan

Subunsur Kebudayaan digambarkan dalam 3 (tiga) Deputi, yaitu Deputi Bidang Pelestarian dan Pengembangan Kebudayaan, Deputi Bidang Sejarah dan Purbakala, dan Deputi Bidang Seni dan Film. Deputi Bidang Pelestarian dan Pengembangan Kebudayaan mempunyai tugas melaksanakan perumusan kebijakan di bidang pelestarian dan pengembangan budaya. Deputi Bidang Sejarah dan Purbakala mempunyai tugas melaksanakan perumusan kebijakan di bidang sejarah dan purbakala. Deputi Bidang Seni dan Film mempunyai tugas melaksanakan perumusan kebijakan di bidang seni dan film.

Tugas dari Deputi Bidang Pelestarian dan Pengembangan Kebudayaan meliputi beberapa Asisten Deputi yaitu:

- a) Urusan Program Pelestarian dan Pengembangan Budaya.
- b) Urusan Tradisi.
- c) Urusan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
- d) Urusan Apresiasi Budaya.
- e) Urusan Hubungan Antar Budaya.

Selanjutnya, tugas dari Deputi Bidang Sejarah dan Purbakala meliputi beberapa Asisten Deputi yaitu:

- a) Urusan Program Sejarah dan Purbakala.
- b) Urusan Sejarah Nasional.
- c) Urusan Pemikiran Kolektif Bangsa.
- d) Urusan Kepurbakalaan dan Permuseuman.
- e) Urusan Arkeologi Nasional.

Kemudian, tugas dari Deputi Bidang Seni dan Film meliputi beberapa Asisten Deputi yaitu:

- a) Urusan Program Seni dan Film.
- b) Urusan Kesenian.
- c) Urusan Pengembangan Perfilman.
- d) Urusan Peningkatan Apresiasi Seni.
- e) Urusan Pemberdayaan Masyarakat Seni dan Film.

Dari rumusan tugas dan susunan organisasi berdasarkan pendekatan penyusunan organisasi yang baik serta pengelolaan substansi kebudayaan, maka dapat dilihat permasalahannya sebagai berikut:

- a) Nomenklatur yang dipergunakan kurang tepat, karena rumusannya tidak sesuai dan tidak menggambarkan fungsi/urusan yang dilaksanakannya.
- b) Tidak menggambarkan pengelompokan yang utuh, sehingga dapat dibedakan secara jelas dan tegas dengan unit yang lain dalam pembagian tugas pengelola kebudayaan (*mutual exclusive*).

Nomenklatur yang terlalu luas tersebut misalnya pada Deputi Bidang Pelestarian dan Pengembangan Kebudayaan. Nomenklatur tersebut lebih menggambarkan tugas pemerintahan di bidang kebudayaan secara menyeluruh dan pengertiannya menjadi

sempit manakala dilihat urusan yang dibawahinya. Oleh karena itu perlu ditata kembali nomenklatur organisasi ini sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Penataan kembali tugas dan fungsinya terkait dengan pengelompokan kembali (*regrouping*) agar diperoleh pengelompokan yang utuh dan dapat dibedakan secara jelas dan tegas dengan unit yang lainnya. Untuk pengelompokan kembali tersebut dipergunakan pendekatan berdasarkan 3 (tiga) isu utama dalam pengelolaan kebudayaan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah, yaitu bidang pengelolaan aset budaya, bidang pengelolaan budaya majemuk, dan bidang diplomasi budaya.

Bidang pengelolaan aset budaya akan lebih diarahkan kepada pengelolaan budaya bangsa masa lalu yang merupakan aset nasional-monumental, sehingga harus dijaga, dipelihara, dan dirawat oleh Pemerintah dan masyarakat. Bidang pengelolaan budaya majemuk akan lebih diarahkan pada budaya yang hidup dan berkembang dalam masyarakat (*living culture*) yang pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam rangka melindungi kebudayaan daerah serta memperkuat kebudayaan nasional berbasis kebudayaan lokal dalam rangka pembentukan jatidiri bangsa dan mengembangkan karakter bangsa.

Isu kebudayaan sebagai alat diplomasi kebudayaan di luar negeri. Nilai-nilai universal yang dimiliki bangsa-bangsa lain di dunia dapat dijadikan dasar untuk membangun persamaan visi dan persepsi antarbangsa melalui kegiatan pertukaran budaya (*cultural exchange*), kerjasama International (*cultural agreement*), dan pemahaman bersama antarbudaya (*cultural understanding*).

Di samping tiga isu utama tersebut, terdapat aspek lain dari kebudayaan yang terkait erat dengan pariwisata, yaitu aspek seni dan budaya yang dapat dinikmati dan diapresiasi. Pengembangan aspek lain di bidang kebudayaan di satu pihak memberikan kesempatan kepada pihak untuk menikmati dan mengapresiasi kebudayaan, di lain pihak mendorong para pelaku kebudayaan untuk meningkatkan citra seni dan budaya agar dapat dinikmati

dan diapresiasi tanpa merusak ciri-ciri kelokalan dan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya.

Berdasarkan ketiga bidang utama tersebut, maka pengelolaan kebudayaan pada tataran unit eselon I, sebaiknya dibagi atas:

- a) Bidang Pengelolaan Aset Budaya, yang akan menangani kepurbakalaan, museum-museum khusus, Museum Nasional, Arkeologi Nasional, dan Galeri Nasional.
- b) Bidang Pengelolaan Budaya Majemuk, yang akan menangani sejarah nasional, tradisi dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, dan hubungan antarbudaya.
- c) Bidang Industri Budaya, yang akan menangani produk budaya yang berorientasi pada bisnis, seperti film, video rekaman, atraksi kesenian, dan produk budaya lainnya.

Sedangkan fungsi diplomasi kebudayaan dapat diintegrasikan ke dalam masing-masing bidang utama tersebut.

## 2) Subunsur Pariwisata

Subunsur pariwisata digambarkan dalam 2 (dua) Deputi, yaitu Deputi Bidang Pengembangan Produk dan Usaha Pariwisata dan Deputi Bidang Pemasaran. Deputi Bidang Pengembangan Produk dan Usaha Pariwisata mempunyai tugas melaksanakan perumusan kebijakan di bidang pengembangan produk dan usaha pariwisata. Deputi Bidang Pemasaran mempunyai tugas melaksanakan perumusan kebijakan di bidang pemasaran.

Tugas dari Deputi Bidang Pengembangan Produk dan Usaha Pariwisata terdiri atas beberapa Asisten Deputi yang meliputi:

- a) Urusan Program Pengembangan Produk dan Usaha Pariwisata.
- b) Urusan Pengembangan DTW.

- c) Urusan Pengembangan Kegiatan Wisata Nusantara.
- d) Urusan Pengembangan Usaha Pariwisata.
- e) Urusan Standarisasi Pariwisata.

Sementara tugas dari Deputi Bidang Pemasaran terdiri atas beberapa Asisten Deputi yang meliputi:

- a) Urusan Program Pemasaran.
- b) Urusan Promosi Kebudayaan dan Pariwisata Dalam Negeri.
- c) Urusan Promosi Kebudayaan dan Pariwisata Luar Negeri.
- d) Urusan Pengembangan Pasar Wisata.
- e) Urusan Sarana Promosi.

Berdasarkan rumusan tugas dan susunan organisasi dengan memngacu pada pendekatan penyusunan organisasi yang baik serta pengelolaan substansi kepariwisataan, maka dapat dilihat permasalahannya sebagai berikut:

- a) Duplikasi tugas dan fungsi antara Deputi Bidang Pengembangan Produk dan Usaha Pariwisata dengan Deputi Bidang Pemasaran terutama pada tataran eselon II serta antara Asisten Deputi di lingkungan Deputi yang bersangkutan.
- b) Tidak menggambarkan pengelompokan yang utuh dan dapat dibedakan secara jelas dan tegas dengan unit yang lain dalam pembagian tugas pengelolaan kepariwisataan (*mutual exclusive*).

Duplikasi terjadi pada rumusan kegiatan yang merupakan turunan dari tugas dan fungsi Asisten Deputi serta dalam pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing Asisten Deputi di lapangan. Pelaksanaan tugas dan fungsi yang duplikasi tersebut, sebagai berikut:

- a) Urusan Pengembangan Daerah Tujuan Wisata pada Deputi Bidang Pengembangan Produk dan Usaha Pariwisata dengan Urusan Promosi Kebudayaan dan Pariwisata

Dalam Negeri pada Deputi Bidang Promosi terjadi duplikasi dalam pengembangan objek dan daya tarik wisata yang sama.

- b) Urusan Pengembangan Daerah Tujuan Wisata dengan Urusan Pengembangan Kegiatan Wisata Nusantara pada Deputi Bidang Pengembangan Produk dan Pengembangan Usaha Wisata terjadi duplikasi pada pembinaan urusan objek dan daya tarik wisata yang sama.
- c) Urusan Pengembangan Usaha Pariwisata dengan Urusan Standardisasi pada Deputi Bidang Pengembangan Produk dan Usaha Pariwisata terjadi duplikasi karena Urusan Pengembangan Usaha Pariwisata memasuki area standardisasi pengembangan usaha pariwisata.

Adanya beberapa duplikasi tersebut mendorong perlunya penataan kembali tugas dan fungsinya terkait dengan pengelompokan kembali (*regrouping*) agar diperoleh pengelompokan yang utuh dan dapat dibedakan secara jelas dan tegas dengan unit yang lainnya. Untuk pengelompokan kembali tersebut dipergunakan pendekatan berdasarkan kepada objek dan sasaran bidang atau urusan tersebut.

Bidang Pengembangan Produk dan Usaha Pariwisata diarahkan kepada bagaimana mengkoordinasikan sektor lain dalam mengemas produk dan usaha pariwisata dan sarana penunjangnya serta melakukan standardisasi produk dan usaha pariwisata. Bidang pemasaran yang dilakukan oleh Pemerintah lebih diarahkan pada peningkatan citra negara (*country image*), sedangkan pemasaran produk industri pariwisata dilaksanakan oleh dunia usaha.

Selanjutnya untuk tinjauan organisasi subunsur penunjang yang merupakan unsur yang sangat terkait erat dan tidak dapat dipisahkan dari tugas utama (*support system for core business*), pelaksanaan tugas dan fungsinya ditampung dalam Deputi Bidang Peningkatan Kapasitas dan Kerjasama Luar Negeri dan Deputi Bidang Akuntabilitas.

Deputi Bidang Peningkatan Kapasitas dan Kerjasama Luar Negeri mempunyai tugas melaksanakan perumusan kebijakan di peningkatan kapasitas dan kerjasama luar negeri yang terdiri dari beberapa Asisten Deputi yang meliputi:

- a) Urusan Program Peningkatan Kapasitas dan Kerjasama Luar Negeri.
- b) Urusan Pengembangan SDM.
- c) Urusan Penelitian dan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata.
- d) Urusan Kerjasama Multilateral.
- e) Urusan Kerjasama Bilateral dan Regional.

Deputi Bidang Akuntabilitas mempunyai tugas melaksanakan perumusan kebijakan di bidang akuntabilitas. Tugas tersebut meliputi urusan sebagai berikut:

- a) Urusan Program Akuntabilitas.
- b) Urusan Data dan Informasi.
- c) Urusan Akuntabilitas Kebudayaan.
- d) Urusan Akuntabilitas Produk dan Pemasaran Pariwisata.
- e) Urusan Akuntabilitas Administrasi dan Kelembagaan.

Penanganan urusan tersebut sudah tepat berada di bawah Menteri. Namun, dalam rangka pengembangan kebudayaan dan pariwisata sebagai kesatuan integral Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta perlu dicapainya keserasian pelaksanaan program kebudayaan pariwisata antara Pusat dan Daerah, pelaksanaan tugas Deputi Bidang Akuntabilitas ini perlu diperluas dengan bidang pengendalian program.

## b. Sekretariat Menteri Negara

Sekretariat Menteri Negara dipimpin oleh Sekretaris Menteri, yang dalam pelaksanaan tugasnya membawahkan 2 (dua) Biro, yaitu Biro Perencanaan dan Hukum dan Biro Umum. Formasi dengan 2 (dua) Biro tersebut merupakan batas maksimal (sebanyak-banyaknya) yang



dapat dibentuk sebagaimana yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 101 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara.

Sementara itu, pasca pengintegrasian Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata ke dalam Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, tugas dukungan Eks-Sekretariat Utama Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata yang membawahkan 5 (lima) Biro, yaitu Biro Perencanaan, Biro Keuangan, Biro Hukum dan Humas, dan Biro Umum, fungsinya ditampung dalam Sekretariat Menteri Kebudayaan dan Pariwisata.

Beban tugas Sekretariat Menteri Kebudayaan dan Pariwisata menjadi sangat berat mengingat hanya dibantu oleh 2 (dua) Biro. Oleh karena itu, sebagian fungsi internal manajemen yang semestinya dilakukan oleh Sekretariat Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata dilaksanakan oleh unsur deputy, seperti fungsi akuntabilitas, fungsi kerja sama luar negeri, fungsi penelitian dan pengembangan, fungsi pengembangan sumber daya manusia, dan fungsi data dan informasi.

Untuk mengatasi beban kerja yang tinggi tersebut Organisasi Sekretariat Kementerian selayaknya mendapat pengecualian, yaitu membawahkan 4 (empat) Biro dan 3 (tiga) Pusat sesuai kebutuhan.

Susunan Organisasi Sekretariat Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata seyogyanya membawahkan:

- a. Biro Perencanaan dan Kerjasama Luar Negeri.
- b. Biro Hukum, Kepegawaian, dan Organisasi.
- c. Biro Keuangan.
- d. Biro Umum.
- e. Pusat Pengembangan SDM.
- f. Pusat Data dan Informasi.
- g. Pusat Penelitian dan Pengembangan.

## B. Isu-isu Utama Kebudayaan dan Pariwisata

Isu kebudayaan dalam konteks pengembangan kebudayaan nasional difokuskan pada tiga isu utama. Pertama: bagaimana pengelolaan kebudayaan majemuk, kedua: bagaimana perlindungan dan pemeliharaan aset budaya nasional, dan ketiga: kebudayaan sebagai alat diplomasi dengan bangsa lain.

Kebudayaan Indonesia bersifat pluralistik yang memerlukan kerangka acuan bersama yang dapat diterima oleh segenap warga negara dalam menyelenggarakan kehidupan berbangsa dan bernegara, serta mengakui eksistensi kebudayaan-kebudayaan lokal yang berfungsi sebagai kerangka acuan di lingkungan sosial masing-masing. Dengan kata lain, kemajemukan budaya di Indonesia harus dikelola dengan tetap mengacu pada prinsip penataan dan penggunaan ruang kebudayaan yang dikelompokkan ke dalam ruang kebudayaan lokal, nasional, dan global agar tercipta kehidupan yang aman, damai, dan sejahtera.

Kemajemukan budaya di Indonesia antara lain ditandai dengan kekayaan aset budaya bangsa, baik yang bersifat tak benda (*intangible*) maupun benda (*tangible*). Kekayaan budaya tersebut harus dirawat dan dipelihara agar generasi yang akan datang tidak tercerabut dari lingkungan budayanya (*homelessness*). Disamping itu, kekayaan budaya memerlukan ketahanan budaya yang tangguh agar tidak tergilas oleh arus globalisasi.

Kebudayaan dapat berfungsi sebagai wahana diplomasi di luar negeri. Nilai-nilai universal yang dimiliki bangsa-bangsa lain di dunia dapat dijadikan acuan untuk membangun visi dan persepsi yang sama di bidang kebudayaan melalui perjanjian kerja sama internasional (*MOU/cultural agreement*), pertukaran budaya (*cultural exchange*), dan pemahaman bersama antarbudaya bangsa (*cultural understanding*).

Isu pariwisata dalam konteks pengembangan pariwisata nasional difokuskan pada dua isu utama, yaitu bagaimana meningkatkan citra Indonesia sebagai destinasi yang aman, nyaman, dan menarik;

dan bagaimana mengembangkan diversifikasi produk pariwisata Indonesia yang berkualitas dan berdaya saing global .

Walaupun potensi pariwisata Indonesia memiliki keragaman, baik kekayaan budaya dan alam serta sarana pendukung, namun kondisi kepariwisataan Indonesia mengalami berbagai hambatan sebagai akibat dari gangguan keamanan dan kesehatan yang terjadi akhir-akhir ini. Dalam tiga tahun terakhir, jumlah wisatawan serta pendapatan yang diperoleh dari kegiatan pariwisata nasional mengalami tingkat pertumbuhan yang cenderung negatif. Besarnya investasi yang telah ditanam serta jumlah tenaga kerja yang terkait dengan kepariwisataan menghadapi ancaman kegagalan usaha serta pemutusan hubungan kerja yang serius. Ancaman ini memiliki potensi mengganggu kondisi sosial-budaya dan sosial-ekonomi masyarakat, utamanya di berbagai sentra kepariwisataan dan daerah-daerah pendukung kepariwisataan Indonesia.

Isu kedua terkait dengan kondisi pengembangan pariwisata Indonesia yang masih bertumpu pada daerah tujuan wisata utama tertentu saja, walaupun daerah-daerah lain diyakini memiliki keragaman potensi kepariwisataan. Hal yang mengemuka dari pemusatan kegiatan pariwisata ini adalah dengan telah terlampauinya daya dukung pengembangan pariwisata di berbagai lokasi, sementara lokasi lainnya tidak berkembang sebagaimana mestinya. Selain itu kekhasan dan keunikan atraksi dan aktivitas wisata yang ditawarkan masih belum menjadi suatu daya tarik bagi kedatangan wisatawan mancanegara, karena produk yang ditawarkan tidak dikemas dengan baik dan menarik seperti yang dilakukan oleh negara-negara pesaing. Pengembangan diversifikasi produk di bidang pariwisata harus dilakukan pula dengan meningkatkan kompetensi teknis sumberdaya manusia di bidang kepariwisataan, baik pada usaha pariwisata maupun pemerintah.

## C. Visi, Misi, dan Kebijakan di Bidang Kebudayaan dan Pariwisata

**M**empertimbangkan isu-isu utama di bidang kebudayaan dan pariwisata, selanjutnya dikembangkan visi, misi, dan kebijakan pengembangan kebudayaan dan pariwisata. Hal tersebut diharapkan dapat dijadikan sebagai jawaban terhadap permasalahan pengembangan kebudayaan dan pariwisata sebagai bagian dari pembangunan nasional sekaligus sebagai arah dalam rangka penataan kelembagaannya.

Visi pengembangan kebudayaan dan pariwisata adalah “ Terwujudnya Kebudayaan Dan Pariwisata Yang Maju, Dinamis, Dan Berwawasan Lingkungan Sehingga Dapat Menjadi Wahana Untuk Mencerdaskan Kehidupan Bangsa Serta Meningkatkan Peradaban, Persatuan, Dan Persahabatan Antarbangsa “.

Pengertian kebudayaan dan pariwisata dalam visi tersebut di atas bukan merupakan tujuan, melainkan sebagai wahana mencerdaskan kehidupan bangsa. Mencerdaskan kehidupan bangsa sendiri jangan diartikan dalam arti sempit, melainkan dalam arti yang luas yaitu meliputi aspek intelektual, emosional, dan spiritual.

Untuk mencapai visi tersebut, telah ditetapkan misi pembangunan kebudayaan dan pariwisata sebagai berikut:

1. Pengembangan kebudayaan dan pariwisata di daerah bertumpu pada potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah dengan tetap mengacu pada nilai-nilai Pancasila yang menjadi nilai dasar (*core values*) bangsa Indonesia.
2. Penelitian dan pengembangan kebudayaan dan pariwisata nasional.
3. Pemberdayaan dan peningkatan peranserta masyarakat dalam pengembangan kebudayaan dan pariwisata nasional.
4. Pemberdayaan (*enkulturasi*) dan sosialisasi nilai-nilai dasar yang akan menjadi pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

5. Pembinaan sumber daya manusia dan pengembangan kebudayaan sebagai wahana untuk memperkokoh watak dan jatidiri bangsa.
6. Perlindungan dan pemeliharaan aset budaya bangsa.
7. Pemanfaatan kebudayaan, antara lain untuk kepentingan ilmu pengetahuan, pendidikan, persatuan, ekonomi, dan persahabatan antarbangsa.
8. Pengembangan produk pariwisata yang berwawasan lingkungan, bertumpu pada kebudayaan, peninggalan sejarah dan budaya serta pesona alam lokal yang bernilai tambah tinggi dan berdaya saing global.
9. Mewujudkan industri yang berbasis budaya (*cultural industry*) dan pariwisata yang berbasis kerakyatan sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, melalui penciptaan lapangan kerja dan kesempatan berusaha, khususnya bagi industri kecil dan menengah.
10. Pengembangan kualitas dan kuantitas insan kebudayaan dan pariwisata yang profesional agar mampu berkiprah di arena internasional.
11. Peningkatan transparansi dan akuntabilitas aparatur negara dalam penyelenggaraan pembangunan kebudayaan dan pariwisata nasional.
12. Peningkatan peran dan kualitas sektor kebudayaan dan pariwisata dalam upaya mendorong pemerataan pembangunan sehingga mengurangi kesenjangan antara kawasan Indonesia Barat dengan kawasan Indonesia Timur.

Dengan pengertian kebudayaan dan pariwisata sebagai tujuan, maka misi pengelolaan kebudayaan dan pariwisata ditujukan kepada:

- a. meningkatkan kualitas hubungan (interaksi) yang setara dan adil antarkelompok–kelompok masyarakat yang memiliki latar belakang sosial, budaya, dan ekonomi yang berbeda sehingga terjadi saling mengerti, saling menghargai, persahabatan, solidaritas, dan perdamaian;
- b. meningkatkan kualitas hidup masyarakat/penduduk setempat dalam arti meningkatkan kesejahteraan material/ekonomi, spiritual, kultural/budaya, dan intelektual;
- c. meningkatkan kualitas lingkungan, baik lingkungan fisik/alam maupun lingkungan budaya.

Berdasarkan visi dan misi pembangunan kebudayaan dan pariwisata tersebut di atas kemudian ditetapkan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dalam rentang waktu lima tahun ke depan. Adapun tujuan dan sasaran pengembangan kebudayaan dan pariwisata nasional adalah menciptakan manusia Indonesia yang memiliki identitas dan ketahanan budaya yang tangguh dalam menghadapi globalisasi serta mampu berkiprah di arena internasional.

Untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut telah disusun Rencana Strategis Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata Nasional 1999-2004 yang dipergunakan sebagai acuan dalam pengembangan kebudayaan dan pariwisata yang bersifat lintas sektor dan lintas wilayah.

Arah kebijakan pengembangan kebudayaan dan pariwisata diarahkan untuk pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan kemudian dijabarkan ke dalam program dan kegiatan.

Untuk mengendalikan arah dan tujuan pengembangan kebudayaan dan pariwisata nasional tersebut diperlukan perangkat pendukung yang akan membuat kebijakan dan mengendalikan pelaksanaannya agar tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dapat tercapai.

Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata telah menetapkan arah kebijakan program pembangunan kebudayaan dan pariwisata tahun 2004 sebagai berikut:

1. Kebijakan di bidang Kebudayaan diarahkan pada:
  - a. Peningkatan peran kebudayaan sebagai wahana persatuan bangsa dan pembinaan ketahanan budaya bangsa;
  - b. Perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan kebudayaan dan penanaman nilai-nilai budaya bangsa;
  - c. Peningkatan kesadaran sejarah pada masyarakat dalam rangka pemulihan makna berbangsa dan bernegara;
  - d. Peningkatan peliputan dan visualisasi pembangunan kebudayaan Indonesia;
  - e. Pengembangan data base dan jaringan sistem informasi kebudayaan Indonesia.
  - f. Pengembangan dan pemanfaatan hasil penelitian;

- g. Penataan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum yang berkaitan dengan bidang kebudayaan;
  - h. Peningkatan kerjasama kebudayaan di tingkat internasional;
  - i. Peningkatan koordinasi perencanaan kebudayaan lintas sektor melalui kerjasama antarlembaga, antarwilayah, dan antarpelaku kebudayaan;
  - j. Peningkatan kemampuan manajerial perencanaan kebudayaan;
  - k. Peningkatan peranserta dan pemberdayaan masyarakat serta UKM dalam perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan.
2. Kebijakan di bidang Pariwisata diarahkan pada:
- a. Peningkatan diversifikasi produk dan kualitas pelayanan usaha pariwisata;
  - b. Fasilitasi pengembangan pariwisata daerah, khususnya di wilayah perbatasan;
  - c. Pengembangan database dan jaringan sistem informasi pariwisata;
  - d. Pengembangan Pariwisata Nusantara dan Program Sadar Wisata;
  - e. Pengembangan penelitian, analisis, kebijakan strategi pemasaran pariwisata Indonesia;
  - f. Percepatan kegiatan promosi pariwisata;
  - g. Peningkatan peliputan dan visualisasi pembangunan pariwisata.
  - h. Penataan peraturan perundang-undangan pariwisata.
  - i. Peningkatan peran Indonesia dalam kerjasama pariwisata di tingkat internasional.
  - j. Peningkatan kerjasama antar lembaga, antar wilayah dan antar pelaku pariwisata.
  - k. Peningkatan peran serta dan pemberdayaan masyarakat serta UKM dalam pembangunan pariwisata.
  - l. Peningkatan kemampuan SDM pariwisata.

Sementara itu program pembangunan Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata pada tahun 2005 akan diarahkan pada kebijakan:

- a. Meningkatkan peran kebudayaan sebagai pendorong perkuatan persatuan Indonesia;
- b. mengembangkan benang merah pengikat bangsa dalam segala wujud budaya;

- c. Meningkatkan adab menuju manusia Indonesia yang berkualitas dan berakhlak;
- d. Menggali kearifan lokal untuk diaplikasikan dalam pembangunan nasional dan daerah;
- e. Mengembangkan citra Indonesia sebagai destinasi wisata yang berkelas dunia, aman dan nyaman;
- f. Mengembangkan mata rantai sistem kepariwisataan nasional;
- g. Mengembangkan keunggulan produk dan pelayanan pariwisata;
- h. Meningkatkan perjalanan wisata antar daerah dan antar pulau dalam wilayah Indonesia;
- i. Meningkatkan peran Indonesia dalam kerjasama internasional di bidang kebudayaan dan pariwisata; dan
- j. Meningkatkan penyebarluasan informasi di bidang kebudayaan dan pariwisata.

Dengan mempertimbangkan kondisi aktual kelembagaan Kementerian Budpar dan berbagai isu utama yang dihadapi pada saat ini dan di masa depan, kebijakan yang perlu dikeluarkan oleh Kementerian Budpar haruslah berlandaskan pada suatu tujuan dan sasaran yang logis dan dapat dicapai. Oleh karena itu adalah merupakan suatu keharusan bagi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata untuk dapat merumuskan kembali visi dan misi yang diembannya. Visi dan misi yang dimiliki oleh Kementerian Budpar haruslah merupakan pernyataan yang merupakan turunan (*derivative*) dari pernyataan visi dan misi pembangunan kebudayaan dan pariwisata secara nasional. Hal inilah yang dinilai tidak dimiliki oleh Kementerian Budpar selama ini sesuai dengan hal-hal yang tercantum dalam Renstra Pembangunan Kebudayaan dan Pariwisata 2000 – 2004.

Ketiadaan visi dan misi kelembagaan ini mempengaruhi pula pengembangan bentuk kelembagaan yang mampu membawa kebudayaan dan pariwisata sebagai sektor unggulan dan andalan pembangunan nasional. Dalam kondisi seperti ini agak sukar bagi sektor kebudayaan dan pariwisata untuk dapat menjadi penggerak utama pembangunan nasional, padahal keberadaan sektor ini nyata-nyata diperbincangkan berbagai kalangan dan disadari telah menjadi salah satu urat nadi pembangunan berbagai sektor lain di tanah air. Bahkan kebudayaan telah diposisikan sebagai tiang utama pembangunan jati diri bangsa. Di lain sisi, berbagai perubahan lingkungan



strategis yang dihadapi juga tidak dapat dihadapi secara cepat dan tepat. Ketidakmampuan lembaga, seperti yang sering dikeluhkan berbagai pihak, untuk secara lentur melakukan antisipasi dan perubahan juga merupakan akibat dari kurang jelasnya visi dan misi lembaga ini.

Mengacu pada kondisi ini sudah selangkahnya Kementerian Budpar mempersiapkan kembali visi dan misi kelembagaannya untuk masa depan, utamanya untuk tahun 2005 - 2009. Namun demikian, visi dan misi tersebut selangkahnya dilandaskan pada visi dan misi pembangunan kebudayaan dan pariwisata nasional yang menjadi payung bagi seluruh *stakeholders* kebudayaan dan kepariwisataan Indonesia. Dengan kondisi seperti itulah, kajian ini memajukan pemikiran bahwa visi dan misi Kementerian Budpar di masa depan harus mencakup empat ciri utama yaitu : *Leading* (terkemuka), *Primary Mover* (pengerak utama), Dinamis dan Fleksibel.

*Leading* memiliki arti bahwa kementerian Budpar harus mampu menjadikan sektor kebudayaan dan pariwisata sebagai sektor yang paling terkemuka dalam pembangunan nasional. *Primary Mover* memiliki maksud bahwa Kementerian Budpar harus dapat menjadikan kebudayaan dan pariwisata sebagai sektor andalan dalam menggerakkan pembangunan berbagai sektor terkait lainnya. Dinamis memiliki pengertian bahwa pembangunan kebudayaan dan pariwisata harus dapat mengikuti perkembangan dan perubahan yang terjadi pada lingkungan strategis baik di dalam dan di luar negeri. Sementara Fleksibel memiliki arti bahwa pelaksanaan kegiatan pembangunan oleh lembaga pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata harus bersifat elastis terhadap berbagai perubahan yang terjadi.

Adapun visi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata tersebut dirumuskan sebagai berikut :

TERWUJUDNYA KEMENTERIAN KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA SEBAGAI INSTITUSI PEMERINTAH TERDEPAN DALAM PEMBANGUNAN KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA INDONESIA DALAM RANGKA PEMBENTUKAN KARAKTER BANGSA YANG TANGGUH, KOMPETITIF DAN BERMORALITAS TINGGI SERTA MEMAJUKAN PEREKONOMIAN YANG MANDIRI DAN MAMPU SECARA NYATA MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT.

Berdasarkan visi tersebut, misi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata pada periode tahun 2005 – 2009 adalah :

1. Pembentukan moralitas bangsa yang tinggi melalui pengembangan nilai budaya;
2. Pengembangan karakter bangsa yang tangguh melalui pengelolaan keragaman budaya;
3. Pengelolaan kekayaan budaya dalam rangka meningkatkan ketahanan ekonomi masyarakat serta persatuan dan kesatuan bangsa;
4. Peningkatan citra Indonesia sebagai destinasi berkelas dunia yang aman, nyaman dan menarik melalui pengembangan pemasaran kebudayaan dan pariwisata;
5. Pengembangan industri budaya dalam rangka pengembangan pariwisata;
6. Pengembangan destinasi pariwisata untuk meningkatkan diversifikasi dan kualitas produk pariwisata;
7. Pengembangan peran kebudayaan dan pariwisata melalui peningkatan kapasitas sumber daya dan kerjasama internasional;
8. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam mendukung kelancaran penyelenggaraan pemerintahan di bidang kebudayaan dan pariwisata;
9. Pengembangan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan melalui peningkatan pengawasan aparatur negara di bidang kebudayaan dan pariwisata.

#### D. Kecenderungan Kelembagaan Kebudayaan dan Pariwisata di Daerah Akibat Pelaksanaan Otonomi Daerah

**K**elembagaan Pemerintah Daerah merupakan refleksi dari pelaksanaan kewenangannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah berpedoman kepada PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan

Propinsi Sebagai Daerah Otonom sebagai salah satu pelaksanaan dari UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Kewenangan yang masih ada pada Pemerintah Pusat pada dasarnya dilakukan dalam rangka penguatan desentralisasi, sehingga kewenangan Pemerintah Pusat posisinya lebih besar pada penetapan kebijakan yang bersifat norma, standar, kriteria, dan prosedur (lebih bersifat *steering*). Adapun kewenangan yang bersifat pelaksanaan (*rowing*) relatif terbatas dan hanya pada kewenangan yang bertujuan:

1. mempertahankan dan memelihara identitas dan integritas bangsa dan negara;
2. menjamin kualitas pelayanan umum yang setara bagi semua warga negara;
3. menjamin efisiensi pelayanan umum, karena jenis pelayanan umum tersebut berskala nasional;
4. menjamin keselamatan fisik dan non fisik yang setara bagi semua warga negara;
5. menjamin pengadaan teknologi keras dan lunak yang langka, canggih, mahal dan beresiko tinggi serta sumber daya manusia yang berkualitas tinggi tetapi sangat diperlukan oleh bangsa dan negara, seperti tenaga nuklir, teknologi peluncuran satelit, teknologi penerbangan dan sejenisnya;
6. menjamin supremasi hukum nasional;
7. menciptakan stabilitas ekonomi dalam rangka peningkatan kemakmuran rakyat.

Secara normatif kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan otonomi daerah sangat luas, yaitu kewenangan sisa (residu), yang merupakan kewenangan yang tidak disebutkan atau tidak diatur dalam PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Kewenangan Pemerintah Kabupaten mencakup kewenangan dalam **seluruh bidang pemerintahan**, selain kewenangan Pemerintah Pusat dan Kewenangan Pemerintah Propinsi, **termasuk kewenangan yang wajib** dilaksanakan meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Disamping itu, secara normatif kewenangan Pemerintah Propinsi sebagai Daerah Otonom berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999, mengacu kepada kriteria sebagai berikut:

1. kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.
2. Kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota.
3. Kewenangan Propinsi sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah.
4. Kewenangan untuk melaksanakan fungsi-fungsi yang berkaitan dengan tugas yang menyangkut penyediaan pelayanan umum, pengaturan dan pembangunan yang bersifat lintas kabupaten/kota.
5. Kewenangan untuk melaksanakan tugas yang dilakukan oleh satu Kabupaten/Kota yang dapat merugikan Kabupaten/Kota lainnya (pertentangan kepentingan antar Kabupaten/Kota).

Dalam rangka melaksanakan kewenangan tersebut, Pemerintah Daerah menyusun kelembagaan perangkat daerah berdasarkan pada PP Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Pedoman tersebut memberikan *kekuasaan dan keleluasaan (diskresi)* yang cukup besar bagi Daerah dalam penetapan kelembagaan perangkat daerah.

Dalam pedoman tersebut ditegaskan, bahwa dalam menyusun kelembagaan perangkat daerah, setiap Pemerintah Daerah harus mempertimbangkan:

1. Kewenangan yang dimiliki;
2. Karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah;
3. Kemampuan keuangan daerah;
4. Ketersediaan sumberdaya aparatur; dan
5. Pengembangan pola kemitraan antar daerah dan dengan pihak ketiga.

Namun demikian kenyataan di lapangan menunjukkan Pemerintah Daerah mempunyai kecenderungan untuk membentuk organisasi perangkat daerah terlalu besar dan kurang mendasarkan kepada kebutuhan nyata Daerah yang bersangkutan. Hal ini didukung oleh hasil

evaluasi Tim Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Departemen Dalam Negeri yang menemukan fakta tersebut (Surat Edaran Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Menteri Dalam Negeri Nomor: 01/SKB/M.PAN/4/2003 dan Nomor 17 Tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan PP Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi perangkat Daerah dan PP Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian PNS, tanggal 24 April 2003). Gambaran jumlah organisasi perangkat daerah yang dibentuk oleh sebagian Pemerintah Daerah dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 4-1 Gambaran Organisasi Perangkat Daerah  
Era PP Nomor 84 Tahun 2000

| NO. | PROPINSI/KABUPATEN/KOTA                      | DINAS | BADAN | KANTOR | JUMLAH |
|-----|--|-------|-------|--------|--------|
| 1   | Propinsi Jawa Barat                          | 20    | 20    | 2      | 42     |
| 2   | Propinsi Jawa Tengah                         | 19    | 13    | 6      | 38     |
| 3   | Propinsi Sulawesi Selatan                    | 18    | 15    | 2      | 35     |
| 4   | Propinsi Kalimantan Barat                    | 15    | 14    | 1      | 30     |
| 5   | Kabupaten Bandung (Jawa Barat)               | 18    | 6     | 4      | 28     |
| 6   | Kabupaten Ciamis (Jawa Barat)                | 16    | 2     | 7      | 25     |
| 7   | Kabupaten Semarang (Jawa Tengah)             | 11    | 3     | 5      | 19     |
| 8   | Kabupaten Kudus (Jawa Tengah)                | 5     | 2     | 9      | 16     |
| 9   | Kabupaten Magetan (Jawa Timur)               | 13    | 5     | 8      | 26     |
| 10  | Kabupaten Gowa (Sulawesi Selatan)            | 19    | 5     | 5      | 29     |
| 11  | Kabupaten Bolaang Mongondow (Sulawesi Utara) | 19    | 6     | -      | 25     |
| 12  | Kabupaten Minahasa (Sulawesi Utara)          | 21    | 10    | 3      | 34     |
| 13  | Kabupaten Sanggau (Kalimantan Barat)         | 14    | 11    | -      | 25     |
| 14  | Kabupaten Karo (Sumatera Utara)              | 13    | 2     | 4      | 19     |
| 15  | Kabupaten Simalungun (Sumatera Utara)        | 15    | 5     | 8      | 28     |
| 16  | Kota Bandung (Jawa Barat)                    | 20    | 4     | 7      | 31     |
| 17  | Kota Cimahi (Jawa Barat)                     | 6     | 2     | 4      | 12     |
| 18  | Kota Semarang (Jawa Tengah)                  | 17    | 6     | 4      | 27     |
| 19  | Kota Pontianak (Kalimantan Barat)            | 13    | 3     | 4      | 20     |
| 20  | Kota Banjarmasin (Kalimantan Selatan)        | 24    | 5     | 4      | 33     |

Sumber: Diolah dari Hasil Penelitian 2002

Kecenderungan Pemerintah Daerah tersebut di atas telah membawa implikasi pada pembengkakan organisasi perangkat daerah secara signifikan. Hal ini sangat berpengaruh besar pada inefisiensi alokasi anggaran yang tersedia pada masing-masing daerah. Dana Alokasi Umum (DAU) yang semestinya selain untuk belanja pegawai juga diperuntukan bagi pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana untuk kepentingan pelayanan publik, kenyataannya sebagian besar digunakan untuk membiayai birokrasi Pemerintah Daerah.

Atas dasar keadaan demikian, maka kemudian Pemerintah mengeluarkan PP Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah menggantikan PP Nomor 84 Tahun 2000. Dalam PP Nomor 8 tahun 2003 tersebut terhadap Pemerintah Daerah diberlakukan batasan maksimum organisasi perangkat daerah yang dapat dibentuk. Batasan maksimum tersebut dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 4-2 Batasan Maksimum Organisasi Perangkat Daerah Berdasarkan PP Nomor 8 Tahun 2003

| NO. | PEMERINTAH DAERAH | SEKRETARIS DAERAH |      |        | DINAS |        | LTD   |        |
|-----|-------------------|-------------------|------|--------|-------|--------|-------|--------|
|     |                   | Asda              | Biro | Bagian | Dinas | Bidang | Badan | Bidang |
| 1.  | Propinsi          | 2                 | 6    | 24     | 10    | 40     | 8     | 24     |
| 2.  | Kabupaten/Kota    | 3                 | -    | 12     | 14    | 56     | 8     | 24     |
| 3.  | DKI Jakarta       | 2                 | 6    | 24     | 14    | 56     | 8     | 24     |

Sumber: Disarikan dari PP No. 8 Tahun 2003

Masa penyesuaian terhadap Pemberlakuan PP Nomor 8 Tahun 2003 tersebut dilakukan selama 2 (dua) tahun, yang artinya Pemerintah Daerah diberi kesempatan selama 2 (dua) tahun sebagai waktu yang cukup untuk melakukan penyesuaian atau kira-kira berakhir pada tanggal 31 Mei 2005. Walaupun batas waktu tersebut kira-kira masih 1 (satu) tahun lagi, namun sebagian Pemerintah Daerah telah melakukan penyesuaian berdasarkan PP Nomor 8 Tahun 2003 tersebut.

Dalam banyak hal ketentuan PP Nomor 8 Tahun 2003 tersebut mempengaruhi besaran organisasi perangkat daerah, dan tidak sedikit pula menimbulkan kesulitan bagi Pemerintah Daerah yang sejak awal mengembangkan organisasinya dengan jumlah di atas ketentuan maksimum. Problem utama adalah banyaknya pejabat yang akan kehilangan jabatannya, karena unit organisasinya ada yang digabungkan dan bahkan ada pula dibubarkan.

Prioritas dalam pembentukan organisasi perangkat daerah adalah kewenangan wajib sebagaimana yang diatur dalam Pasal 11 UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja. Walaupun tidak ada ketentuan, bahwa satu bidang kewenangan harus ditampung dalam satu Dinas, namun demikian kewenangan wajib tersebut menjadi prioritas pewadahan yang didahulukan dalam penyusunan struktur organisasi perangkat daerah.

Bidang Kebudayaan dan Pariwisata bukan merupakan kewenangan wajib. Namun demikian umumnya Pemerintah Daerah menampung fungsi kebudayaan dan pariwisata ini dalam variasi organisasi Dinas sebagai berikut:

1. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata;
2. Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya;
3. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan;
4. Dinas Pariwisata;
5. Dinas Perhubungan dan Pariwisata.

Dinas Kebudayaan dan Pariwisata diantaranya dibentuk di lingkungan Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Barat. Pembentukan Dinas tersebut antara lain dengan pertimbangan, Jawa Barat merupakan Propinsi dengan kehidupan kebudayaan daerah yang cukup menonjol dan menjadi salah satu daerah tujuan wisata utama di nusantara. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Propinsi Jawa Barat tersebut terdiri dari:

1. Bagian Tata Usaha;

2. Subdinas Bina Program;
3. Subdinas Kesenian;
4. Subdinas Kebudayaan;
5. Subdinas Bina Kepariwisata;
6. Subdinas Promosi.

Selanjutnya di Propinsi Jawa Timur, fungsi kebudayaan dan pariwisata dibentuk dalam 2 Dinas yang berbeda, yaitu Dinas Pendidikan dan Kebudayaan serta Dinas Pariwisata. Fungsi kebudayaan disatukan dengan fungsi pendidikan mengikuti pola pengorganisasian pada Instansi Vertikal Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dahulu. Sedangkan fungsi pariwisata berdiri sendiri yang difokuskan pada kegiatan industri pariwisata.

Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi Jawa Timur terdiri atas:

1. Bagian Tata Usaha;
2. Subdinas Penyusunan Program;
3. Subdinas Pendidikan TK dan SD;
4. Subdinas Pendidikan Menengah Umum;
5. Subdinas Pendidikan Menengah Kejuruan;
6. Subdinas Pendidikan Luar Biasa;
7. Subdinas Pendidikan Luar Sekolah;
8. Subdinas Kebudayaan;
9. Subdinas Tenaga Kependidikan.

Selanjutnya susunan organisasi Dinas Pariwisata terdiri atas:

1. Bagian Tata Usaha;
2. Subdinas Penyusunan Program;
3. Subdinas Pemasaran Pariwisata;
4. Subdinas Obyek dan Daya Tarik Wisata;
5. Subdinas Usaha Sarana Wisata;



6. Subdinas Usaha Jasa Pariwisata;
7. Subdinas Sumberdaya Manusia dan Peranserta Masyarakat.

Untuk tingkat Kabupaten/Kota, contoh yang dapat disampaikan adalah Kota Bandung dan Yogyakarta. Kedua kota tersebut mencoba menguraikan fungsi kebudayaan dan pariwisata mengikuti sebagaimana pada Pemerintah Pusat, walaupun tidak persis sama.

Pada Pemerintah Kota Bandung dibentuk Dinas Pariwisata, tetapi di dalamnya menampung fungsi seni dan budaya. Susunan organisasinya sebagai berikut:

1. Bagian Tata Usaha;
2. Subdinas Sarana Pariwisata;
3. Subdinas Promosi Pariwisata;
4. Subdinas Seni dan Budaya;
5. Subdinas Obyek Pariwisata.

Selanjutnya pada Pemerintah Kota Yogyakarta dibentuk Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya, dengan susunan organisasi terdiri atas:

1. Bagian Tata Usaha;
2. Bidang Pariwisata;
3. Bidang Seni dan Budaya.

Berdasarkan susunan organisasi seperti tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa Dinas yang menangani fungsi kebudayaan dan pariwisata pada tiap Daerah relatif berbeda satu sama lain tergantung kepentingan Pemerintah Daerahnya masing-masing. Oleh karena itu keinginan untuk bersifat *unified* dengan kebijakan nasional sulit dilakukan, karena ketiadaan struktur organisasi perangkat daerah yang benar-benar *compatible* dengan organisasi yang ada pada Pemerintah Pusat.

Dengan diterapkannya ketentuan PP Nomor 8 Tahun 2003, diperkirakan akan terjadi dilema bagi daerah yang potensi industri budayanya cukup menonjol dan menjadi tujuan wisata utama Nusantara. Di satu pihak Pemerintah Daerah tersebut berupaya memenuhi ketentuan PP Nomor

8 Tahun 2003 tersebut, di lain pihak Dinas Kebudayaan dan Pariwisata yang semula dibentuk terpaksa “dibubarkan” atau diintegrasikan dengan Dinas lain yang dianggap bersesuaian. Contoh di Jawa Barat yang semula memiliki 20 Dinas dengan ketentuan PP Nomor 8 Tahun 2003 maksimal yang diperbolehkan adalah 10 Dinas, berarti 10 Dinas harus dibubarkan. Kalau hal ini terjadi, maka kemungkinan diantara yang akan dibubarkan tersebut adalah Dinas Pariwisata dan Kebudayaan.

Untuk mengatasi masalah tersebut di atas, dalam Pasal 26 PP Nomor 8 Tahun 2003 disebutkan: *“Pengecualian terhadap organisasi perangkat daerah dalam Peraturan Pemerintah ini, hanya dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan Presiden atas usul Menteri Dalam Negeri dan Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara”*. Pengecualian ini dimungkinkan setelah dilakukan evaluasi terhadap organisasi perangkat daerah yang bersangkutan.

Pelaksanaan evaluasi tersebut tidak dapat dilakukan secara sendiri-sendiri. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan di bidang kebudayaan dan pariwisata antara nasional dan daerah merupakan satu kesatuan. Oleh karena itu pelaksanaan evaluasinya perlu difasilitasi oleh Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata.

## E. Bentuk Kelembagaan Pemerintah di Bidang Kebudayaan dan Pariwisata

### 1. JUSTIFIKASI KELEMBAGAAN PEMERINTAH DI BIDANG KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA

**K** eberadaan suatu organisasi ditentukan oleh kebutuhan akan adanya organisasi tersebut. Demikian juga lembaga pemerintah keberadaannya ditentukan oleh

kebutuhan lembaga tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kebutuhan suatu lembaga pemerintah sendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat dilihat dari empat dimensi, pertama: dimensi filosofis, kedua: dimensi sosiologis, ketiga: dimensi ekonomis, dan keempat: dimensi yuridis.

#### (1) DIMENSI FILOSOFIS

Dimensi filosofis adalah nilai-nilai hakiki yang menjadi acuan perlunya suatu lembaga pemerintah. Nilai hakiki ini dapat dianalogikan dengan kontrak sosial dari John Lock yang melahirkan nilai kesepakatan. Kebudayaan dan pariwisata telah menjadi bagian yang sangat tidak asing bagi kehidupan rakyat Indonesia. Di samping sebagai kebutuhan juga harapan-harapan bagaimana menumbuhkan kebudayaan dan pariwisata sebagai bagian kemajuan dari kehidupannya. Dengan demikian, kelembagaan pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata yang memenuhi dimensi filosofis adalah kelembagaan pemerintah yang dibangun dari nilai-nilai yang disepakati bersama dalam pengembangan kebudayaan dan pariwisata sebagai bagian dari kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Kebudayaan yang ditumbuhkembangkan adalah nilai-nilai kemajemukan yang berakar dari kebudayaan-kebudayaan lokal dalam konteks negara kesatuan. Dengan kata lain, nilai-nilai yang dibangun harus memiliki kesamaan hakiki dalam berbagai aspek kehidupan. Nilai-nilai lokal yang dimiliki oleh setiap masyarakat menjadi acuan dalam kehidupan pada masyarakat yang bersangkutan, sedangkan nilai-nilai yang memiliki kesamaan hakiki harus ditumbuhkembangkan melalui peran pemerintah.

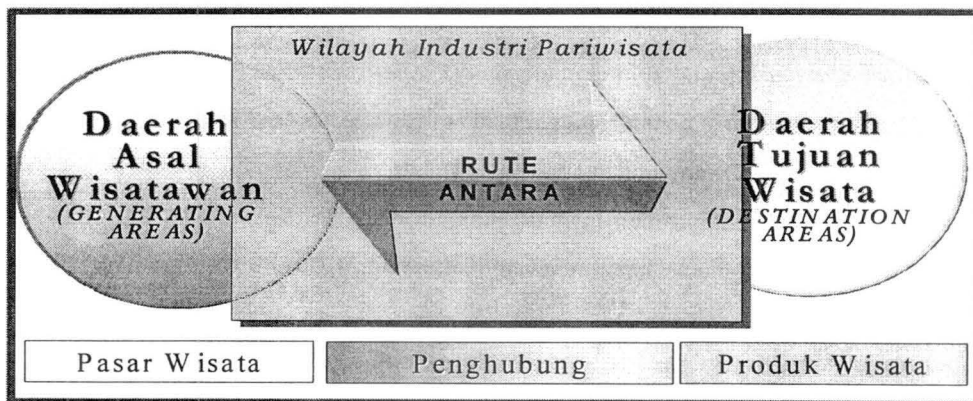
Dalam menghadapi kapitalisme dan materialisme, kebudayaan harus menjadi roh dalam setiap sektor pembangunan. Selama ini pembangunan lebih mengutamakan dimensi politik dan ekonomi, sedangkan dimensi kultural kurang mendapat perhatian. Akibatnya, KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) merajalela karena dimensi kultural terlepas dari dimensi politik dan

ekonomi. Pada masa yang akan datang, dimensi kultural harus menjadi landasan dalam pembangunan di berbagai bidang (pembangunan berwawasan budaya).

Pariwisata pada hakekatnya adalah interaksi antara masyarakat dan lingkungan di suatu tempat dengan para pengunjung yang berada di tempat tersebut. Interaksi tersebut menyentuh berbagai nilai-nilai yang dimiliki oleh masing-masing pihak sehingga dapat menimbulkan saling pengertian, penghargaan, persahabatan, dan solidaritas. Namun demikian, dapat pula menimbulkan berbagai dampak negatif dalam bentuk degradasi nilai-nilai sosial budaya, dan moral, komersialisasi tradisi keagamaan, serta degradasi kualitas lingkungan.

Dalam hubungan yang terjadi tersebut, terbentuk pola timbal balik antara daerah asal dengan daerah tujuan wisatawan. Pada pola tersebut, ditemui wilayah industri pariwisata yang menjembatani kedua daerah, yang sering disebut sebagai pasar dan produk wisata. Namun industri pariwisata tidak mampu menjalankan perannya pada seluruh area di kedua daerah tersebut. Oleh karena itu, pemerintah bertanggung jawab untuk menumbuhkembangkan kegiatan pariwisata pada area di mana industri pariwisata tidak dapat berperan. Hal tersebut dapat dilihat pada Gambar 4-1.

Gambar 4-1 Sistem Kepariwisataan



Sumber : Leiper dalam Cooper et al., 1994

## (2) DIMENSI SOSIOLOGIS

Dimensi sosiologis adalah kesesuaian lembaga pemerintah dengan perkembangan kondisi aktual masyarakat. Kelembagaan pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata yang memenuhi dimensi sosiologis adalah kelembagaan pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata yang selaras dan adaptif terhadap perkembangan kondisi aktual masyarakat.

Kebudayaan dan masyarakat seperti mata uang yang memiliki dua sisi yang tidak dapat dipisahkan. Dengan kata lain, kebudayaan bertumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan masyarakat. Kebudayaan yang sudah tidak berfungsi dalam kehidupan di masyarakat akan menjadi warisan budaya yang harus dilindungi dan dipelihara karena mengandung nilai-nilai yang berharga bagi masyarakat. Kebudayaan yang masih berfungsi dalam berbagai aspek kehidupan terus dikembangkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Peran pemerintah dalam menangani kebudayaan yang sudah tidak berfungsi adalah melakukan dokumentasi, preservasi, dan konservasi agar nilai-nilai yang terkandung di dalamnya tidak hilang, rusak, atau punah. Peran pemerintah dalam menangani kebudayaan yang masih berfungsi adalah memfasilitasi pelestarian dan pengembangan kebudayaan melalui pendidikan, pariwisata, pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, dan industri budaya.

Kebudayaan merupakan acuan dalam kehidupan bermasyarakat. Kebudayaan yang sudah tidak berfungsi (*dead monument*) tetapi mempunyai nilai sejarah, pendidikan, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan yang dilindungi oleh negara berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Dalam undang-undang tersebut, nilai ekonomi belum masuk sehingga pengelolaan Situs/BCB terlepas dari manfaat ekonomi. Pada sisi lain, pemerintah tidak memiliki biaya yang cukup untuk memelihara, merawat, dan memugar Situs/BCB yang sudah diidentifikasi sebanyak 4770 buah.

Kebudayaan yang berkembang (*living culture*) di masyarakat menjadi tanggung jawab masyarakat selaku pemilik kebudayaan. Negara berkewajiban melindungi kebudayaan agar kebudayaan bangsa Indonesia tidak diakui hak kepemilikannya oleh negara lain. Namun, sampai saat ini

perangkat hukum yang dapat dijadikan acuan untuk melindungi kebudayaan yang bersifat intangible (*intangible cultural heritage*) belum ada, padahal kebudayaan yang bersifat *intangible* sangat banyak jumlahnya. Sebagai gambaran, jumlah suku bangsa di seluruh Indonesia yang sudah diidentifikasi sebanyak 479 buah.

Pertumbuhan pariwisata bergantung pada perkembangan masyarakat. Perubahan yang terjadi pada kondisi sosial ekonomi masyarakat mengakibatkan timbulnya kebutuhan untuk melakukan kegiatan rekreasi yang memiliki rentang dari rekreasi rumahan (di sekitar rumah) sampai melakukan kegiatan wisata. Rentang ini disebabkan oleh tersedianya waktu luang dan meningkatnya pendapatan (*disposable income*) yang merupakan perwujudan meningkatnya status dalam hierarki kebutuhan sebagaimana dikemukakan dalam Teori Maslow.

Wilayah yang masyarakatnya memiliki pendapatan agregat yang rendah, cenderung untuk menjadi daerah tujuan wisata. Namun pada saat masyarakat tersebut mengalami peningkatan pendapatan, maka terjadi pergeseran dari daerah tujuan wisata menjadi daerah asal wisatawan.

Pergeseran ini terjadi ketika masyarakat Indonesia lebih suka melakukan perjalanan wisata ke luar negeri, maka akan terjadi aliran dana ke luar yang membebani neraca pembayaran pemerintah. Dengan demikian diperlukan upaya-upaya pemerintah untuk meningkatkan daya tarik dan daya saing Indonesia sebagai daerah tujuan wisata yang aman, nyaman, dan menarik.

### (3) DIMENSI MANFAAT

Dimensi ini digunakan untuk melihat manfaat, baik yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif, yang ditimbulkan dalam mengembangkan kebudayaan dan pariwisata bagi negara, bangsa dan masyarakat. Misi kebudayaan dan pariwisata meliputi unsur perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan. Perlindungan dimaksudkan untuk pengamanan dan penyelamatan kebudayaan agar identitas (ciri-ciri kelokalan) yang dimilikinya tidak rusak, punah, atau hilang; pengembangan dimaksudkan agar kebudayaan dan pariwisata selalu mengikuti tuntutan perkembangan masa kini

dan masa depan; pemanfaatan dimaksudkan agar kebudayaan dan pariwisata dapat meningkatkan taraf penghidupan dan kehidupan masyarakat yang lebih baik.

Seperti yang telah disinggung di atas, dimensi manfaat dari pengembangan kebudayaan dan pariwisata pada dasarnya dapat dilihat dari dua sudut pandang, yaitu sudut pandang kualitatif dan kuantitatif. Kedua sudut pandang ini memiliki karakternya masing-masing, dan saling melengkapi. Namun demikian, terdapat kecenderungan bahwa sudut pandang manfaat kualitatif lebih didominasi oleh aspek-aspek pengembangan kebudayaan, sementara manfaat kuantitatif secara nyata terlihat dari berbagai indikator ekonomis pengembangan kepariwisataan.

#### A. Manfaat Kualitatif

Dalam mengkaji manfaat kualitatif terlihat bahwa pengembangan kebudayaan dapat diperoleh melalui:

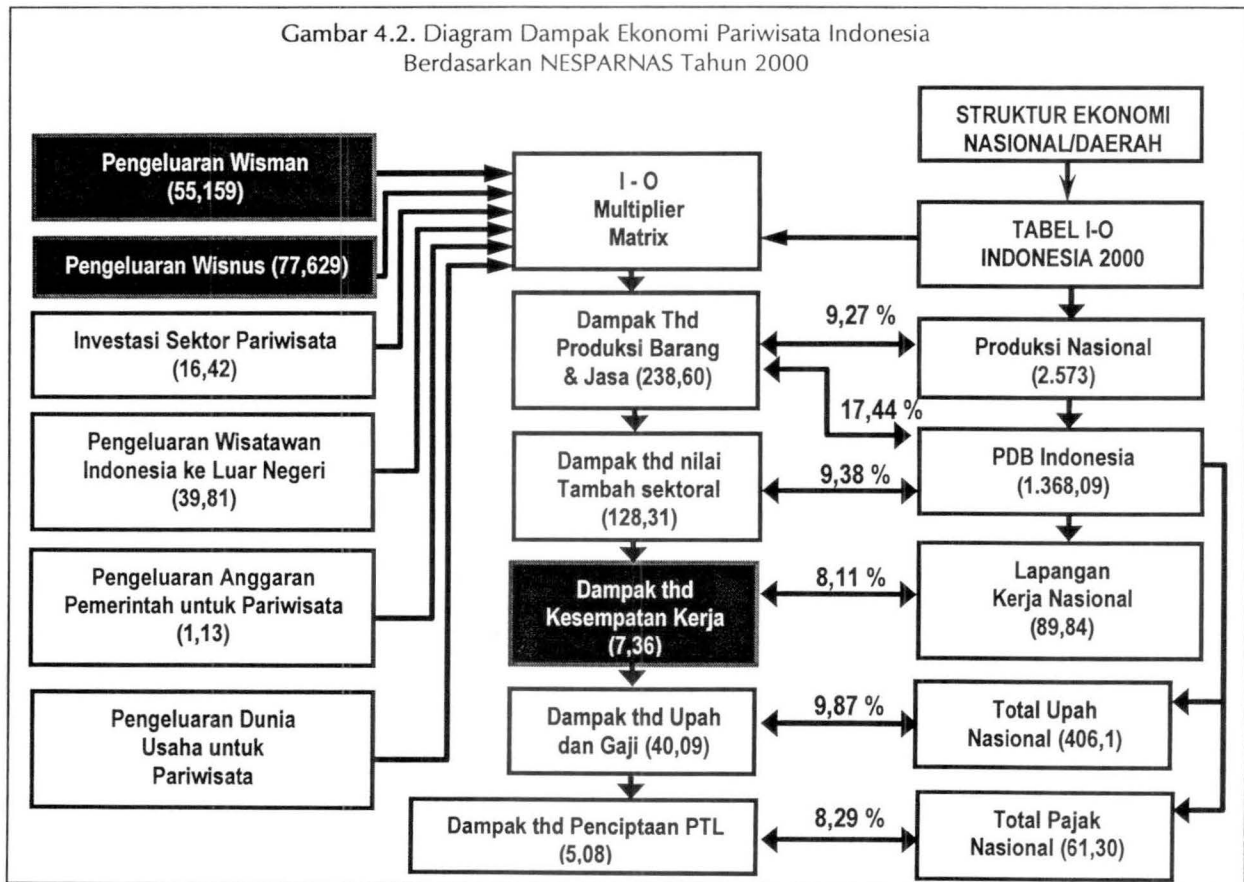
- a. Manfaat kebudayaan sebagai identitas budaya (*cultural identity*) bangsa. Dalam menghadapi globalisasi, tidak ada bangsa yang dapat bertahan tanpa identitas budaya yang unggul; India unggul dengan tradisi Hindu; Malaysia unggul dengan tradisi Melayu; Cina unggul dengan tradisi Cina; Jepang unggul semangat *bushido*; Mesir unggul dengan tradisi keislaman; Indonesia unggul dengan kemajemukan budaya (*multicultural*).
- b. Manfaat kebudayaan sebagai perekat bangsa (*integrative forces*). Kemajemukan budaya di Indonesia menuntut adanya acuan yang disepakati bersama sebagai acuan dalam pergaulan antaretnis. Sebagai perekat, kebudayaan dapat mencegah konflik antaretnis atau antarkelompok sosial yang berbeda.
- c. Manfaat kebudayaan sebagai wahana persahabatan antarbangsa berlandaskan pada nilai-nilai universal (*cultural universal*). Setiap bangsa memiliki nilai-nilai universal yang dapat dijadikan acuan dalam pergaulan antarbangsa.

#### B. Manfaat Kuantitatif

Dalam melihat manfaat pengembangan pariwisata, kita dihadapkan pada beberapa indikator ekonomi baik yang bersifat makro maupun yang cenderung bersifat mikro. Manfaat

ekonomis secara makro ditandai dengan besarnya dampak kegiatan pariwisata terhadap produksi barang dan jasa nasional, dampak terhadap nilai tambah sektoral, dampak terhadap kesempatan kerja, dampak terhadap upaha dan gaji, serta dampak terhadap penciptaan pendapatan tidak langsung. Neraca Satelit Pariwisata Nasional (Nesparnas) tahun 2000 mampu menggambarkan manfaat makro pengembangan kepariwisataan Indonesia secara nyata (lihat Gambar 4-2). Satu hal yang membanggakan dari hasil Nesparnas ini adalah bahwa kegiatan pariwisata Indonesia, baik yang diperoleh dari wisatawan mancanegara, wisatawan nusantara maupun investasi di bidang pariwisata, telah memberikan dampak yang signifikan terhadap produksi nasional, PDB Indonesia, pembukaan lapangan kerja nasional serta total upah dan pajak nasional.

Gambar 4.2. Diagram Dampak Ekonomi Pariwisata Indonesia Berdasarkan NESPARNAS Tahun 2000





Dalam skala yang lebih kecil, berbagai data menyangkut perkembangan jumlah kunjungan wisatawan dan pengeluaran yang dilakukan di berbagai daerah tujuan wisata mampu menggambarkan arti penting pengembangan pariwisata Indonesia. Pada tahun 2002, jumlah wisatawan mancanegara yang mengunjungi Indonesia mencapai jumlah 5,033 juta orang. Angka tersebut merupakan 0,72% dari jumlah perjalanan wisata dunia yang mencapai 702,6 juta orang, dan merupakan 3,82% dari 131,3 juta perjalanan wisatawan internasional di Asia Pasifik serta 11,93% dari 42,2 juta wisatawan mancanegara di kawasan ASEAN. Dengan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara tersebut, jumlah devisa yang dapat diraih pada tahun 2002 mencapai 4,496 miliar US Dollar. Angka ini masih merupakan salah satu sumber penghasil devisa non-migas terbesar di Indonesia.

Kondisi jumlah wisatawan mancanegara dan pendapatan devisa tersebut mengalami koreksi pada tahun 2003, utamanya disebabkan oleh berbagai peristiwa penting pada akhir tahun 2002 dan awal tahun 2003 yang tidak saja mempengaruhi perkembangan pariwisata Indonesia namun juga berlaku secara regional dan global seperti meningkatnya ancaman terorisme global, perang di Irak serta wabah penyakit mematikan seperti SARS dan flu burung (*Avian Influenza*). Pada tahun 2003 jumlah wisatawan mancanegara ke Indonesia mencapai angka 4,428 juta wisatawan dengan angka perolehan devisa sebesar 4 miliar US Dollar. Di tahun 2008, jumlah wisatawan mancanegara diperkirakan akan menembus angka 7,7 juta orang dengan devisa yang dihasilkan lebih dari 8 miliar US Dollar.

Jumlah kunjungan dan pendapatan dari wisatawan mancanegara bukanlah satu-satunya parameter manfaat ekonomis kepariwisataan yang dapat dikemukakan. Manfaat yang dihasilkan dari pergerakan wisatawan nusantara (domestik) di tanah air memiliki peran yang tinggi pula. Pada tahun 2001 tercatat lebih dari 103 juta orang melakukan perjalanan wisata di dalam negeri. Jumlah perjalanan wisata yang dihasilkan mencapai 195 juta *trips* dengan perputaran uang lebih dari Rp 58 triliun. Angka-angka ini sungguh merupakan kondisi yang prospektif mengingat potensi pariwisata nusantara yang masih dapat dikembangkan lagi.

Pada tahun 2004 diperkirakan jumlah wisatawan nusantara akan mencapai lebih dari 110 juta orang dengan perjalanan sebesar 208 juta *trips*.

#### (4) DIMENSI YURIDIS

Maksud dimensi ini adalah, bahwa keberadaan lembaga ini diamanatkan oleh ketentuan perundang-undangan, atau paling tidak fungsi dari lembaga pemerintah tersebut dicantumkan secara tegas oleh ketentuan perundang-undangan, mulai dari aturan dasar (konstitusi) sampai dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah.

Bidang Kebudayaan dan Pariwisata, khususnya bidang kebudayaan mendapat tempat dalam Pasal 32 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan: "Negara wajib memajukan kebudayaan". Pengertian Negara dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang telah dilakukan perubahan tersebut memberikan pengertian yang lebih luas, bahwa kewajiban tersebut bukan hanya terletak di tangan pemerintah, tetapi semua pihak termasuk juga masyarakat.

Namun demikian, dengan kondisi kemajemukan etnik yang membangun bangsa Indonesia, maka dalam pengembangan kebudayaan nasional sebagai puncak dari kebudayaan-kebudayaan lokal, meletakkan kewajiban pemerintah untuk dapat melaksanakannya.

Kewajiban pemerintah lain di bidang kebudayaan ini dapat dilihat dalam undang-undang lingkup kebudayaan dan pariwisata sebagai berikut:

- a. Undang-undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata mengatur peran pemerintah dalam pengaturan, pembinaan, dan penyelenggaraan kepariwisataan.
- b. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya mengatur pemilikan, penguasaan, dan pengalihan benda cagar budaya dan/atau situs yang bertujuan memberikan kepastian kepemilikan, penguasaan, dan pengalihan atas jenis, jumlah, nilai, dan sifat benda cagar budaya milik Negara, setiap orang, dan warga Negara asing dengan tetap memperhatikan hak-hak dan kewajibannya.

Memperkuat tinjauan dimensi tersebut di atas terhadap keberadaan lembaga pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata, kewenangan atau fungsi apa saja yang masih dilaksanakan oleh Pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan di bidang kebudayaan dan pariwisata.

Kewenangan atau fungsi pemerintahan merupakan otoritas yang diperoleh untuk dapat melaksanakan tugas yang dibebankan kepada pejabat atau satuan organisasi. Kewenangan tersebut diperoleh antara lain berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan kedudukannya dalam organisasi. Kewenangan dalam birokrasi menurut Weber (Hari Lubis dan Martani Hussaeni: 74) harus bersifat formal, artinya harus ditegaskan dalam ketentuan tertulis (*must be written*). Dengan kewenangan suatu organisasi pemerintahan dapat dibangun dan dapat berkerja. Tanpa kewenangan organisasi pemerintahan itu tidak berdaya dan tidak mempunyai apa-apa. Oleh karena itu, kewenangan disebut juga *spirit*-nya organisasi.

Kewenangan pemerintah dan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk kewenangan pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata. Secara yuridis, kewenangan atau fungsi pemerintahan di bidang pengembangan kebudayaan dan pariwisata, dapat ditemukan di dalam beberapa peraturan perundang-undangan maupun di dalam beberapa referensi, antara lain:

- a. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- b. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom;
- d. Keputusan Presiden Nomor 101 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara, sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2003;
- e. Keputusan Menteri Negara Kebudayaan dan Pariwisata Nomor KM.21/OT.001/MKP/2003 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Menteri Negara Kebudayaan dan Pariwisata.

Berdasarkan dokumen-dokumen tersebut di atas, kewenangan atau fungsi pemerintahan di bidang pengembangan kebudayaan dan pariwisata, baik yang harus dilaksanakan oleh pemerintah (pusat dan/atau daerah) dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- a. perumusan kebijakan pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata;
- b. pengkoordinasian kebijakan pemerintah dan pengembangan di bidang kebudayaan dan pariwisata;
- c. pengkoordinasian dan peningkatan keterpaduan penyusunan rencana dan program, pemantauan, analisis, dan evaluasi di bidang kebudayaan dan pariwisata;
- d. peningkatan peran aktif masyarakat dan dunia usaha dalam memajukan kebudayaan dan pariwisata;
- e. penyampaian laporan hasil evaluasi, saran, dan pertimbangan di bidang kebudayaan dan pariwisata kepada Presiden;
- f. penetapan kebijakan di bidang kebudayaan dan pariwisata untuk mendukung pembangunan secara makro;
- g. penyusunan rencana nasional secara makro di bidang kebudayaan dan pariwisata;
- h. pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pemberian bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi di bidang kebudayaan dan pariwisata;
- i. penetapan kebijakan sistem informasi nasional di bidang kebudayaan dan pariwisata;
- j. penetapan persyaratan administrasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan di bidang kebudayaan dan pariwisata;
- k. pengaturan penerapan perjanjian atau persetujuan internasional yang disahkan atas nama negara di bidang kebudayaan dan pariwisata;
- l. penyelesaian perselisihan antarprovinsi di bidang kebudayaan dan pariwisata;
- m. penetapan persyaratan pemintakatan/*zoning*, pencarian, pemanfaatan, pemindahan, penggandaan, sistem pengamanan, dan kepemilikan benda cagar budaya serta persyaratan penelitian arkeologi;

- n. pemanfaatan hasil penelitian arkeologi nasional serta pengelolaan museum nasional, galeri nasional, pemanfaatan naskah sumber arsip, dan monumen yang diakui secara internasional;
- o. penetapan kriteria penentuan dan perubahan fungsi ruang kawasan/lahan dalam rangka penyusunan tata ruang di bidang kebudayaan dan pariwisata;
- p. penetapan standar pemberian izin oleh daerah di bidang kebudayaan dan pariwisata;
- q. penetapan persyaratan kualifikasi usaha jasa di bidang kebudayaan dan pariwisata;
- r. penetapan pedoman peredaran film dan rekaman video komersial;
- s. penetapan pedoman pembangunan dan pengembangan kebudayaan dan pariwisata;
- t. penetapan standar dan norma sarana dan jasa di bidang kebudayaan dan pariwisata;
- u. pengembangan informasi dan promosi di bidang kebudayaan dan pariwisata;
- v. pelaksanaan kerja sama dan bantuan teknik luar negeri di bidang kebudayaan dan pariwisata;
- w. fasilitasi pelaksanaan sensor film dan rekaman video komersial;
- x. pengembangan dan pembinaan kebudayaan nasional bangsa Indonesia yang bersumber dari warisan budaya leluhur bangsa dan budaya nasional yang mengandung nilai-nilai universal;
- y. perumusan nilai-nilai kebudayaan Indonesia, sehingga mampu memberikan rujukan sistem nilai terhadap totalitas perilaku kehidupan ekonomi, politik, hukum, dan kegiatan kebudayaan dalam rangka pengembangan kebudayaan nasional dan peningkatan kualitas berbudaya masyarakat;
- z. pengembangan sikap kritis terhadap nilai-nilai budaya dalam rangka memilah-milah nilai budaya yang kondusif dan serasi untuk menghadapi tantangan pembangunan bangsa di masa depan;
- aa. pengembangan kebebasan berkreasi dalam berkesenian untuk mencapai sasaran sebagai pemberi inspirasi bagi kepekaan rasa terhadap totalitas kehidupan dengan tetap mengacu pada etika, moral estetika, dan agama;

- bb. pengembangan dunia perfilman Indonesia secara sehat sebagai media massa kreatif yang memuat keberagaman jenis kesenian;
- cc. pelestarian apresiasi nilai kesenian dan kebudayaan tradisional serta pemberdayaan sentra-sentra kesenian;
- dd. pengembangan pariwisata melalui pendekatan sistem yang utuh dan terpadu;
- ee. pelestarian dan pengembangan kebudayaan, meliputi:
  - 1) peningkatan pelestarian, pengembangan, dan pemanfaatan tradisi, peninggalan sejarah, dan permuseuman;
  - 2) penciptaan iklim yang kondusif bagi timbulnya kreasi sastra, seni, dan budaya;
  - 3) pembinaan dan pengembangan kesenian;
  - 4) pembinaan dan pengembangan perfilman nasional;
  - 5) peningkatan apresiasi masyarakat dalam seni dan budaya.
- ff. pengembangan pariwisata, meliputi:
  - 1) perumusan reformasi kebijakan pariwisata nasional berlandaskan pemberdayaan sumber daya lokal;
  - 2) perumusan strategi pemasaran industri pariwisata dengan penekanan pada keterpaduan antara produk dan pemasaran pariwisata, termasuk pengembangan sistem jaringan informasi pariwisata antardaerah dalam rangka mendukung penguatan dan pengembangan promosi pariwisata yang terpadu ke pasar global;
  - 3) pengembangan sumber daya alam (pesona alam) lokal secara konservatif sebagai produk pariwisata potensial;
  - 4) pengembangan serta pengkayaan kesenian dan kebudayaan tradisional lokal sebagai produk wisata potensial;
  - 5) peningkatan aksesibilitas ke tujuan-tujuan wisata potensial sekaligus peningkatan mutu dan profesionalisme jasa pelayanan di daerah-daerah wisata potensial;
  - 6) peningkatan kemampuan lembaga pelayanan publik di tingkat lokal dan nasional melalui peningkatan sumber daya manusia dan penyediaan peraturan terkait yang kondusif bagi pengembangan industri pariwisata.

Secara umum dari daftar kewenangan atau fungsi pemerintah sebagaimana tercantum di atas, dapat dikategorisasikan ke dalam beberapa kelompok, sebagai berikut:

1. **Kelompok fungsi generik lembaga pemerintah**

Kelompok fungsi tersebut merupakan kewenangan atau fungsi umum dan dimiliki setiap lembaga pemerintah di tingkat pusat dan sangat terkait erat dengan fungsi-fungsi manajemen organisasi pemerintahan. Termasuk dalam kelompok ini adalah fungsi pada huruf a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, o, p, q, dan v. Mengingat hal tersebut merupakan fungsi generik, maka kewenangan atau fungsi tersebut akan melekat pada setiap lembaga pemerintah sesuai dengan bidangnya masing-masing. Dengan demikian, pada dasarnya fungsi tersebut belum fokus pada substansi bidang yang ditangani.

2. **Kelompok fungsi substantif bidang kebudayaan**

Kelompok fungsi ini merupakan sejumlah fungsi spesifik substantif bidang kebudayaan yang dalam implementasinya akan menjadi kegiatan pemerintahan yang khas dan hanya dilakukan oleh lembaga pemerintah yang menangani bidang kebudayaan. Kegiatan tersebut tidak terdapat pada lembaga pemerintah lainnya. Fungsi substantif ini biasanya akan menentukan urgensi eksistensi kelembagaannya. Termasuk dalam kelompok ini adalah fungsi pada huruf m, n, r, t, w, x, y, z, aa, bb, cc, dan ee.

3. **Kelompok fungsi substantif bidang pariwisata**

Sama dengan kelompok fungsi substantif bidang kebudayaan, kelompok fungsi ini merupakan sejumlah fungsi spesifik substantif bidang pariwisata yang dalam implementasinya akan menjadi kegiatan pemerintahan yang khas dan hanya dilakukan oleh lembaga pemerintah yang menangani bidang pariwisata. Kegiatan tersebut tidak terdapat pada lembaga pemerintah lainnya. Fungsi substantif ini biasanya akan menentukan urgensi eksistensi kelembagaannya. Termasuk dalam kelompok ini adalah fungsi pada huruf t, u, dd, dan ff.

Keseluruhan kewenangan atau fungsi di bidang pengembangan kebudayaan dan pariwisata tersebut, sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik apabila pelaksanaannya hanya pemerintah, tanpa keterlibatan dan dukungan pihak swasta. Pengembangan kebudayaan dan pariwisata sangat membutuhkan peran aktif masyarakat dan dunia usaha. Jika seluruh kewenangan atau fungsi pengembangan kebudayaan dan pariwisata dilaksanakan oleh pemerintah, maka terdapat beberapa konsekuensi yang timbul, antara lain:

- a. dibutuhkan sumber daya manusia yang cukup besar, sebagai pelaksana kegiatan;
- b. dibutuhkan sumber daya (anggaran) yang cukup tinggi, untuk pelaksanaan kegiatan;
- c. dibutuhkan sarana dan prasarana yang cukup besar, sebagai tempat dan/atau alat untuk melaksanakan kegiatan;
- d. pelaksanaan kegiatan cenderung lamban, karena harus mengikuti alur yang biasanya sangat birokratis dan prosedural;
- e. pelaksanaan kegiatan biasanya bersifat *high-cost economy*, karena sering terjadi pungutan di luar ketentuan.

Dengan kelemahan-kelemahan tersebut, prinsip-prinsip *reinventing government* yang ditulis oleh David Osborne dan Ted Gaebler dapat dijadikan referensi, yang salah satunya menyatakan bahwa pemerintah dituntut untuk bersifat "*steering rather than rowing*". Artinya, pemerintah tidak perlu lagi melaksanakan hal-hal yang bersifat teknis pelayanan, tetapi cukup menyelenggarakan penyusunan dan penetapan kebijakan secara nasional. Selain itu, pemerintah lebih berkewajiban memberdayakan masyarakat daripada harus turun langsung ke lapangan untuk melayani masyarakat.

Lebih lanjut, dalam buku "*Memangkas Birokrasi*", David Osborne dan Peter Plastrik menegaskan perlunya pemisahan fungsi penyusunan kebijakan dengan fungsi pelayanan. Osborne dan Plastrik menyatakan, bahwa salah satu pendekatan dalam strategi inti adalah memisahkan fungsi-fungsi yang secara fundamental memiliki tujuan berbeda ke dalam organisasi yang berbeda-beda. Pendekatan ini memisahkan peran pembuat kebijakan dan peraturan dengan peran pemberian pelayanan dan penegakan. Pendekatan ini juga memisahkan fungsi pelayanan yang berbeda ke



dalam organisasi yang berbeda. Fungsi penegakan yang berbeda dipilah ke dalam organisasi yang berbeda pula. Pendekatan ini membantu tiap organisasi berkonsentrasi pada pencapaian tujuan satu yang jelas. Metoda ini memungkinkan pemerintah untuk memusatkan dan mengkoordinasikan fungsi-fungsi pengarahannya, sehingga para pembuat kebijakan bisa lebih berkonsentrasi pada kebijakan dan arah. Sementara itu, fungsi pelaksanaan didesentralisasikan, sehingga para manajer memiliki wewenang yang cukup untuk memperbaiki fungsi penyampaian pelayanan dan penegakan (hal 99-100).

Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah beserta peraturan pelaksanaannya, jelas bahwa Pemerintah Pusat telah mengambil langkah-langkah untuk memisahkan antara fungsi-fungsi penyusunan kebijakan dengan fungsi-fungsi pelaksanaan atau pelayanan. Selain itu, melalui peraturan perundang-undangan tersebut, Pemerintah juga telah melakukan desentralisasi atas pelaksanaan tugas-tugas tertentu di bidang kebudayaan dan pariwisata, yakni dengan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada Daerah, khususnya Pemerintah Kabupaten atau Kota.

Lebih dari itu, sejalan dengan jiwa desentralisasi, penyerahan atau pelimpahan kewenangan kepada Daerah, bahkan dapat berkembang ke arah sektor swasta. Dengan demikian, pihak swasta merasa dilibatkan dan diberi peran yang lebih besar dalam pelaksanaan pembangunan dan pengembangan kebudayaan dan pariwisata, yang sebelumnya dimonopoli oleh pemerintah.

Pengembangan sektor kebudayaan dan pariwisata perlu memperhatikan kemampuan daya saing dengan sektor sejenis di negara-negara lain. Sebagaimana diketahui, kemampuan daya saing dipengaruhi oleh tingkat produktivitas, karena tinggi rendahnya produktivitas menggambarkan besar kecilnya sumber daya yang tersedia bagi pengembangan kebudayaan dan pariwisata untuk dapat mempertahankan atau mengembangkan diri. Selain itu, tingkat produktivitas juga dipengaruhi oleh tingkat efisiensi secara nasional, baik pada tataran pemerintah maupun pada pihak swasta. Oleh sebab itu, untuk meningkatkan daya saing sektor kebudayaan dan pariwisata, pemerintah dituntut untuk meningkatkan efisiensi kerja.

Berkenaan dengan hal-hal di atas, maka fungsi-fungsi di bidang pengembangan kebudayaan dan pariwisata sebenarnya dapat dipilah atau dibagi menjadi dua, yaitu (1) fungsi di bidang pengembangan kebudayaan dan pariwisata yang dapat dilakukan oleh masyarakat; dan (2) fungsi di bidang pengembangan kebudayaan dan pariwisata yang harus dilakukan oleh pemerintah.

Dengan memperhatikan aspirasi dan kemampuan masyarakat dalam melaksanakan pengembangan kebudayaan dan pariwisata, berikut ini identifikasi fungsi-fungsi di bidang pengembangan kebudayaan dan pariwisata yang dapat dilakukan oleh masyarakat, yaitu:

1. pembangunan sistem informasi nasional di bidang kebudayaan dan pariwisata;
2. penyelenggaraan pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli di bidang kebudayaan dan pariwisata;
3. pelaksanaan pemintakatan/*zoning*, pencarian, pemanfaatan, pemindahan, penggandaan benda cagar budaya serta pelaksanaan penelitian arkeologi;
4. pemanfaatan hasil penelitian arkeologi;
5. pelaksanaan usaha jasa di bidang kebudayaan dan pariwisata;
6. pelaksanaan peredaran film dan rekaman video komersial;
7. pelaksanaan pembangunan dan pengembangan kebudayaan dan pariwisata;
8. penyediaan sarana dan jasa di bidang kebudayaan dan pariwisata;
9. penyediaan informasi dan promosi di bidang kebudayaan dan pariwisata;
10. pelaksanaan dan pengembangan kerja sama di bidang kebudayaan dan pariwisata;
11. pengembangan dunia perfilman Indonesia secara sehat sebagai media massa kreatif yang memuat keberagaman jenis kesenian;
12. apresiasi nilai kesenian dan kebudayaan tradisional;
13. pelestarian dan pengembangan kebudayaan, yang meliputi:
  - a. pelaksanaan pelestarian, pengembangan, dan pemanfaatan tradisi, peninggalan sejarah, dan permuseuman;
  - b. pelaksanaan dan pengembangan perfilman nasional;
  - c. pelaksanaan apresiasi dalam seni dan budaya.

14. pengembangan pariwisata, yang meliputi:
  - a. pelaksanaan pemasaran pariwisata;
  - b. pelaksanaan pengembangan sumber daya alam (pesona alam) lokal secara konservatif sebagai produk pariwisata potensial;
  - c. pelaksanaan pengembangan serta pengkayaan kesenian dan kebudayaan tradisional lokal sebagai produk wisata potensial;
  - d. pelaksanaan peningkatan aksesibilitas ke tujuan-tujuan wisata potensial sekaligus peningkatan mutu dan profesionalisme jasa pelayanan di daerah-daerah wisata potensial.

Dengan mengacu pada konsep pemilahan antara fungsi-fungsi yang bersifat penyusunan kebijakan dengan fungsi-fungsi yang bersifat pelaksanaan atau pelayanan, maka dapat diidentifikasi fungsi-fungsi yang harus dilaksanakan oleh pemerintah pusat, yaitu:

1. perumusan kebijakan pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata;
2. pengkoordinasian kebijakan pemerintah dan pengembangan di bidang kebudayaan dan pariwisata;
3. pengkoordinasian dan peningkatan keterpaduan penyusunan rencana dan program, pemantauan, analisis, dan evaluasi di bidang kebudayaan dan pariwisata;
4. peningkatan peran aktif masyarakat dan dunia usaha dalam memajukan kebudayaan dan pariwisata;
5. penyampaian laporan hasil evaluasi, saran, dan pertimbangan di bidang kebudayaan dan pariwisata kepada Presiden;
6. penetapan kebijakan di bidang kebudayaan dan pariwisata untuk mendukung pembangunan secara makro;
7. penyusunan rencana nasional secara makro di bidang kebudayaan dan pariwisata;
8. pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pemberian bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi di bidang kebudayaan dan pariwisata;
9. penetapan kebijakan sistem informasi nasional di bidang kebudayaan dan pariwisata;
10. penetapan persyaratan administrasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan di bidang kebudayaan dan pariwisata;

11. pengaturan penerapan perjanjian atau persetujuan internasional yang disahkan atas nama negara di bidang kebudayaan dan pariwisata;
12. penyelesaian perselisihan antarprovinsi di bidang kebudayaan dan pariwisata;
13. penetapan persyaratan pemintakatan/zoning, sistem pengamanan, dan kepemilikan benda cagar budaya serta persyaratan penelitian arkeolog;
14. pengelolaan museum nasional, galeri nasional, pemanfaatan naskah sumber arsip, dan monumen yang diakui secara internasional;
15. penetapan kriteria penentuan dan perubahan fungsi ruang kawasan/lahan dalam rangka penyusunan tata ruang di bidang kebudayaan dan pariwisata;
16. penetapan standar pemberian izin oleh daerah di bidang kebudayaan dan pariwisata;
17. penetapan persyaratan kualifikasi usaha jasa di bidang kebudayaan dan pariwisata;
18. penetapan pedoman peredaran film dan rekaman video komersial;
19. penetapan pedoman pembangunan dan pengembangan kebudayaan dan pariwisata;
20. penetapan standar dan norma sarana dan jasa di bidang kebudayaan dan pariwisata;
21. fasilitasi kerja sama dan bantuan teknik luar negeri di bidang kebudayaan dan pariwisata;
22. perumusan nilai-nilai kebudayaan Indonesia, sehingga mampu memberikan rujukan sistem nilai terhadap totalitas perilaku kehidupan ekonomi, politik, hukum, dan kegiatan kebudayaan dalam rangka pengembangan kebudayaan nasional dan peningkatan kualitas berbudaya masyarakat;
23. pemberdayaan sentra-sentra kesenian;
24. pelestarian dan pengembangan kebudayaan, yang meliputi:
  - a. peningkatan pelestarian, pengembangan, dan pemanfaatan tradisi, peninggalan sejarah dan permuseuman;
  - b. penciptaan iklim yang kondusif bagi timbulnya kreasi sastra, seni, dan budaya.
25. pengembangan pariwisata, yang meliputi:
  - a. perumusan reformasi kebijakan pariwisata nasional berlandaskan pemberdayaan sumber daya lokal;

- b. perumusan strategi pemasaran pariwisata dengan penekanan pada keterpaduan antara produk dan pemasaran pariwisata, termasuk pengembangan sistem jaringan informasi pariwisata antardaerah dalam rangka mendukung penguatan dan pengembangan promosi pariwisata yang terpadu ke pasar global;
- c. peningkatan kemampuan lembaga pelayanan publik di tingkat lokal dan nasional melalui peningkatan sumber daya manusia dan penyediaan peraturan terkait yang kondusif bagi pengembangan industri pariwisata.

Berdasarkan pemilahan kewenangan atau fungsi antara Pemerintah dan masyarakat tersebut, diharapkan ada peran dan tanggung jawab yang jelas bagi masing-masing pihak. Rincian fungsi-fungsi tersebut pada dasarnya telah mengarahkan peran pemerintah agar lebih fokus pada tataran kebijakan, regulasi, standardisasi, dan fasilitasi daripada sebagai pelaksana langsung. Fungsi yang bersifat pelaksanaan (*rowing*), kecuali fungsi-fungsi dengan kriteria tertentu, sudah lebih banyak diarahkan untuk dilaksanakan secara langsung oleh dunia usaha dan masyarakat.

Dalam pandangan paradigma baru pemerintahan dengan menemukan fungsi-fungsi yang memang perlu dilakukan oleh Pemerintah, ternyata di bidang kebudayaan dan pariwisata masih ditemukan fungsi-fungsi yang memang perlu dilakukan oleh Pemerintah, oleh karena itu diperlukan adanya kelembagaan pemerintah yang menangani bidang kebudayaan dan pariwisata. Hal ini diperkuat oleh pendapat para pakar dan praktisi, baik di bidang kebudayaan dan pariwisata yang menghendaki perlunya peran dan kelembagaan pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata.

## 2. BEBERAPA PENDEKATAN DALAM PENYUSUNAN KELEMBAGAAN PEMERINTAH

**B**entuk organisasi pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata adalah bentuk organisasi pemerintah mana yang sesuai sebagaimana kewenangan atau fungsi pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata.

Untuk mendapatkan bentuk kelembagaan yang sesuai tersebut, dilakukan tiga pendekatan secara komprehensif, yaitu: pendekatan sejarah, pendekatan konseptual, dan pendekatan perbandingan.

#### (1) Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan sejarah dilakukan karena pada dasarnya administrasi pemerintahan merupakan proses yang berkesinambungan sehingga dalam menentukan apa yang harus dilakukan saat ini harus mempertimbangkan apa yang terjadi dan sudah dilakukan di masa lalu. Demikian pula dalam pelaksanaan kelembagaan pemerintah dalam melaksanakan fungsi pengembangan kebudayaan dan pariwisata, dimana setiap struktur kelembagaan pemerintah yang menangani pengembangan kebudayaan dan pariwisata pada suatu periode tertentu memiliki alasan yang berbeda sesuai dengan kepentingan atau tuntutan yang berkembang saat itu.

Berdasarkan penelusuran dokumen diperoleh informasi, bahwa sektor kebudayaan dan pariwisata mempunyai sejarah yang berbeda dalam pelembagaan pemerintahan. Sejarah pelembagaan kebudayaan dalam lembaga pemerintah tidak lepas dari pendapat Bung Hatta yang mengusulkan agar “Kebudayaan” dimasukkan ke dalam BAB XIII tentang PENDIDIKAN dalam Undang-Undang Dasar 1945. Bung Hatta mengatakan: *'Saya kira pasal itu lebih kena, kalau ditempatkan dalam bagian pendidikan.'* Usul ini mencerminkan pandangan Bung Hatta tentang kedekatan hubungan antara pendidikan dan kebudayaan.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 bidang kebudayaan akhirnya diatur dalam Pasal tersendiri, yakni Pasal 32 yang berbunyi: *'Pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia.'* Dari bunyi rumusan Pasal ini sangat jelas bahwa Pemerintah diberikan amanat untuk memajukan kebudayaan nasional Indonesia. Berlandaskan pada Pasal ini maka dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia dibentuk sebuah Kementerian Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan bersatu dengan bidang pendidikan (selama hampir 55 tahun).

Ketika era reformasi bergulir pada tahun 1998, posisi lembaga pemerintah di bidang kebudayaan dalam tatanan lembaga pemerintahan menjadi tidak stabil, ketika itu ada dua lembaga yang

menangani kebudayaan, yakni Departemen Pariwisata, Seni dan Budaya (Depparsenibud), di samping Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Masalah pokok yang dihadapi adalah bagaimana membagi tugas dan fungsi Depparsenibud dengan Depdikbud. Jalan tengah yang ditawarkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara pada waktu itu adalah sebagai berikut :

- Direktorat Jenderal Kebudayaan menangani kebudayaan *'bagian hulu'*, yakni yang berkaitan dengan pelestarian kebudayaan (perlindungan, pembinaan, dan pengembangan).
- Depparsenibud menangani *'bagian hilir'*, yakni menangani hal-hal yang berkaitan dengan pemanfaatan kebudayaan yang bersifat tontonan atau atraksi budaya yang menunjang pariwisata.

Dalam kenyataan di lapangan, tumpang tindih dalam pengelolaan kebudayaan tidak terhindarkan. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 355 Tahun 1999 dan Nomor 136 Tahun 1999, nama "Departemen Pendidikan dan Kebudayaan" berganti menjadi "Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas)", sementara nama Depparsenibud berubah menjadi Kementerian Negara Pariwisata, Seni dan Budaya (Meneg Parsenibud). Posisi pengelolaan kebudayaan tetap bersatu dengan pendidikan sebagaimana Keputusan Presiden Nomor 136 Tahun 1999 diperbaiki menjadi Keputusan Presiden Nomor 147 Tahun 1999. Perubahan mendasar terletak pada tugas pokok Departemen Pendidikan Nasional dari semula berbunyi: *'melaksanakan sebagian tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang pendidikan'* diganti menjadi *'melaksanakan sebagian tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang pendidikan, termasuk kebudayaan.'*

Tidak lama kemudian, dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 177 Tahun 2000, bidang kebudayaan yang telah bersatu dengan pendidikan selama 55 tahun resmi bergabung dengan pariwisata menjadi Departemen Kebudayaan dan Pariwisata. Masalah pokok yang dihadapi oleh bidang kebudayaan dalam proses pengintegrasian dengan bidang pariwisata terletak pada misi kebudayaan, apakah mengalami perubahan atau tetap. Dicapailah kesepakatan tentang prinsip dasar yang dijadikan dimensi dalam penggabungan, yaitu sebagai berikut:

- Semua unsur kebudayaan yang pindah untuk bergabung dengan pariwisata, tidak hanya sebagian seperti yang diminta oleh bidang pariwisata (kesenian dan museum).

- Misi kebudayaan setelah pindah bergabung dengan pariwisata akan tetap sama dengan ketika bersatu dengan pendidikan, yaitu misi pembinaan, pengembangan, dan perlindungan.
- Pariwisata melaksanakan misi pemanfaatan dalam kaitan sebagai obyek wisata budaya.
- Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa tetap berada di bawah Depdiknas.

Perkembangan kelembagaan pemerintah di bidang kebudayaan tidak lepas dari berbagai pandangan atau pendapat ketika itu. Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) secara terbuka menyatakan bahwa *'kebudayaan itu tidak usah diurus oleh Pemerintah, tetapi serahkan saja kepada masing-masing masyarakat pemilik kebudayaan.'* Pendapat seperti ini tidak hanya datang dari Gus Dur tetapi sebelumnya juga pernah dilontarkan oleh sejumlah seniman dan budayawan.

Munculnya pandangan-pandangan seperti itu telah memberikan indikasi bahwa posisi kebudayaan dalam kaitan dengan sistem pemerintahan dipertanyakan kembali. Pertanyaan yang timbul adalah: *pertama*, apakah keliru bila pemerintah memasukkan bidang kebudayaan dalam sistem pemerintahan? *Kedua*, apakah bagi sebuah negara-bangsa yang terdiri atas lebih dari 480 suku bangsa tidak diperlukan adanya pihak yang berperan sebagai fasilitator yang memberi arahan, bimbingan, pelatihan, dan supervisi dalam rangka memajukan kebudayaan nasional Indonesia? *Ketiga*, apakah masih diperlukan peran Pemerintah sebagai pelaksana dalam pengelolaan kebudayaan?

Demikian juga bidang pariwisata mempunyai sejarah perkembangan kelembagaan pemerintah sendiri. Pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan di bidang kepariwisataan di Republik Indonesia tercatat sejak tahun 1955 dengan dibentuknya Biro Tourisme di lingkungan Kementerian Perhubungan. Namun demikian, pada dasarnya pengembangan fungsi pemerintah di bidang kepariwisataan dimulai pada tahun 1969 dengan dibentuknya Direktorat Jenderal Pariwisata yang bernaung di bawah Departemen Perhubungan.

Pada Kabinet Pembangunan I tersebut pemerintah telah menyadari arti penting pariwisata sebagai salah satu sumber penghasil devisa penting. Namun demikian, upaya-upaya yang telah dilakukan pada masa itu dapat dirasakan hingga saat ini yaitu antara lain dengan diterbitkannya Keputusan



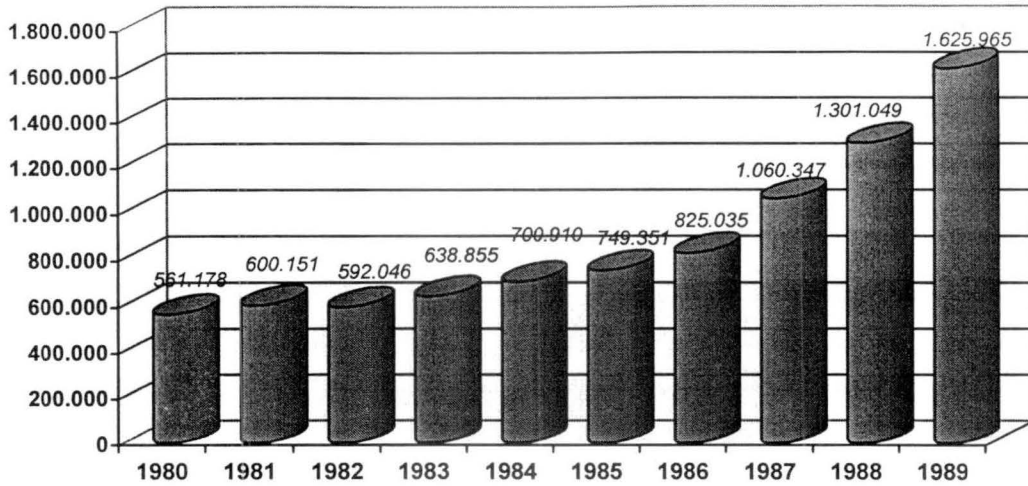
Presiden Nomor 30 Tahun 1969 tentang Pengembangan Kepariwisata Nasional yang kemudian diikuti dengan diterbitkannya Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1969 sebagai pedoman pelaksanaan kebijakan Pemerintah dalam membina pengembangan kepariwisataan nasional. Kedua peraturan perundang-undangan dimaksud diyakini memiliki daya penggerak dasar pembangunan kepariwisataan Indonesia sehingga sektor-sektor yang terkait dengan kepariwisataan mulai memasukkan konsideran pembangunan pariwisata dalam berbagai program pembangunannya.

Pada awal masa pemerintahan Kabinet Pembangunan I, perkembangan pariwisata mulai mendapatkan momentum yang berarti dengan semakin tingginya minat investasi di dalam negeri. Kebutuhan akan fasilitas kepariwisataan seperti hotel dan restoran meningkat secara signifikan. Ditambah dengan penunjukan Indonesia sebagai tuan rumah penyelenggaraan Konferensi PATA tahun 1974, terjadi akselerasi pembangunan fasilitas kepariwisataan yang tinggi utamanya di Jakarta dan Bali. Berbagai sektor yang terkait makin menyadari arti penting pariwisata, misalnya pembangunan sarana transportasi udara dengan berbagai kelengkapannya. Melihat semakin tingginya intensitas kegiatan pariwisata, beberapa pemerintah provinsi seperti DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Bali mulai memasukkan pembinaan pariwisata dalam fungsi pemerintahannya.

Pada awal Pelita Keempat dibentuk Departemen Pariwisata, Pos, dan Telekomunikasi sebagai perluasan dari Departemen Perhubungan yang pada saat itu hanya akan membina permasalahan transportasi. Pembentukan departemen baru ini, yang dilengkapi dengan kantor-kantor wilayah di tujuh belas provinsi, memberikan peran pengembangan pariwisata ke tingkat yang lebih tinggi dibanding sebelumnya. Kondisi yang menggembirakan ini menjadi lebih semarak dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Kebijakan Pengembangan Kepariwisata yang substansi pentingnya meliputi pembebasan pemberlakuan visa bagi wisatawan asing ke Indonesia serta pembukaan pintu-pintu masuk menuju Indonesia. Kebijakan ini diyakini mampu menjadi pemicu pertumbuhan kepariwisataan yang lebih besar lagi. Keyakinan itu dibuktikan, di mana dalam waktu yang singkat jumlah wisatawan mancanegara melesat melampaui angka 1 juta orang pertahunnya, dengan penerimaan devisa yang diperkirakan

mencapai lebih dari USD 1 miliar (lihat Gambar 4-3) Kondisi ini menjadikan kepariwisataan semakin diperhitungkan dalam pembangunan nasional.

Gambar 4-3 Jumlah Kunjungan Wisatawan Mancanegara Pada Dekade 1980an



Pada tahun 1985, Departemen Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi mengeluarkan serangkaian peraturan perundangan setingkat Keputusan Menteri yang mengatur pengelolaan, pembinaan, serta penyederhanaan perizinan usaha kepariwisataan. Rangkaian peraturan perundangan ini dilakukan secara bertahap pada tahun 1985, 1988, dan 1993 yang mengatur hampir seluruh jenis usaha pariwisata yang eksis pada saat itu. Dengan perangkat kantor wilayah yang tersebar di seluruh Indonesia, pembinaan usaha pariwisata dan pengembangan produk wisata dapat dilakukan secara lebih sistematis dan terpadu. Peningkatan kemampuan sumber daya manusia aparat pembina kepariwisataan mulai dilakukan secara terencana dengan menggunakan pendekatan yang sistem pendidikan dan pelatihan yang terpadu. Pada masa ini dikembangkan kebijakan **Sadar Wisata Nasional** dengan motto **Sapta Pesona** yang berhasil meningkatkan kesadaran dan pemahaman masyarakat menjadi tuan rumah yang baik bagi setiap wisatawan yang datang.

Melalui wacana yang mengemuka pada awal era reformasi bahwa pariwisata, seni, dan budaya perlu disinergikan dalam rangka optimasi pemanfaatan potensi yang ada, maka pada tahun 1998 dengan Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1998 dibentuk Departemen Pariwisata, Seni, dan Budaya. Dalam Departemen inilah untuk pertama kalinya fungsi seni dan budaya didekatkan dengan fungsi pariwisata dalam satu kesatuan penanganan. Konsekuensinya secara kelembagaan adalah diperlukannya *focusing* fungsi kebudayaan pada Direktorat Jenderal Kebudayaan pada Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan fungsi seni dan budaya pada Departemen Pariwisata, Seni, dan Budaya.

Setahun kemudian pada masa Kabinet Persatuan Nasional di bawah kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid, melalui Keputusan Presiden Nomor 134 Tahun 1999, Departemen Pariwisata, Seni, dan Budaya diubah menjadi Menteri Negara Pariwisata dan Kesenian. Perubahan bentuk Departemen menjadi Menteri Negara mempunyai implikasi yang luar biasa dari perspektif kelembagaan pemerintah. Hal ini disebabkan karena standar kelembagaan Departemen dengan standar kelembagaan Menteri Negara berbeda. Dibandingkan dengan Menteri Negara, secara kelembagaan Departemen mempunyai ruang gerak yang relatif lebih luas mengingat selain fungsi yang bersifat *policy formulation*, Departemen juga dapat melaksanakan fungsi yang bersifat *policy implementation*.

Implikasi yang paling dirasakan adalah tidak tertampungnya fungsi pelaksanaan pemerintah di bidang pariwisata dan kesenian, mengingat terdapat beberapa Unit Pelaksana Teknis yang dimiliki Departemen Pariwisata dan Kesenian, yang semuanya melakukan fungsi pelaksanaan. Sebagai jalan keluar, maka diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2000 tentang Badan Pengembangan Pariwisata dan Kesenian (BPPK), yang ditujukan untuk menampung fungsi pelaksanaan pemerintah di bidang pariwisata dan kesenian. Dengan demikian, saat itu terdapat dua lembaga yang melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pariwisata dan kebudayaan, yaitu Menteri Negara Pariwisata dan Kesenian dan Badan Pengembangan Pariwisata Kesenian.

Baru beberapa bulan berjalan setelah Keputusan Presiden tersebut ditetapkan, terjadi lagi perubahan kabinet yang mengakibatkan kedua lembaga tersebut dilebur kembali menjadi Departemen Kebudayaan dan Pariwisata sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 177 Tahun 2000. Proses penyatuan kembali dua lembaga yang telah ada tersebut ternyata memerlukan waktu yang cukup lama mengingat banyak sekali aspek yang harus dipertimbangkan. Apalagi perubahan ini juga membawa implikasi diintegrasikannya Direktorat Jenderal Kebudayaan dari Departemen Pendidikan dan Kebudayaan menjadi bagian Departemen Kebudayaan dan Pariwisata. Penyusunan kelembagaan Departemen Kebudayaan dan Pariwisata akhirnya dapat diselesaikan pada pertengahan tahun 2001.

Bersamaan dengan selesainya penataan struktur organisasi di lingkungan Departemen Kebudayaan dan Pariwisata tersebut, terjadi suksesi kepemimpinan nasional yang mengantarkan Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden menggantikan Abdurrahman Wahid. Presiden Megawati kemudian membentuk Kabinet Gotong Royong dan salah satunya menetapkan Menteri Negara Kebudayaan dan Pariwisata. Akhirnya urusan pemerintahan di bidang kebudayaan dan pariwisata kembali ditangani oleh dua lembaga yaitu Menteri Negara Kebudayaan dan Pariwisata yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 101 Tahun 2001 dan Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001.

Dengan adanya dua lembaga tersebut maka terdapat pemisahan kewenangan perumusan kebijakan (*policy formulation*) dengan kewenangan pelaksanaan (*policy implementation*) di bidang pariwisata dan kebudayaan.

Berdasarkan hasil evaluasi kelembagaan yang dilakukan oleh Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, kondisi pemisahan kewenangan tersebut dalam praktiknya dirasakan menimbulkan beberapa permasalahan antara lain:

- adanya kesulitan di lapangan untuk memilah secara tegas antara fungsi kebijakan dengan fungsi pelaksanaan;

- adanya kesulitan dalam sinkronisasi kebijakan dan program antara Kementerian Kebudayaan dan Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata;
- adanya tuntutan efektivitas dan efisiensi dari kalangan pelaku kebudayaan dan pariwisata atas adanya kesatuan komando dan penyederhanaan birokrasi;
- perlunya percepatan kebijakan dan program aksi dari pemerintah utamanya di bidang pariwisata, khususnya paska bom Bali.

Dengan mempertimbangkan berbagai permasalahan tersebut, kemudian Menteri Kebudayaan dan Pariwisata mengusulkan penggabungan antara Kementerian Negara Kebudayaan dan Pariwisata dengan Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata. Penggabungan kedua lembaga tersebut menjadi satu lembaga yaitu Kementerian Negara Kebudayaan dan Pariwisata akhirnya ditetapkan oleh Presiden dengan Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2003 dan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 2003 dengan tujuan untuk menghindari tumpang tindih tugas, fungsi, dan kewenangan dalam rangka meningkatkan kinerja pelayanan publik di bidang kebudayaan dan pariwisata.

Urusan pemerintahan di bidang kebudayaan dan pariwisata di Pusat pada saat ini dilaksanakan oleh Kementerian Negara Kebudayaan dan Pariwisata (Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata) yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2003. Pada awalnya ditemui kesulitan untuk mengakomodasikan keseluruhan tugas dan fungsi dua lembaga sebelumnya dalam wadah organisasi Kementerian mengingat pola kelembagaan kementerian tidak diarahkan untuk menangani fungsi pelaksanaan. Sementara itu, banyak fungsi yang bersifat pelaksanaan yang masih harus ditangani Pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata terutama yang selama ini dilaksanakan oleh UPT-UPT bidang kebudayaan dan pariwisata, misalnya fungsi pencarian, pemanfaatan, dan perlindungan benda cagar budaya.

Hal tersebut kemudian diantisipasi dengan menyisipkan ketentuan dalam Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2003 yang memungkinkan Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata mempunyai UPT. Kondisi ini pada dasarnya merupakan eksepsi dari pola kelembagaan Kementerian (Menteri

Negara) pada umumnya. Demikian pula pada struktur organisasi organik, terdapat beberapa unit organisasi yang menampung tugas-tugas yang bersifat pelaksanaan

Struktur organisasi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata pada tataran eselon I saat ini berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 30 Tahun 2003 terdiri dari satu Sekretariat Menteri Negara, tujuh Deputy, dan empat Staf Ahli, selengkapnya sebagai berikut:

- a. Sekretariat Menteri Negara;
- b. Deputy Bidang Pelestarian dan Pengembangan Kebudayaan;
- c. Deputy Bidang Sejarah dan Purbakala;
- d. Deputy Bidang Seni dan Film;
- e. Deputy Bidang Pengembangan Produk dan Usaha Pariwisata;
- f. Deputy Bidang Pemasaran;
- g. Deputy Bidang Peningkatan Kapasitas dan Kerja Sama Luar Negeri;
- h. Deputy Bidang Akuntabilitas;
- i. Staf Ahli Bidang Pranata Sosial;
- j. Staf Ahli Bidang Nilai Budaya;
- k. Staf Ahli Bidang Hubungan Antar-Lembaga;
- l. Staf Ahli Bidang Ekonomi dan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi

Dua belas unit organisasi utama tersebut secara keseluruhan didukung oleh 37 (tigapuluhtujuh) unit organisasi eselon II, 140 (seratus empat puluh) unit organisasi eselon III, dan 298 (dua ratus sembilan puluh delapan) unit organisasi eselon IV.

Selain unit organik sebagaimana tersebut di atas, fungsi pelaksanaan teknis di bidang kebudayaan dan pariwisata dilaksanakan oleh UPT-UPT yang tersebar di seluruh Indonesia sebagai berikut:

- a. Museum Nasional, Jakarta;
- b. Museum Kebangkitan Nasional, Jakarta;
- c. Museum Sumpah Pemuda, Jakarta;
- d. Museum Perumusan Naskah Proklamasi, Jakarta;

- e. Museum Basoeki Abdullah, Jakarta;
- f. Museum Benteng Vredeberg, Yogyakarta;
- g. Galeri Nasional Indonesia, Jakarta;
- h. Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala;
- i. Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional;
- j. Balai Arkeologi;
- k. Balai Studi dan Konservasi Borobudur;
- l. Balai Pendidikan dan Pelatihan Pegawai;
- m. Sekolah Tinggi Pariwisata, di Bandung dan Bali;
- n. Akademi Pariwisata di Medan dan Makassar.

Perkembangan kelembagaan pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata cukup panjang dan memasuki *collaboration phase*, di mana jaringan kerja yang luas mengindikasikan tahapan fase ini (Marry Jo Hatch, 1997, hal 74). Fase ini merupakan fase puncak, sehingga apabila terjadi perubahan yang mendasar diperlukan banyak waktu untuk melakukan pencairan (*freezing*) yang tidak mudah.

Perlunya waktu untuk mencairkan tersebut dalam menghadapi berbagai permasalahan organisasi yang timbul sementara ini masih dapat diselesaikan dengan cara kompromi seperti terlihat dalam struktur organisasi baru penggabungan Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata ke dalam Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata.

Namun demikian, kurun waktu penggabungan antara bidang kebudayaan dan pariwisata sejak awal reformasi hingga sekarang memberikan pembelajaran yang sangat berharga untuk menemukan cara pandang baru dan budaya organisasi baru dalam suasana yang lebih egaliter antara kebudayaan dan pariwisata. Proses ini tengah berlangsung dan hal ini perlu menjadi pertimbangan perlunya membangun sinergitas antara kebudayaan dan kepariwisataan.

## (2) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual dilakukan dengan menemukan konsep yang mendasari pembentukan suatu kelembagaan. Dari konsep tersebut akan dapat ditemukan berbagai aspek, di antaranya yang berkaitan dengan masalah kelembagaannya, sehingga dapat dicari bentuk kelembagaan yang sesuai.

Kebudayaan pada intinya adalah nilai-nilai yang digunakan secara selektif untuk menghadapi lingkungannya. Fungsi kebudayaan adalah:

- a. sebagai pedoman, arah, dan makna dalam pembentukan *nation and character building*;
- b. sebagai instrumen persatuan bangsa dan kesatuan negara;
- c. sebagai wahana diplomasi kebudayaan (*cultural diplomacy*) dan pertukaran kebudayaan (*cultural exchange/interaction*), dan pemahaman makna (*cultural interpretation*) dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pariwisata pada intinya merupakan interaksi sosial antara wisatawan (sebagai tamu/*guest*) dengan masyarakat setempat (sebagai tuan rumah/*host*). Interaksi ini menyentuh setiap aspek kehidupan manusia sebagai apresiasi terhadap berbagai fungsi kebudayaan seperti tersebut di atas, termasuk apresiasi terhadap *fine arts, performance arts, arsitektur, musik, situs sejarah dan purbakala*.

Walaupun nampaknya kebudayaan dan kepariwisataan memiliki landasan konsepsi yang berbeda, bukan berarti perbedaan ini menyebabkan sesuatu menjadi tidak dapat berhubungan dan tidak menjadi sinergis. Dalam banyak hal terdapat titik temu antara fungsi-fungsi kebudayaan dengan fenomena kepariwisataan. Titik temu tersebut akan menjadi jembatan kerja sama dan soliditas antara fungsi pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata.



### (3) Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*)

Pendekatan perbandingan dilakukan karena negara Indonesia tidak sendirian dan terlibat secara aktif dalam pergaulan internasional. Di samping itu prinsip-prinsip manajemen pemerintahan pada dasarnya bersifat universal meskipun masing-masing negara mempunyai kekhasan.

Berdasarkan studi literatur diperoleh gambaran mengenai berbagai bentuk kelembagaan pemerintah yang menangani kebudayaan dan kepariwisataan pada beberapa negara di dunia yang dapat dikelompokkan ke dalam tiga kelompok. Pertama: bidang kebudayaan dan kepariwisataan ditangani secara terpisah dan mandiri, kedua: digabung dengan bidang atau sektor lain, dan ketiga: penggabungan bidang kebudayaan dan kepariwisataan.

Termasuk dalam kelompok pertama ini adalah negara yang memiliki kementerian yang khusus menangani kebudayaan atau kepariwisataan. Negara yang memiliki Kementerian Urusan Kebudayaan (*Ministry of Culture Affairs*) di antaranya Mesir, India, dan Brunei Darussalam. Negara yang memiliki kementerian yang khusus menangani kepariwisataan (*Ministry of Tourism*), seperti di Nepal. Penanganan kebudayaan oleh satu kementerian tersebut merupakan suatu kebutuhan dari Pemerintah yang bersangkutan. Misalnya Mesir dan India merupakan kelompok bangsa yang memiliki peradaban yang sangat tua, sehingga sangat beralasan apabila kebudayaan dilakukan oleh kementerian yang berdiri sendiri. Demikian juga, pariwisata bagi Nepal yang merupakan tulang punggung perekonomian negaranya, terutama dalam hal menawarkan wisata Himalaya-nya.

Kelompok kedua: negara yang kementeriannya menggabungkan fungsi kebudayaan dengan dengan fungsi bidang lain (bukan kepariwisataan) atau menggabungkan fungsi kepariwisataan dengan bidang lain (bukan kebudayaan). Contoh pertama di antaranya adalah Australia terdapat *Department of Imigration and Multiculture*. Contoh kedua di antaranya Afrika Selatan (*Ministry of Environment dan Tourism*) dan Thailand (*Ministry of Sport, Youth, and Tourism*). Khusus mengenai kepariwisataan ini, mengingat sebagian peranannya dapat dilakukan oleh swasta pada beberapa negara tertentu diadakan semacam semi-government atau bahkan swasta murni, seperti *Hongkong Tourism Association (HKTA)* dan *Singapore Tourism Board dan Destination Marketing Council*.

Kelompok ketiga: negara yang menggabungkan fungsi kebudayaan dengan fungsi kepariwisataan. Contoh negara tersebut adalah Kementerian Pelancongan dan Seni-Budaya (*Ministry of Tourism and Culture*) di Malaysia.

Dari perbandingan tersebut, tampak tidak ada pola kelembagaan pemerintah yang persis sama dalam pengelolaan kebudayaan dan kepariwisataan. Walaupun ada penggabungan bidang kebudayaan dan kepariwisataan, maka kebudayaan yang dikelola lebih ditonjolkan kepada pengembangan seni-budaya dalam rangka menunjang kepariwisataan demikian juga kepariwisataan dijadikan sarana pengembangan seni-budaya.

Fungsi kepariwisataan ternyata dapat digabungkan dengan aspek lain yang juga dapat mendukung dalam pengembangannya, seperti lingkungan hidup dan olah raga. Hal ini memberikan pelajaran, bahwa memang kepariwisataan memiliki karakter yang kuat untuk dapat berhubungan dengan sektor lain.

Namun demikian, kekhususan yang terjadi pada Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata di Indonesia, bukan berarti suatu keanehan sendiri, karena boleh jadi hal itu yang justru menjadi hal yang tepat untuk salah satu pengelompokan suatu Kementerian di Indonesia.

Berdasarkan pendekatan yang dikembangkan serta analisis terhadap berbagai pendekatan tersebut, maka kelembagaan umum adalah bentuk setingkat Kementerian. Pemilihan bentuk tersebut didasarkan pada pendekatan yang telah diuraikan, bahwa penempatan pengelolaan fungsi pemerintahan di bidang kebudayaan dan kepariwisataan dilihat dari sejarah telah berada dalam level kebijakan tingkat tinggi, kemudian dari segi konseptual mempunyai karakter kuat untuk lembaga setingkat kementerian karena tidak semata pembuat kebijakan tetapi juga bersifat pengembangan (standardisasi, fasilitasi, regulasi, dan perizinan), dan dari perbandingan dengan negara-negara lain lembaga pengelolaannya juga pada tingkat kementerian.

Kementerian yang menangani bidang kebudayaan dan pariwisata meminjam istilah yang disampaikan Prof. Dr. Miftah Thoha, bukan termasuk dalam Kelompok Tetap (*Permanent*

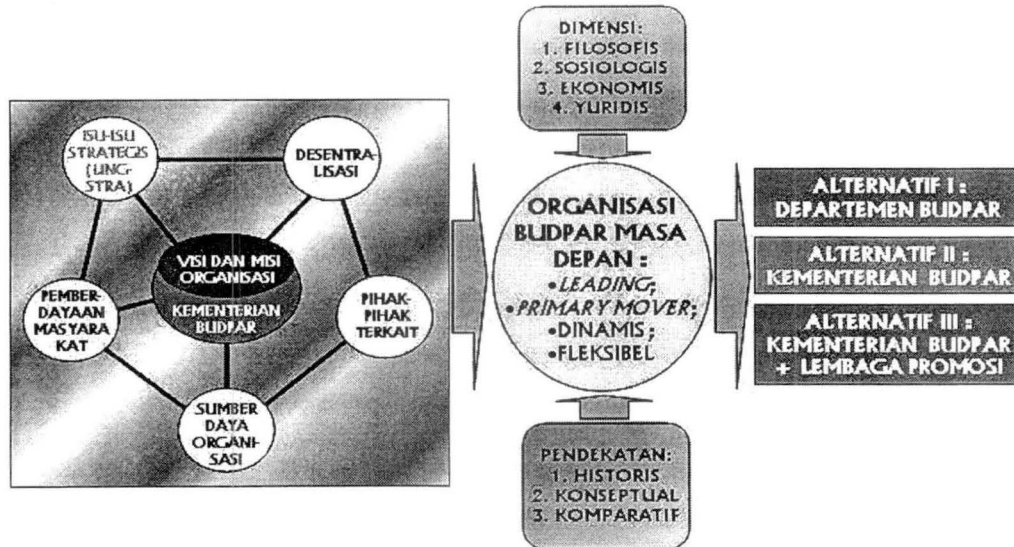
*Institutions*), yaitu kelompok yang memegang fungsi tugas umum negara atau pelayanan dasar warga negara, tetapi termasuk ke dalam Kelompok Situasional (*Situational Institutions*), yaitu organisasi yang dibentuk berdasarkan kebutuhan sesuai situasi dan kondisi strategik negara.

Namun begitu, apabila dilihat dari segi peranannya, baik bidang kebudayaan maupun pariwisata, Kementerian Kebudayaan dan Kepariwisata ini dapat digolongkan kepada Kelompok Penggerak Utama (*Primary Mover*), yaitu fungsi-fungsi pemerintah yang merupakan penggerak kehidupan masyarakat dan negara dalam konteks negara kesejahteraan (*welfare state*). Kelompok penggerak utama ini adalah kelompok fungsi pemerintah yang umumnya terkait juga dengan kegiatan sektor ekonomi.

## F. Alternatif Bentuk Kelembagaan Kebudayaan dan Kepariwisata di Masa Depan

Berbagai analisis yang telah disampaikan sebelumnya, membawa pembahasan kajian ini pada suatu posisi untuk dapat memberikan beberapa alternatif bentuk kelembagaan pemerintah pusat di bidang kebudayaan dan kepariwisataan. Mengacu pada bentuk dan fungsi organisasi kementerian Kebudayaan dan Pariwisata saat ini, dapat ditemukenal berbagai faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut meliputi : isu-isu strategis pembangunan kebudayaan dan kepariwisataan, desentralisasi, keberadaan dan posisi pihak-pihak yang terkait (*stakeholders*), pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan kebudayaan dan kepariwisataan serta, serta sumber daya organisasi yang dimiliki dalam pengembangan kebudayaan dan kepariwisataan saat ini. (lihat Gambar 4-4)

Gambar 4-4 Pola Pikir Penataan Kelembagaan Pemerintah Pusat  
Di Bidang Kebudayaan Dan Kepariwisata



Visi dan misi organisasi yang dibangun berdasarkan pada isu-isu strategis, desentralisasi, masukan dari pihak terkait, sumber daya organisasi serta pemberdayaan masyarakat mempengaruhi seperti apa bentuk organisasi pemerintah pusat di bidang kebudayaan dan kepariwisataan, yang memiliki karakteristik terdepan (*leading*); sebagai penggerak utama pembangunan nasional (*primary mover*); dinamis terhadap berbagai perubahan serta cukup fleksibel dalam menghadapi hambatan serta tantangan ke depan. Bentuk organisasi ini kemudian dikaji dari beberapa dimensi serta pendekatan sehingga mampu memberikan alternatif terbaik. Dimensi-dimensi yang digunakan mencakup dimensi filosofis, sosiologis, ekonomis dan yuridis, sementara pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan historis, konseptual dan komparatif.

Terdapat beberapa alasan kuat mengapa bidang kebudayaan dan kepariwisataan tetap perlu digabungkan, dan tidak perlu dipisahkan, apalagi masing-masing bidang tersebut kemudian

disatukan dengan sektor lain yang belum tentu mempunyai koherensi. Alasan-alasan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Menghindari perubahan kelembagaan yang terlalu sering yang berdampak negatif terhadap kinerja organisasi. Perubahan yang terlalu sering (lebih dari tiga kali perubahan) yang dalam waktu singkat telah mengakibatkan adanya kekhawatiran dari sebagian besar pegawai Kementerian Kebudayaan dan Kepariwisata akan masa depan karier mereka. Di samping itu masih banyak misi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata yang belum dapat dituntaskan. Dengan perubahan organisasi lagi nantinya akan mengakibatkan tersitanya banyak waktu hanya untuk melakukan pembenahan organisasi.
2. Memberi kesempatan kepada bidang kebudayaan dan kepariwisataan untuk melakukan sinergi di antara keduanya. Pemberian kesempatan ini merupakan upaya bijaksana yang dapat diberikan kepada suatu institusi yang sedang melakukan konsolidasi.
3. Memelihara dan mengembangkan kondisi organisasi yang saat ini makin kondusif. Kondisi demikian dimungkinkan tercipta dengan melakukan segala upaya yang memerlukan waktu, tenaga, dan biaya. Kondisi yang kondusif ini dikhawatirkan menjadi kontra-produktif apabila terjadi lagi pemisahan kembali kebudayaan dan kepariwisataan.

Bentuk kelembagaan yang direkomendasikan untuk penggabungan kebudayaan dan kepariwisataan adalah dalam bentuk Departemen, Kementerian Negara dan gabungan antara kementerian dengan lembaga semi pemerintah. Apabila dalam bentuk Departemen bidang kebudayaan dan kepariwisataan relatif lebih koherens dibandingkan apabila digabungkan dalam bidang lain sektor pemerintahan. Di samping itu dalam bentuk Departemen akan memiliki kewenangan yang lebih kuat karena sebagai pelaksana sebagian urusan pemerintahan, sebagai perumus sekaligus sebagai pelaksana kebijakan.

Bentuk Departemen ini akan menjadikan bidang kebudayaan dan kepariwisataan dari kegiatan lintas sektoral dan menjadi kegiatan sektoral-teknis, yang dikhawatirkan memunculkan kembali ego sektoral dan terjebak menjadi kegiatan rutin. Padahal dari karakteristiknya, baik kebudayaan

maupun kepariwisataan sebenarnya merupakan kegiatan lintas sektoral dan konseptual yang diharapkan dapat menjadi pendorong sekaligus lokomotif dari sektor-sektor lainnya.

Alternatif lain dari kebudayaan dan kepariwisataan itu disatukan adalah dalam bentuk Kementerian Negara. Fungsi yang ditampung dalam kelembagaan ini adalah fungsi lintas sektor, dan ini relatif lebih cocok untuk menampung fungsi kebudayaan dan kepariwisataan. Dengan bentuk ini diharapkan kerja sama dengan sektor lain akan terjalin dengan baik. Disamping itu mendorong fungsi-fungsi pelaksanaan yang dapat dilakukan oleh dunia usaha dan masyarakat.

Dengan bentuk Kementerian Negara ini diharapkan tidak mengganggu esensi lembaga, karena walaupun bukan Departemen, tetapi menjadi bagian dari Kabinet yang tetap memiliki akses dalam keputusan yang bersifat nasional. Sebagai Kementerian Negara, lembaga tersebut tidak memiliki kewenangan operasional. Padahal saat ini terdapat beberapa kegiatan pelaksanaan tertentu bidang kebudayaan dan kepariwisataan yang bersifat operasional dilakukan oleh Pemerintah. Di bidang kebudayaan misalnya fungsi pemeliharaan aset-aset budaya nasional dan di bidang kepariwisataan berkaitan dengan pelaksanaan pendidikan tinggi kedinasan kepariwisataan. Sesuai dengan perkembangan jaman, perlu pula dipertimbangkan suatu organisasi Kementerian yang non konvensional. Bentuk organisasi ini diharapkan akan menjadikan organisasi Kementerian Kebudayaan dan Kepariwisataan menjadi ramping dan modern, namun perlu diperhatikan pula prasyarat organisasi semacam ini yang memerlukan dukungan sumberdaya, sarana dan prasarana serta prosedur operasi yang berkualitas tinggi.

Untuk menjalankan kewenangan operasional tersebutlah, diusulkan bentuk kelembagaan yang terdiri dari beberapa organisasi yang masih memiliki hubungan koordinasi dan hubungan fungsional. Pada alternatif ketiga ini bentuk Kementerian Negara akan dilengkapi dengan lembaga-lembaga semi pemerintah yang menjalankan amanat undang-undang mengenai pengembangan kebudayaan nasional dan kegiatan promosi kebudayaan dan kepariwisataan. Oleh karena itu perlu dibentuk Lembaga Kongres Kebudayaan Indonesia serta Lembaga Promosi

Kebudayaan dan Kepariwisata yang memiliki hubungan koordinasi dan hubungan fungsional yang kuat dengan Kementerian Kebudayaan dan Kepariwisata.

Bersandar hasil tinjauan organisasi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata saat ini, maka rumusan tugas dan fungsi, dan susunan organisasi dari alternatif kelembagaan sebagaimana tersebut di atas adalah sebagai berikut:

#### 1. Departemen Kebudayaan dan Kepariwisata

a. Tugas Pokok:

*“menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan di bidang kebudayaan dan kepariwisataan”*

b. Fungsi:

- 1) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang kebudayaan dan kepariwisataan.
- 2) Penetapan standar, norma, dan prosedur di bidang kebudayaan dan kepariwisataan.
- 3) Pengelolaan budaya majemuk dan aset budaya nasional.
- 4) Fasilitas pengembangan produk dan pemasaran kepariwisataan.

c. Pola Organisasi

- 1) Unsur Pembantu Pimpinan: Sekretaris Jenderal.
- 2) Unsur Pengawasan: Inspektur Jenderal.
- 3) Unsur Pelaksana: Direktorat Jenderal.
- 4) Unsur Staf Pimpinan: Staf Ahli.

#### 2. Kementerian Kebudayaan dan Kepariwisata

a. Tugas Pokok:

*“menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan tertentu di bidang kebudayaan dan kepariwisataan”*

b. Fungsi:

- 1) Perumusan kebijakan di bidang kebudayaan dan kepariwisataan.

- 2) Penetapan standar, norma, dan prosedur di bidang kebudayaan dan kepariwisataan.
  - 3) Fasilitasi pengembangan produk dan pemasaran kepariwisataan.
- c. Pola Organisasi :
- 1) Unsur Pembantu Pimpinan: Sekretaris Menteri.
  - 2) Unsur Pelaksana: Deputi Menteri
  - 3) Unsur Staf Pimpinan: Staf Ahli.

Selain pola organisasi konvensional di atas, perlu pula dipertimbangkan pengembangan pola organisasi non-konvensional dimana merupakan organisasi yang tidak hierarkis dan didukung oleh banyak tenaga profesional. Pola organisasi tersebut adalah sebagai berikut:

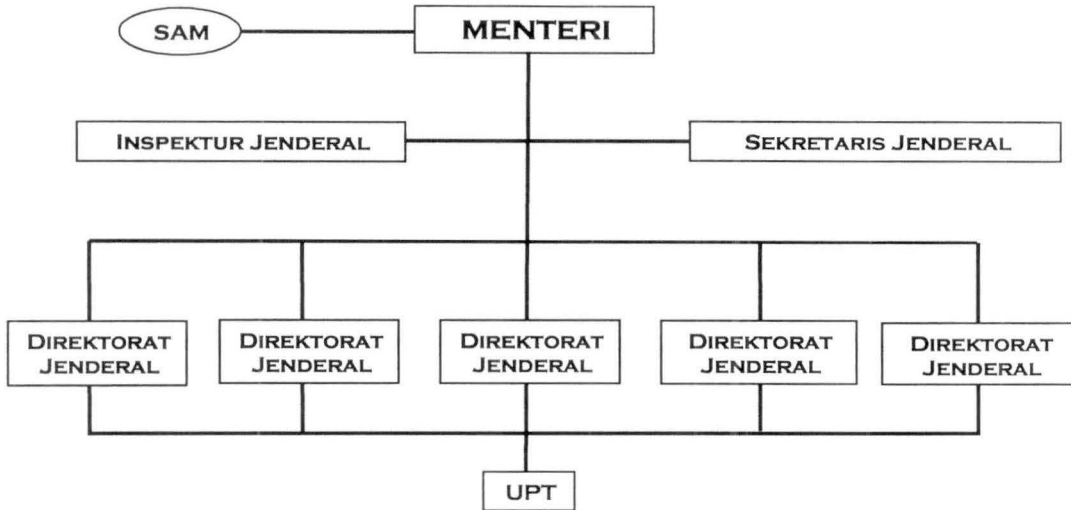
- 1) Unsur Pimpinan Kementerian: Sekretaris Eksekutif:
  - Membawahkan sejumlah Biro
- 2) Unsur Pelaksana: Deputi
  - Membawahkan sejumlah Direktorat
- 3) Unsur Staf Khusus Menteri: Staf Ahli Menteri (*Political Appointee*)

Pada organisasi non-konvensional ini, di bawah jabatan struktural eselon II tidak ada jabatan struktural eselon III, tetapi langsung membawahi tenaga-tenaga profesional, misalnya analis pasar, analis manajemen (kebudayaan dan kepariwisataan), analis hukum, perencana, analis produk, pengendali mutu, pranata informasi, pranata komputer, dan sebagainya.

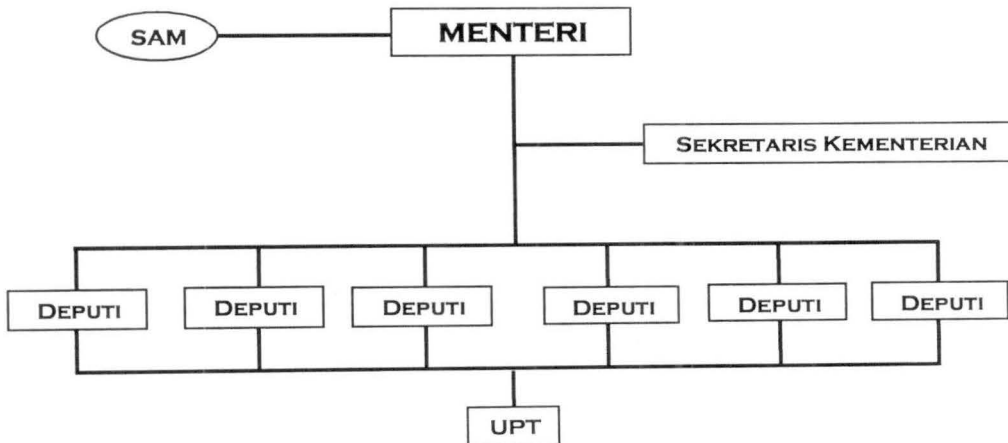


Bentuk organisasi dari alternatif-alternatif tersebut di atas dapat dilihat pada gambar-gambar berikut ini.

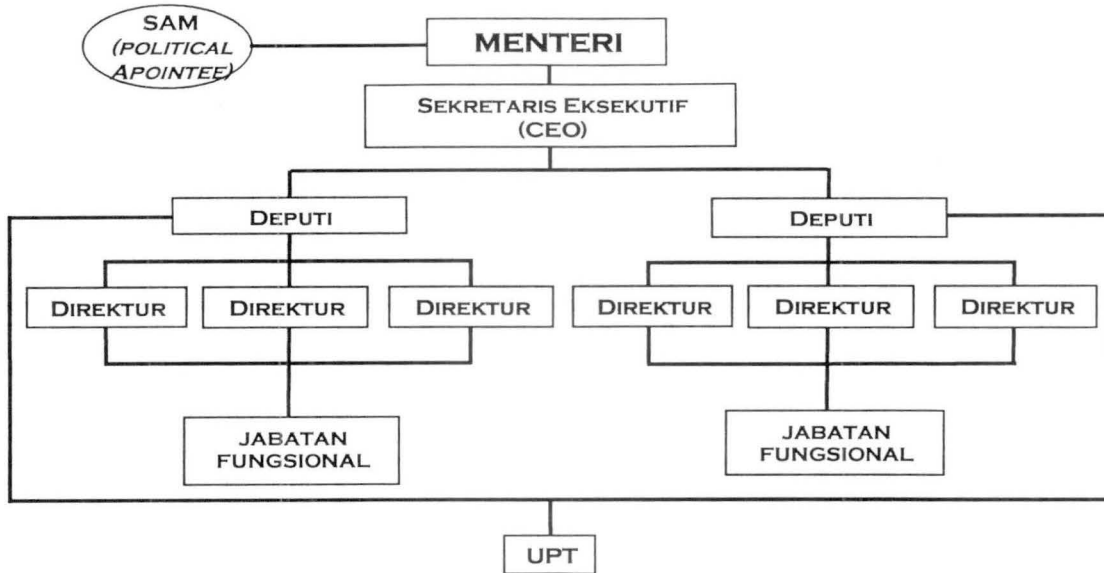
Gambar 4-5 Struktur Organisasi Departemen Kebudayaan Dan Kepariwisataaan



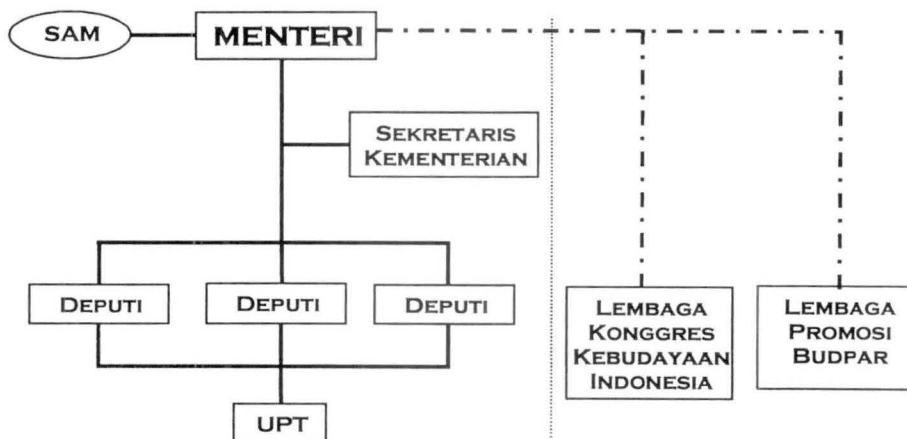
Gambar 4-6 Struktur Organisasi Kementerian Kebudayaan Dan Kepariwisataaan (Konvensional)



Gambar 4-7 Struktur Organisasi  
Kementerian Kebudayaan Dan Kepariwisata (Non Konvensional)



Gambar 4-8 Struktur Organisasi  
Kementerian Dan Lembaga-Lembaga Otonom  
Di Bidang Kebudayaan Dan Kepariwisata



Dalam memilih alternatif kelembagaan pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan yang lebih tepat, dipergunakan analisis lingkungan strategik berdasarkan analisis kekuatan dan kelemahan serta peluang dan ancaman.

Analisis tersebut terdiri dari analisis kekuatan dan kelemahan (analisis lingkungan internal) dan analisis peluang dan ancaman (analisis lingkungan eksternal). Analisis lingkungan internal ini akan menganalisis aspek-aspek lingkungan internal yang berpengaruh, Sebaliknya analisis lingkungan eksternal akan menganalisis aspek-aspek lingkungan eksternal yang berpengaruh masing-masing terhadap kelembagaan pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan.

Untuk mengukur analisis tersebut dipakai skala angka imajiner yaitu skala likert, sebagai berikut:

- a. tinggi sekali/baik sekali, memiliki nilai = 5;
- b. tinggi/baik, memiliki nilai = 4;
- c. cukup tinggi/cukup baik, memiliki nilai = 3;
- d. kurang tinggi/kurang baik, memiliki nilai = 2;
- e. rendah/jelek, memiliki nilai = 1.

#### 1. Analisis Kekuatan dan Kelemahan

Analisis kekuatan dan kelemahan merupakan analisis lingkungan internal yang ditinjau dari 4 (empat) aspek, yaitu:

- a. Struktur organisasi, yaitu bangunan dari jabatan-jabatan yang disusun dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi, (Kode = 1a);
- b. Sistem organisasi dalam rangka mencapai efektivitas, yaitu tata hubungan kerja dan mekanisme yang dibangun dalam organisasi dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas jabatan dalam organisasi, (Kode = 1b);
- c. Sumberdaya manusia aparatur, yaitu para pegawai yang terlibat dalam organisasi, (Kode = 1c);
- d. Anggaran, yaitu pembiayaan yang tersedia dan diperlukan dalam rangka menggerakkan organisasi, (Kode = 1d)

- e. Sarana/Prasarana, yaitu fasilitas fisik yang tersedia dan diperlukan dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi, (Kode = 1e).

## 2. Analisis Peluang dan Tantangan

Analisis kekuatan dan tantangan merupakan analisis lingkungan eksternal yang ditinjau sekurang-kurangnya dari 4 (empat) aspek, yaitu:

- a. ekonomi, yaitu perkembangan ekonomi negara dan masyarakat yang berpengaruh terhadap keberadaan kelembagaan pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan, (Kode = 2a);
- b. politik yaitu perkembangan dan situasi politik negara yang berpengaruh terhadap keberadaan kelembagaan pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan, (Kode = 2b);
- c. keamanan yaitu perkembangan dan situasi keamanan, khususnya keamanan dalam negeri yang berpengaruh terhadap keberadaan kelembagaan pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan, (Kode = 2c);
- d. sosial budaya yaitu perkembangan sosial-budaya negara dan masyarakat yang berpengaruh terhadap keberadaan kelembagaan pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan, (Kode = 2d).

Pemberian angka terhadap kekuatan, kelembagaan, peluang, dan tantangan masing-masing aspek baik lingkungan strategis internal maupun eksternal terhadap alternatif bentuk kelembagaan dilakukan dengan mengacu kepada efektifitas dan efisiensi pelaksanaan kewenangan pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan. Dengan penilaian efektivitas dan efisiensi pelaksanaan kewenangan pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan tersebut, masing-masing alternatif kelembagaan diperbandingkan satu sama lain sehingga mendapat nilai sesuai dengan skala likert. Penilaian dari kekuatan, kelemahan, peluang, dan tantangan dari aspek-aspek lingkungan strategis terhadap alternatif kelembagaan pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan dapat dipetakan sebagai berikut:

Tabel 4-3 Peta Kekuatan, Kelemahan, Peluang, Dan Tantangan Terhadap Pilihan Alternatif Kelembagaan Pemerintah Di Bidang Kebudayaan Dan Kepariwisata

| ASPEK<br>BENTUK<br>ALTERNATIF           | LINGKUNGAN INTERNAL |                  | LINGKUNGAN EKSTERNAL |                  | TOTAL<br>NILAI |
|---|---------------------|------------------|----------------------|------------------|----------------|
|   | Kekuatan<br>(A)     | Kelemahan<br>(B) | Peluang<br>(C)       | Tantangan<br>(D) |                |
| Departemen                              | 1a=4                | 1a=2             | 2a=5                 | 2a=3             |                |
|   | 1b=4                | 1b=2             | 2b=3                 | 2b=3             |                |
|   | 1c=3                | 1c=3             | 2c=2                 | 2c=4             |                |
|   | 1d=2                | 1d=2             | 2d=4                 | 2d=2             |                |
|   | 1e=4                | 1e=2             |                      |                  |                |
|   | 17                  | 11               | 14                   | 13               |                |
| Kementerian<br>(Konvensional)           | 1a=3                | 1a=2             | 2a=5                 | 2a=3             |                |
|   | 1b=3                | 1b=2             | 2b=3                 | 2b=3             |                |
|   | 1c=3                | 1c=2             | 2c=2                 | 2c=4             |                |
|   | 1d=3                | 1d=2             | 2d=4                 | 2d=2             |                |
|   | 1e=3                | 1e=2             |                      |                  |                |
|   | 15                  | 10               | 14                   | 13               |                |
| Kementerian<br>(Non-<br>Konvensional)   | 1a=3                | 1a=2             | 2a=5                 | 2a=3             |                |
|   | 1b=3                | 1b=2             | 2b=3                 | 2b=3             |                |
|   | 1c=4                | 1c=2             | 2c=2                 | 2c=4             |                |
|   | 1d=3                | 1d=2             | 2d=4                 | 2d=2             |                |
|   | 1e=3                | 1e=2             |                      |                  |                |
|   | 16                  | 10               | 14                   | 13               |                |
| Kementerian<br>dan<br>Lembaga<br>Otonom | 1a=5                | 1a=2             | 2a=5                 | 2a=3             |                |
|   | 1b=4                | 1b=3             | 2b=3                 | 2b=3             |                |
|   | 1c=4                | 1c=2             | 2c=2                 | 2c=4             |                |
|   | 1d=3                | 1d=3             | 2d=4                 | 2d=2             |                |
|   | 1e=3                | 1e=2             |                      |                  |                |
|   | 19                  | 12               | 14                   | 13               |                |

Angka-angka tersebut di atas merupakan perjumlahan antara selisih antara kekuatan dan kelemahan dengan peluang dan tantangan. Angka yang tertinggi merupakan alternatif yang mendapat pertimbangan tertinggi untuk dipilih setelah melihat kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangannya. Dalam peta tersebut di atas alternatif bentuk kelembagaan Kementerian ditambah lembaga-lembaga otonom di bidang kebudayaan dan kepariwisataan merupakan bentuk kelembagaan yang mendapat pertimbangan tertinggi untuk dipilih.

Dilihat dari angka imajiner yang merupakan manifestasi penilaian pertimbangan berdasarkan analisis lingkungan strategik terhadap kelembagaan pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan yang dipilih, dapat disampaikan sebagai berikut:

1. Alternatif bentuk kelembagaan Departemen mendapatkan **angka 7**. Hal yang menonjol adalah kekuatan lembaga Departemen secara struktur dan sistem dikategorikan baik, karena memiliki kewenangan kuat baik dalam tataran konsepsi maupun operasional serta didukung oleh orientasi ekonomi yang sangat kuat dari lembaga ini.
2. Alternatif bentuk kelembagaan Kementerian (Konvensional) mendapatkan **angka 6**. Hal yang cukup menonjol adalah kekuatan lembaga Kementerian secara struktur dan sistem dikategorikan cukup baik, karena memiliki kewenangan kuat tetapi hanya tataran konsepsi dan koordinasi.
3. Alternatif bentuk kelembagaan Kementerian (Non-Konvensional) mendapatkan **angka 7**. Hal yang menonjol adalah kekuatan sumberdaya manusia aparatur, karena kelembagaan kementerian ini terpisah secara tegas antara struktur tataran politik dan struktur tataran profesional yang akan mendorong peningkatan sumberdaya manusia aparatur.
4. Alternatif bentuk kelembagaan Kementerian ditambah lembaga-lembaga otonom di bidang kebudayaan dan kepariwisataan mendapatkan **angka 8**. Hal yang menonjol dalam alternatif kelembagaan ini adalah kekuatan struktur yang mengkombinasikan peran pemerintah dan peranserta masyarakat dalam mengembangkan kebudayaan dan kepariwisataan.

Berdasarkan analisis kekuatan, kelemahan, peluang, dan tantangan bentuk alternatif kelembagaan pemerintah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan adalah berbentuk Kementerian Kebudayaan dan Kepariwisata untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan yang masih perlu dilakukan oleh Pemerintah. Sebaliknya untuk fungsi-fungsi pemerintahan yang diserahkan atau menjadi tugas masyarakat dan/atau kolaborasi pemerintah dan masyarakat Kementerian Kebudayaan dan Kepariwisata bermitra dengan Lembaga Otonom di bidang Kebudayaan dan Lembaga Otonom di Bidang Kepariwisata.

Alternatif kelembagaan ini lebih mencerminkan kelembagaan pemerintah masa depan pada umumnya menuju terciptanya *good governance*, dimana penyelenggaraan negara bertumpu pada tiga kekuatan yang seimbang, yaitu masyarakat, dunia usaha, dan pemerintah.

## G. Kelembagaan Unit Pelaksana Teknis (UPT) di Lingkungan Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata

Dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, UPT bidang kebudayaan dan pariwisata mempunyai peranan yang sangat penting. UPT merupakan unit organisasi yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari organisasi induknya. Dengan demikian, keberadaannya mempunyai peranan tersendiri dalam rangka mendukung pencapaian visi dan misi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata.

Berdasarkan pedoman organisasi UPT yang ditetapkan dengan Keputusan Men.PAN Nomor 62/Kep/M.PAN/7/2003, UPT adalah satuan organisasi yang mandiri yang melaksanakan tugas teknis operasional dan/atau tugas teknis penunjang dari organisasi induknya. Hal ini diartikan bahwa tugas UPT adalah tugas pelaksanaan berupa kegiatan teknis yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat dan/atau kegiatan teknis untuk menunjang/mendukung pelaksanaan tugas organisasi induknya.

Berdasarkan karakteristik tugas yang demikian, maka dalam Kepmenpan ditetapkan bahwa kedudukan UPT berada di bawah unit lini dan unit penunjang. Mengingat unit-unit staf pada dasarnya kegiatannya adalah kegiatan *internal services* dan dapat melaksanakannya secara langsung, maka tidak ada UPT di lingkungan unit staf.

Berkaitan dengan penerapan kebijakan otonomi daerah, maka telah dilakukan pemilahan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat lebih menitikberatkan pada kewenangan yang bersifat pengarahan (*steering*) daripada pelaksanaan (*rowing*). Namun demikian, tidak berarti bahwa Pemerintah Pusat tidak lagi mempunyai tugas yang

bersifat pelaksanaan. Pemerintah Pusat masih mempunyai kewenangan pelaksanaan untuk beberapa fungsi tertentu, yang dalam prakteknya sebagian besar dilaksanakan oleh UPT. Kewenangan pelaksanaan yang dimiliki Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan PP Nomor 25 Tahun 2000 adalah kewenangan pelaksanaan yang bertujuan:

1. Mempertahankan dan memelihara identitas dan integritas bangsa dan negara;
2. Menjamin kualitas pelayanan umum yang setara bagi semua warga negara;
3. Menjamin efisiensi pelayanan umum karena jenis pelayanan umum tersebut berskala nasional);
4. Menjamin keselamatan fisik dan non fisik setara bagi semua warga negara;
5. Menjamin pengadaan teknologi keras dan lunak yang langka, canggih, mahal, dan beresiko tinggi serta SDM yang berkualifikasi tinggi;
6. Menjamin supremasi hukum nasional;
7. Menciptakan stabilitas ekonomi dalam rangka peningkatan kemakmuran rakyat);
8. menunjang kegiatan penelitian dalam rangka perumusan kebijakan nasional;
9. menunjang perumusan kebijakan dalam meningkatkan kualitas SDM Aparatur;
10. meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat yang lintas propinsi.

Pada saat ini, di lingkungan Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata terdapat sejumlah UPT yang selengkapnya dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 4-4 Daftar UPT Di Lingkungan  
Kementerian Kebudayaan Dan Pariwisata

| NO. | NAMA UPT                           | JUMLAH UNIT |
|-----|------------------------------------|-------------|
| 1.  | Museum Nasional                    | 1           |
| 2.  | Museum Kebangkitan Nasional        | 1           |
| 3.  | Museum Sumpah Pemuda               | 1           |
| 4.  | Museum Perumusan Naskah Proklamasi | 1           |
| 5.  | Museum Benteng Vredeberg           | 1           |
| 6.  | Museum Basoeki Abdullah            | 1           |

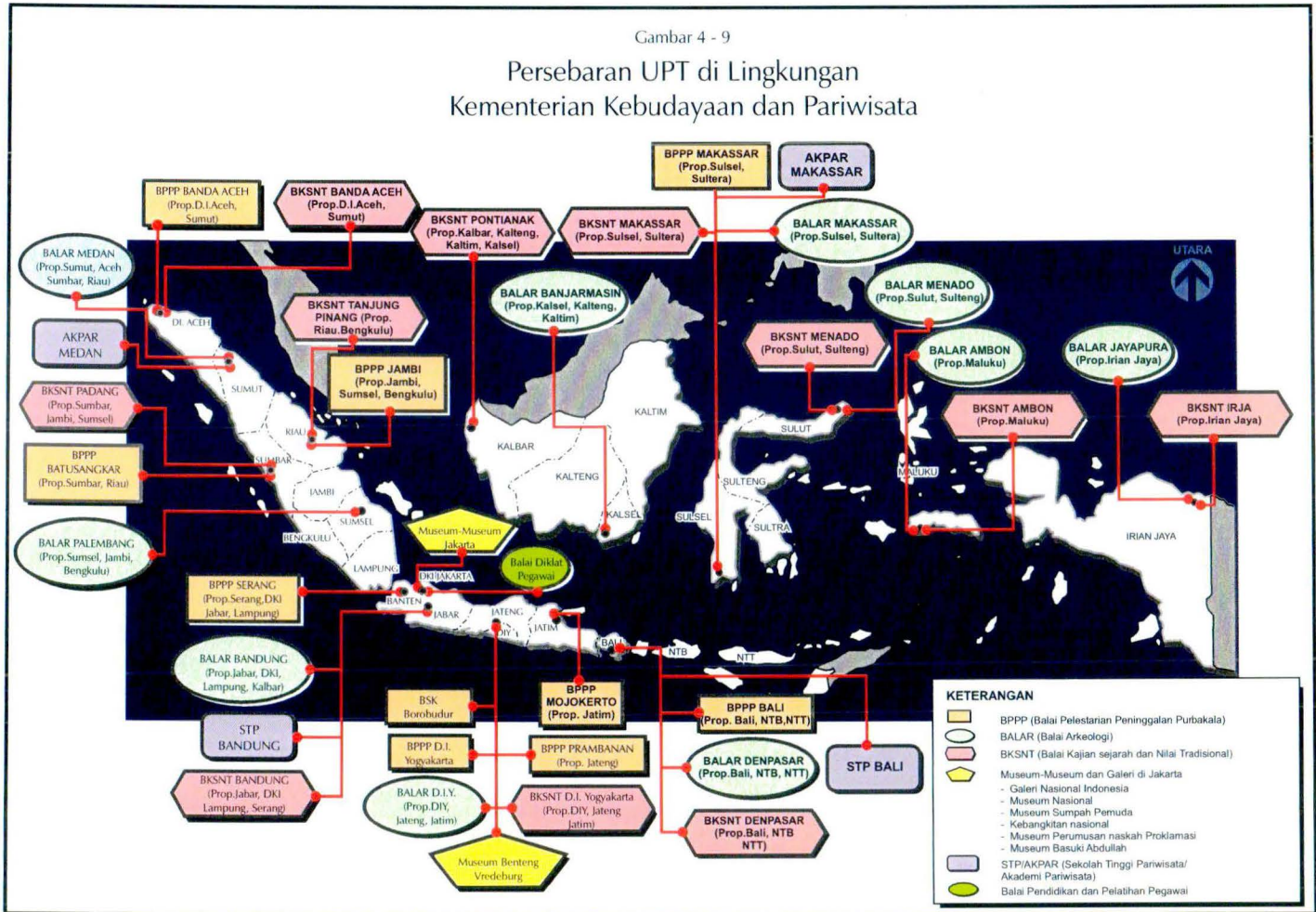


| NO.           | NAMA UPT                                   | JUMLAH UNIT |
|---------------|--|-------------|
| 7.            | Galeri Nasional Indonesia                  | 1           |
| 8             | Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala    | 9           |
| 9.            | Balai Konservasi Borobudur                 | 1           |
| 10.           | Balai Arkeologi                            | 10          |
| 11.           | Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional | 11          |
| 12.           | Balai Pendidikan dan Pelatihan Pegawai     | 1           |
| 13.           | Sekolah Tinggi Pariwisata                  | 2           |
| 14.           | Akademi Pariwisata                         | 2           |
| <b>JUMLAH</b> |  | <b>43</b>   |

Secara lebih jelas mengenai keberadaan masing-masing UPT Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata dan sebaran lokasinya dapat dilihat pada Gambar 4-9.

UPT yang berbentuk Museum pada prinsipnya mempunyai tugas melaksanakan penyimpanan, pemeliharaan, pengamanan, konservasi, perbaikan, dan penyajian koleksi berupa benda budaya atau benda alam atau benda-benda dari seluruh wilayah Indonesia yang dikategorikan bermuatan nasional (Museum Nasional) serta yang mempunyai nilai kesejarahan yang bersifat nasional untuk memperingati kejadian-kejadian penting dalam sejarah nasional Indonesia (Museum Sumpah Pemuda, Museum Kebangkitan Nasional, Museum Perumusan Naskah Proklamasi, dan Museum Benteng Vredeberg). Galeri Nasional mengemban tugas yang mirip dengan museum, tetapi materinya berupa karya-karya seni yang bertaraf nasional maupun internasional.

Gambar 4 - 9  
 Persebaran UPT di Lingkungan  
 Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata



Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala secara umum mempunyai tugas melakukan pelestarian peninggalan purbakala baik yang berupa benda (artefak dan ekofak), bangunan, maupun situsnya melalui pendokumentasian, perlindungan, pemugaran, pemeliharaan, dan konservasi. Demikian pula Balai Konservasi Borobudur mempunyai tugas melakukan konservasi dan kajian terhadap Borobudur sebagai salah satu *World Cultural Heritage*. Dalam kaitan yang erat dengan tugas UPT tersebut, Balai Arkeologi juga mempunyai peran yang penting sebagai UPT yang diberi tugas untuk melakukan penelitian murni dan terapan secara akademik di bidang kepurbakalaan (arkeologi) serta menyebarluaskan hasil penelitiannya melalui berbagai media.

Selain UPT bidang kebudayaan yang melaksanakan tugas dalam ruang lingkup tugas yang bersifat tangible, juga terdapat UPT yang ruang lingkup tugasnya bersifat *intangible* yaitu Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional. Balai ini mengemban tugas untuk melakukan pengkajian dan pelayanan informasi mengenai kesejarahan dan nilai tradisional yang berakar pada kebudayaan tertentu sesuai spesifik lokasi sebagaimana tercantum dalam tabel di bawah ini.

**Tabel 4-5** Spesifikasi Muatan Tupoksi UPT  
Balai Kajian Sejarah Dan Nilai Tradisional

| NO  | NAMA UPT            | SPESIFIKASI MUATAN TUPOKSI   |
|-----|---------------------|--|
| 1.  | BKSNT Banda Aceh    | Penyebaran kebudayaan dan agama Islam di Indonesia                     |
| 2.  | BKSNT Padang        | prinsip-prinsip kerabat matrilineal                                    |
| 3.  | BKSNT Tanjungpinang | Kebudayaan Melayu  |
| 4.  | BKSNT Bandung       | Masalah akulturasi (perubahan) kebudayaan yang berkembang di Indonesia |
| 5.  | BKSNT Yogyakarta    | Tradisi masyarakat petani menetap yang sudah maju                      |
| 6.  | BKSNT Denpasar      | Pengaruh kebudayaan Hindu di Indonesia                                 |
| 7.  | BKSNT Pontianak     | Masalah kesukuan dan pembauran bangsa                                  |
| 8.  | BKSNT Makassar      | Tradisi tulis bahari ( <i>maritime culture</i> ) dan tulis lontar      |
| 9.  | BKSNT Manado        | Masyarakat di Kepulauan Pasifik  |
| 10. | BKSNT Ambon         | Tradisi masyarakat kepulauan   |
| 11. | BKSNT Jayapura      | Tradisi masyarakat perkauman ( <i>tribal society</i> )                 |

Dengan menganalisis UPT bidang kebudayaan sebagaimana tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya keberadaan dan peranan UPT kebudayaan masih dibutuhkan dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata. Ditinjau dari aspek yuridis, keberadaan UPT kebudayaan tersebut juga memiliki posisi yang cukup kuat mengingat karakteristik tugas dan fungsinya memenuhi kriteria sebagaimana ditentukan dalam PP Nomor 25 Tahun 2000. Di samping itu, keberadaan UPT tersebut di-*back-up* oleh adanya amanat undang-undang seperti UU Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.

Selain UPT-UPT tersebut di atas, Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata masih memiliki UPT lain yang termasuk dalam kelompok perguruan tinggi kedinasan, yaitu Sekolah Tinggi Pariwisata dan Akademi Pariwisata (STP Bandung, STP Bali, Akpar Medan, dan Akpar Makassar). Berbeda dengan UPT lainnya, organisasi perguruan tinggi kedinasan mengacu pada PP Nomor 60 Tahun 1999. Sebagai perguruan tinggi kedinasan, sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, keberadaannya ditujukan untuk meningkatkan pendidikan dan keterampilan bagi pegawai atau calon pegawai instansi yang bersangkutan dan program pendidikannya belum dapat dipenuhi oleh perguruan tinggi umum (PTN/PTS).

Hal yang dihadapi oleh perguruan tinggi kedinasan, termasuk STP dan Akpar adalah bahwa selain mendidik pegawai/calon pegawai, lembaga tersebut juga menerima mahasiswa dari umum dan lulusannya tidak diserap oleh instansi yang bersangkutan atau lembaga pemerintah lainnya. Hal ini telah menjadi diskursus dalam setiap pembicaraan mengenai kelembagaan perguruan tinggi kedinasan karena permasalahan tersebut tidak hanya dihadapi oleh STP/Akpar saja melainkan juga oleh beberapa perguruan tinggi kedinasan di lingkungan instansi pemerintah lainnya.

Permasalahan yang dihadapi menjadi semakin kompleks dengan diterbitkannya UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. UU tersebut menyatakan bahwa pendidikan tinggi kedinasan merupakan pendidikan profesi untuk meningkatkan kemampuan dan keterampilan dalam pelaksanaan tugas kedinasan bagi pegawai dan calon pegawai negeri suatu instansi pemerintah (vide Pasal 29 UU Nomor 20 Tahun 2003). Selanjutnya dalam Penjelasan

Pasal 15 UU tersebut disebutkan bahwa pendidikan profesi adalah pendidikan setelah jenjang sarjana. Secara tekstual ketentuan tersebut diartikan bahwa pendidikan tinggi kedinasan adalah pendidikan program pasca sarjana yang diselenggarakan oleh instansi Pemerintah bagi pegawai/calon pegawai negeri instansi yang bersangkutan.

Ketentuan UU Nomor 20 Tahun 2003 tersebut, tentu saja sangat membatasi perguruan tinggi kedinasan. STP/Akpar hingga saat ini telah berkembang menjadi institusi pendidikan yang unggul dan dapat dikatakan sebagai *center of excellent* di bidang pendidikan pariwisata serta telah diakui pasar baik dalam negeri maupun luar negeri. STP/Akpar juga telah didukung oleh SDM dan sarana/prasarana yang sangat memadai. Dengan mendidik mahasiswa umum, meskipun tidak secara langsung mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, namun secara tidak langsung ikut mendukung pembangunan sektor pariwisata secara keseluruhan.

Munculnya pengaturan baru terhadap perguruan tinggi kedinasan yang mengharuskan adanya transformasi kelembagaan, seyogyanya tidak mengorbankan kepentingan pendidikan dan investasi yang telah berkembang di lingkungan STP/Akpar. Oleh karena itu, diperlukan suatu pertimbangan yang bijak agar STP/Akpar tetap dapat mempertahankan keunggulannya yang juga sudah dikenal secara luas.

Dengan mempertimbangkan hal tersebut, dapat dikemukakan alternatif pengembangan STP/Akpar di masa yang akan datang, sebagai berikut:

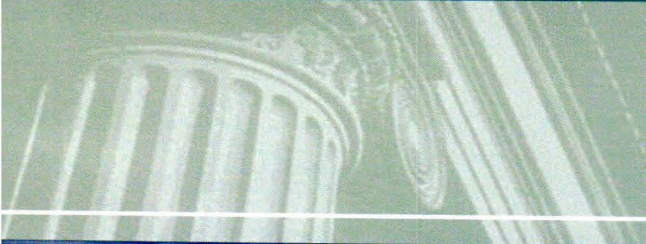
1. Transformasi kelembagaan sesuai dengan ketentuan pengaturan perguruan tinggi kedinasan berdasarkan UU Nomor 20 Tahun 2003. Hal ini akan membawa konsekuensi pada mengecilnya kewenangan STP/Akpar sehingga perlu ada upaya lain untuk mengakomodasikan kapasitas terpasang yang dimiliki STP/Akpar saat ini. Hal ini juga baru dapat dilakukan setelah diterbitkannya PP terkait sebagai tindak lanjut UU Nomor 20 Tahun 2003.

2. Pengalihan kelembagaan STP/Akpar menjadi PTN di bawah Departemen Pendidikan Nasional. Alternatif ini pada prinsipnya tidak akan menimbulkan perubahan yang sangat signifikan terhadap keberadaan STP/Akpar saat ini kecuali kedudukannya tidak lagi di bawah Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata tetapi menjadi di bawah Departemen Pendidikan Nasional. Dengan alternatif ini, STP/Akpar dapat meneruskan program pendidikan bagi mahasiswa umum dan mengembangkan kapasitas terpasang yang dimilikinya. Adapun untuk kepentingan pendidikan bagi pegawai/calon pegawai selanjutnya dapat dilakukan dengan payung kerja sama antara Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata dengan Departemen Pendidikan Nasional c.q. STP/Akpar.
3. Transformasi menjadi Badan Hukum Milik Negara (BHMN). Alternatif ini dapat ditempuh dengan mengubah status STP/Akpar menjadi BHMN seperti yang telah dilakukan oleh 6 PTN (UI, UGM, ITB, IPB, USU, dan UPI). Namun demikian, bentuk BHMN ini juga belum mempunyai payung hukum yang kuat sehingga dalam prakteknya juga menemui beberapa permasalahan. Di samping itu, apabila ditransformasikan menjadi BHMN juga masih perlu didiskusikan apakah kedudukannya masih berada di bawah Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata atau harus dialihkan ke Departemen Pendidikan Nasional. Selain itu, juga terlebih dahulu diperlukan *feasibility study* terhadap STP/Akpar.



# Bab V.

## KESIMPULAN DAN SARAN KEBIJAKAN





# Bab V.

## KESIMPULAN DAN SARAN KEBIJAKAN

---

---

### A. Kesimpulan

---

---

**K**ajian mengenai organisasi, tugas, fungsi lembaga pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata menghasilkan kesimpulan sebagai berikut:

1. Bidang kebudayaan dan bidang kepariwisataan adalah dua bidang yang mempunyai potensi yang dapat disinergikan, yaitu pengembangan budaya dapat dijadikan pilar kepariwisataan, sebaliknya kepariwisataan dapat menjadi pendorong pengembangan budaya.
2. Pengembangan kebudayaan dan kepariwisataan dapat dimasukkan sebagai prioritas penyelenggaraan pemerintahan, mengingat hal tersebut merupakan sumberdaya yang potensial sebagai pendorong utama peningkatan ekonomi masyarakat.



3. Berdasarkan pendekatan sejarah, konseptual, dan perbandingan dengan negara lain, penempatan fungsi kebudayaan dan kepariwisataan dalam penyelenggaraan pemerintahan seharusnya tetap dilakukan oleh lembaga setingkat Kementerian.
4. Kecenderungan perkembangan kelembagaan di bidang kebudayaan dan kepariwisataan di Daerah akibat pelaksanaan otonomi daerah cukup memprihatinkan dan kurang selaras dengan upaya penyesuaian hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Organisasi Perangkat Daerah di bidang Kebudayaan dan Kepariwisata, baik di tingkat Propinsi maupun Kabupaten/Kota sangat bervariasi, ada yang dimunculkan sebagai Dinas sendiri, ada yang terpisah, dan bahkan tidak muncul sama sekali. Dari tidak adanya kompatibilitas dengan organisasi pada Pemerintah Pusat, kecenderungannya sulit untuk melakukan koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
5. Keberadaan Lembaga pemerintah yang menangani kebudayaan dan kepariwisataan didasarkan pada:
  - a. Dimensi filosofis yang berasal dari visi sebagai cita-cita atau keinginan menempatkan fungsi kebudayaan dan kepariwisataan sebagai bagian dari kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
  - b. Dimensi sosiologis, yaitu dibangun sesuai dengan perkembangan aktual masyarakat, sehingga penyelenggaraan fungsi kebudayaan dan kepariwisataan merupakan suatu kebutuhan masyarakat;
  - c. Dimensi yuridis yaitu lembaga pemerintah ini dibangun dalam kerangka hukum dan perundang-undangan sebagai hasil dari rumusan kesepakatan politik dan kebijakan;
  - d. Dimensi manfaat, yaitu terdapat keuntungan atau manfaat yang diperoleh bagi Pemerintah, Masyarakat dan Dunia Usaha baik secara ekonomi, kebijakan, dan perlindungan kehidupan bermasyarakat dan berusaha.
6. Visi dan misi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata sangat relevan dengan tantangan pemerintahan ke depan, terutama menjadi pilar kebangsaan dan ekonomi bangsa.. Di bidang kebudayaan terutama diarahkan bagaimana pengelolaan kebudayaan dalam masyarakat

majemuk dalam rangka pembangunan karakter bangsa serta pengelolaan aset budaya bangsa dalam rangka menumbuhkan kebanggaan berbangsa. Di Bidang Kepariwisata diarahkan terutama, bagaimana bidang ini dapat mengembangkan kebudayaan serta meningkatkan kualitas manusia dan kesejahteraan masyarakat. Visi, misi, dan kebijakan tersebut bercirikan maju dalam barisan terdepan (*leading*), menjadi penggerak utama (*primary mover*), *dinamis*, dan dapat menyesuaikan dengan situasi (*flexible*)

7. Alternatif kelembagaan pemerintah di bidang Kebudayaan dan Kepariwisata dapat berbentuk Departemen atau Kementerian Negara dilengkapi dengan Lembaga Semi Pemerintah di bidang Pengembangan Kebudayaan dan di bidang Kepariwisata yang melibatkan unsur masyarakat dan dunia usaha..
8. Susunan Organisasi masing-masing kelembagaan tersebut, memperhatikan aspek kebulatan tugas dan fungsi, keterkaitan dan pengelompokan yang sesuai serta prinsip-prinsip manajemen modern, fungsi kebudayaan dan pariwisata, besaran fungsinya sebagai berikut:
  - a. fungsi pengelolaan aset budaya nasional;
  - b. fungsi pengelolaan kemajemukan budaya.
  - c. fungsi pengembangan produk pariwisata dan budaya;
  - d. fungsi pemasaran pariwisata dan promosi kebudayaan.
9. Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, khususnya di bidang kebudayaan merupakan mandatori dari kewenangan Pemerintah Pusat dalam pengelolaan aset budaya nasional dan kemajemukan budaya. Namun di bidang Pariwisata, yaitu Sekolah Tinggi Pariwisata dan Akademi Pariwisata yang merupakan pendidikan tinggi kedinasan masih mempunyai permasalahan, terutama kaitannya dengan Undang-undang Nomor 20 tahun 2002 tentang Pendidikan Nasional.

---

## B. Saran Kebijakan

---

**S**aran kebijakan yang dapat disampaikan berdasarkan hasil kajian adalah sebagai berikut:

1. Dilihat dari sudut kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan fungsi pembangunan kebudayaan dan kepariwisataan sebaiknya tetap oleh KEMENTERIAN NEGARA yang dilengkapi dengan LEMBAGA OTONOM DI BIDANG KEPARIWISATAAN DAN BIDANG KEBUDAYAAN. Lembaga ini merupakan kolaborasi antara Pemerintah dan Masyarakat. Dengan pengembangan kelembagaan demikian, diharapkan dorongan pengembangan kebudayaan dan pariwisata akan semakin maju, karena melibatkan secara nyata partisipasi masyarakat.
2. Kajian ini perlu dilakukan kegiatan lanjutan untuk mengevaluasi fungsi pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata dan dirumuskan mana yang benar-benar masih merupakan fungsi pemerintah dan mana yang dapat diserahkan kepada dunia usaha dan masyarakat. Selanjutnya Fungsi pemerintah di bidang kebudayaan dan pariwisata perlu dirumuskan kembali dalam strategi pengembangan kebudayaan dan pariwisata yang lebih komprehensif dan integral, sehingga pengorganisasiannya lebih tajam dan lebih koherens.
3. Kementerian kebudayaan dan pariwisata hendaknya memberikan fasilitasi dan menciptakan sinergi kepada Pemerintah Daerah dalam rangka mengembangkan organisasi perangkat daerah yang menangani kebudayaan dan kepariwisataan, berupa bimbingan atau mengefektifkan media komunikasi yang sudah terbangun saat ini.
4. Unit Pelaksana Teknis (UPT) di lingkungan Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata yang perlu mendapat perhatian lebih lanjut untuk dilakukan pengkajian adalah Sekolah Tinggi Pariwisata dan Akademi Pariwisata. Kelanjutan ini diperlukan sehubungan dengan perkembangan baru kebijakan Pemerintah di bidang pendidikan tinggi kedinasan serta perlunya peningkatan kemampuan Sekolah Tinggi/Akademi tersebut.

# Daftar Pustaka

- Ashkenas, Ron, Dave Ulrich, Todd Jick, Steve Kerr, 1995, *The Boundaryless Organization; Breaking the Chains of Organizational Structure*, Jossey-Bass Publishers.
- Berger, Lance A. Martin J. Sikora with and Doroty R. Berger, 1992, *The Change Management Handbook; A Road Map to Corporate Transformation*, Irwin Professional Publishing.
- Budhisantosa S. Prof Dr., *Pancasila dan Kebangsaan Dalam Masyarakat Majemuk dengan Keanekaragaman Kebudayaan* Seminar tentang Kebudayaan: Makna dan Pengelolaannya dengan Thema Kesadaran Budaya Memperkuat Bangsa.
- Cooper, C., Fletcher, J., Gilbert, D. and Wanhill, S., 1993, *Tourism Principles and Practice*, London: Pitman Publishing.
- Djohar, Setiadi, 1984, *Pelatihan Eksekutif: Manajemen Strategic*, Pusat Pembinaan Manajemen Departemen Pertahanan Keamanan,.
- Gareth R. Jones, 1995, *Organizational Theory: Text and Cases*, Wisley, Publishing Company, Addison, USA.
- Gouliart, Francis J, James N. Kelly, 1995, *Transforming the Organization*, Mcgraw-Hill Inc., USA.
- Hammer, Michael dan James Champy, 1995, *Rekayasa Ulang Perusahaan (Reengineering the Corporation)*, Penerjemah: Widodo dan marcus Prihmito, Gramedia, Jakarta.
- Hatch, Jo Mary, 1997, *Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*, Oxford University Press.
- Harvard Business Review, 1998, *On Mesuring Corporate Performance*, A Harvard Business Review Paperback.
- Husseini, Martani, 1989, *Perencanaan Stegik Dalam Organisasi*, PAU Ilmu-ilmu Sosial Universitas Indonesia.
- Kodhyat, H, 1996, *Sejarah Pariwisata dan Perkembangannya di Indonesia*, Grasindo.
- Kotler, John P., 1996, *Leading Change*, Harvard Business Schol Press, Boston, Massachucests.
- Lubis, S.B. Hari dan Husseini Martani, 1987, *Teori Organisasi*, PAU Ilmu Sosial, Universitas Indonesia.
- Mill, Robert Christie. 1992. *The Tourism System*. Prentice Hall International.
- Nawawi, Hadari, 1991, *Metoda Penelitian Bidang Ilmu Sosial*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

- Osborne, David and Peter Plastrik, 2001, *Memangkas Birokrasi; Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Penerbit PPM.
- Ostroff, Frank, 1999, *The Horizontal Organization; What the Organization of the Future Actually Looks Like and How it Delivers Value to Customers*, Oxford University Press.
- Sedyawati, Edi, Tak Bertahun, *Kesadaran Budaya Dalam Pendidikan, Informasi, dan Industri*, Seminar tentang Kebudayaan: Makna dan Pengelolaannya dengan Tema Kesadaran Budaya Memperkuat Bangsa.
- Sunario, Astrid S., Tak Bertahun, *Kesadaran Budaya Melalui Pendidikan, Informasi dan Industri Pariwisata* Seminar tentang Kebudayaan: Makna dan Pengelolaannya dengan Tema Kesadaran Budaya Memperkuat Bangsa.
- Sutarto, 1993, *Dasar-dasar Organisasi*, Gajah Mada University Press, 1983.
- Thoha, Miftah, 1986, *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, CV Rajawali, Jakarta.
- World Tourism Organization, 2003, *Tourism Highlights, Edition 2003*, Madrid.

**Sumber Lain:**

- ◆ Undang-undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataaan.
- ◆ Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.
- ◆ Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- ◆ Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom.
- ◆ Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara dan perubahannya.
- ◆ Keputusan Menteri Negara Kebudayaan dan Pariwisata Nomor KM. 21/OT.001/MKP/2003 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Menteri Negara Kebudayaan dan Pariwisata.



Diterbitkan oleh :

Proyek Perencanaan Kelembagaan  
Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata  
Jl. Medan Merdeka Barat no 17 Jakarta 10110  
[www.budpar.go.id](http://www.budpar.go.id)  
© 2004



Perpustakaan  
Jenderal