

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Reformasi Birokrasi**

Birokrasi reformasi merupakan bentuk perubahan sistem tata kelola pemerintahan dan administrasi menuju tata kelola yang ideal, transparansi akuntabel dan murni. Dalam sistem pemerintahan, sebelum terjadinya reformasi birokrasi identik dengan sistem hirarki dan otoriter dimana kewenangan dan perintah bersifat vertikal dari atas kebawah dan tidak menguntungkan masyarakat umum. Terminologi birokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *kratein* atau mengatur, sedangkan *bureau* yaitu meja/kantor. Secara umum reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan bentuk pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut aspek kelembagaan, tata laksana pemerintahan dan sumber daya manusia aparatur (Wibawa et al., 2020: 22).

Reformasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998 berjalan secara perlahan, regulasi yang secara khusus mengatur birokrasi secara lengkap diatur 12 tahun setelah terjadinya reformasi birokrasi. Regulasi yang mengatur tercantum pada Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 yang bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara.

Adapun tujuan reformasi birokrasi diantaranya

1. Mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik oleh pejabat di instansi yang bersangkutan;
2. Menjadikan negara yang memiliki *most-improved bureaucracy*;
3. Meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat;
4. Meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi;
5. Meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu) dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi;
6. Menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif, dan efektif dalam menghadapi globalisasi dan dinamika perubahan lingkungan strategis.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, prinsip dalam melaksanakan reformasi birokrasi dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. *Outcomes Oriented*, seluruh program dan kegiatan yang dilaksanakan dalam kaitan dengan reformasi birokrasi harus dapat mencapai hasil (*outcomes*) yang mengarah pada peningkatan kualitas kelembagaan, tatalaksana, peraturan perundang-undangan, manajemen SDM aparatur, pengawasan, akuntabilitas, kualitas pelayanan publik, perubahan pola pikir (*mind set*) dan budaya kerja (*culture set*) aparatur.
2. Terukur, pelaksanaan reformasi birokrasi yang dirancang dengan *outcomes oriented* harus dilakukan secara terukur dan jelas target serta waktu pencapaiannya
3. Efektif dan efisien, pelaksanaan reformasi birokrasi dirancang untuk harus mempertahankan pemanfaatan sumber daya yang efisien dan profesional,

4. Realistik dan Konsisten, output pelaksanaan kegiatan dan program ditentukan secara realistis dapat dicapai secara optimal.
5. Sinergi
6. Inovatif, reformasi birokrasi memberikan ruang gerak untuk inovasi-inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pertukaran pengetahuan untuk menghasilkan kinerja yang lebih baik.
7. Kepatuhan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan
8. Dimonitor, reformasi birokrasi diawasi secara melembaga untuk memastikan semua tahapan dilalui dengan baik, target dicapai sesuai dengan rencana, dan penyimpangan segera dapat diketahui dan dapat dilakukan perbaikan.

Terdapatnya poin-poin dari prinsip ketercapaian reformasi birokrasi dalam *grand desain* tersebut semakin menjadikan arah perubahan tata kelola dan sistem pemerintahan menjadi lebih nyata. Harapan dari reformasi birokrasi diharapkan terbentuk birokrasi yang mampu mendukung dan mempercepat keberhasilan pembangunan-pembangunan di berbagai sektor pemerintahan dan administrasi.

## **2.2 Manajemen Sumberdaya Manusia Aparatur**

Manajemen Sumber Daya Manusia Aparatur memiliki posisi yang strategis pada lembaga pemerintahan karena memiliki peran penting dalam merangkai susunan kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan. Eksistensi yang dimiliki oleh sumber daya manusia aparatur diharapkan mampu untuk memberikan tata kelola dan manajemen terhadap sumber daya manusia secara memadai sehingga tercipta manusia berkualitas, loyal dan berprestasi.

Manajemen sumber daya manusia bergerak untuk mampu mampu berpikir dan bertindak seperti apa yang diharapkan oleh instansi atau lembaga pemerintahan. Manajemen sumber daya manusia aparatur adalah pendekatan terhadap manajemen manusia yang didasarkan kepada nilai-nilai manusia yang memiliki hubungan erat dalam sistem pemerintahan sehingga mampu untuk memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat. Manajemen sumber daya manusia aparatur merupakan suatu proses yang kompleks yang dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Rekrutmen atau penarikan sumber daya manusia, merupakan proses pencarian bakat, seleksi, menemukan kandidat untuk dipekerjakan pada pemerintahan. Prosesnya tidak boleh diabaikan karena untuk menjaga supaya tidak terjadi ketidaksesuaian antara dibutuhkan dan yang ditemukan.
2. Seleksi sumber daya manusia aparatur, yaitu rangkaian kegiatan yang kompleks untuk menentukan dan memilih pelamar yang memenuhi kriteria. Seleksi merupakan serangkaian langkah kegiatan yang dilaksanakan untuk memutuskan apakah seorang pelamar diterima atau ditolak, dalam suatu instansi tertentu setelah menjalani serangkaian tes yang dilaksanakan.
3. Pengembangan sumber daya manusia aparatur, yaitu dilandaskan kepada kenyataan bahwa seorang pegawai membutuhkan serangkaian pengetahuan, keahlian dan kemampuan yang berkembang agar bekerja dengan baik.
4. Pemeliharaan sumber daya manusia aparatur yaitu memberikan semangat optimis bekerja, berdisiplin tinggi, dan bersikap loyal membantu dalam menunjang tercapainya tujuan instansi pemerintahan. Pemeliharaan yang

baik dilakukan dengan program-program kesejahteraan dengan berdasarkan kebutuhan sebagian besar dari aparatur.

5. Penggunaan sumber daya manusia aparatur, yaitu menekankan kepada pelaksanaan tugas dan pekerjaan yang efektif dan efisien.

Manajemen sumber daya manusia aparatus adalah pendayagunaan, pengembangan, penilaian, pemberian balas jasa, dan pengelolaan individu anggota instansi atau lembaga pemerintahan. Manajemen tersebut merupakan aktivitas atau kegiatan yang dilakukan oleh sumber daya manusia di dalam suatu lembaga yang dapat digunakan secara efektif dalam mencapai berbagai tujuan.

Selanjutnya, tujuan secara umum dari manajemen sumber daya manusia aparatur adalah memastikan bahwa suatu lembaga atau instansi pemerintahan mampu untuk mencapai keberhasilan karena memiliki kapasitas dalam pengelolaan dan menggunakan kesempatan. Tujuan dari organisasi manajemen sumber daya manusia merupakan pencapaian tujuan ingin dicapai dengan baik sehingga dibutuhkan sumber daya manusia dalam mendukung kelancaran dalam pelaksanaan instansi. Menurut Schuler et al (2012:34) manajemen sumber daya manusia aparatur memiliki tujuan untuk memperbaiki produktifitas, memperbaiki kualitas, dan mematuhi aspek legal. Tujuan tersebut dapat dijabarkan lebih operasional, yaitu:

1. Tujuan Masyarakat (*Societal Objective*) yaitu bertanggung jawab secara sosial, dalam hal kebutuhan dan tantangan yang timbul dari masyarakat. Artinya adalah instansi pemerintahan memiliki tanggung jawab terhadap masyarakat sehingga diharapkan membawa manfaat bagi masyarakat luas.

2. Tujuan Organisasi (*Organization Objective*), yaitu manajemen sumber daya manusia itu ada (*exist*), maka perlu kontribusi terhadap pendayagunaan organisasi secara keseluruhan. Suatu unit dari manajemen sumber daya manusia merupakan suatu organisasi yang diwujudkan untuk melayani bagian lain dalam organisasi.
3. Tujuan Fungsi (*Functional Objective*) yaitu kontribusi besar untuk melaksanakan kewajiban mereka sesuai dengan aturan Perundang-undangan.
4. Tujuan Personal (*Personal Objective*) yaitu membantu pegawai dalam mencapai tujuan pribadinya dengan memperoleh imbalan dalam bidang sandang, papan, pangan dan kebutuhan kebendaan lainnya. Disisi lain kebutuhan lainnya yang bersifat sosial, psikologis dan intelektualitas. Tujuan pribadi pegawai tersebut diharapkan dapat terpenuhi dan itu merupakan suatu motivasi dan pemeliharaan terhadap aparatur.

Guna mencapai tujuan manajemen sumber daya manusia di atas, maka sumber daya manusia harus dikembangkan dan dipelihara agar semua fungsi instansi dan kelembagaan dapat berjalan seimbang. Kegiatan sumber daya manusia merupakan bagian proses manajemen sumber daya manusia yang paling sentral, dan merupakan suatu rangkaian dalam mencapai tujuan organisasi. Kegiatan tersebut dapat berjalan lancar, apabila memanfaatkan fungsi-fungsi manajemen dengan baik dan bijak.

### **2.3 Pelayanan Publik**

Secara harfiah publik memiliki arti umum, masyarakat umum dan masyarakat pada suatu negara. Litjam Sinambela (2011:28) menjelaskan bahwa publik sudah menjadi bahasa baku dan identik dengan kepentingan khalayak umum atau masyarakat. Berangkat dari pendapat Inu Kencana Syafiie (2008:104) yang menjelaskan bahwa publik merupakan sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, harapan, perasaan dan tindakan yang positif berdasarkan norma-norma yang dimiliki.

Identitas publik pada ilmu sosial dan politik memiliki spesifikasi kepada pelayanan atau pelayanan publik, dimana pelayanan publik identik dengan rangkaian aktifitas yang dilakukan oleh birokrasi untuk memnuhi kebutuhan masyarakat (Dwiyanto, 2017:16). Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan bahwa, segala bentuk kegiatan dalam rangka untuk pengaturan, pembinaan, bimbingan, penyediaan fasilitas, dan/atau jasa yang dilakukan oleh aparatur pemerintah sebagai upaya untuk pemenuhan kebutuhan kepada masyarakat.

Penarikan dasar dari banyaknya pengertian pelayanan publik secara umum memiliki maksud yang seragam, yaitu upaya pemberian pelayanan yang baik kepada publik dalam bentuk barang publik atau jasa publik yang mengandung unsur bertanggung jawab dan dilaksanakan oleh lembaga pemerintahan baik pada tingkat nasional, daerah, regional, dan lokal sesuai dengan rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan pelayanan publik.

Adapun asas-asas yang terkandung dalam pelayanan publik sesuai dengan pasal 4 Undang-Undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik, terdiri dari 12 asas yaitu sebagai berikut:

1. Berlandaskan kepada asas kepentingan umum
2. Asas kepastian hukum
3. Asas kesamaan hak
4. Asas keseimbangan hak dan kewajiban
5. Asas keprofesionalan
6. Asas partisipatif
7. Asas persamaan perlakuan
8. Asas keterbukaan
9. Asas akuntabilitas
10. Asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
11. Asas ketepatan waktu, dan
12. Asas kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan.

Sesuai dengan asas-asas yang terkandung dalam undang-undang tersebut sudah seharusnya lembaga-lembaga pemerintahan dan jajarannya menjalankan sesuai amanat, tujuannya jelas untuk memberikan pelayanan publik yang lebih berkualitas, transparan dan bertanggung jawab. Selanjutnya kaidah penyelenggaraan pelayanan publik memiliki standar pelayanan sebagai pedoman dasar sesuai dengan aturan Undang-undang Nomor 25 tahun 2009. Komponen standar pelayanan publik harus meliputi dasar hukum, prosedur dan mekanisme yang runtut; biaya; produk

pelayanan; fasilitas; kompetisi pelaksanaan; pengawasan dan penilaian; serta jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen.

Selanjutnya, terdapat jenis-jenis pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat hal ini dapat dikelompokkan sesuai dengan keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara Nomor 58 tahun 2002, yaitu:

1. Pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang diberikan dalam bentuk urusan dokumen kependudukan yang terdiri dari akta kelahiran, kartu keluarga, kartu tanda penduduk, akta kematian dan lain-lain.
2. Pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang diberikan dalam bentuk jasa yang dapat dimanfaatkan oleh publik. Yang terdiri dari penyediaan layanan transportasi, jasa pengiriman, jasa kesehatan, pendidikan dan lain-lain.
3. Pelayanan barang, yaitu pelayanan yang diberikan dalam bentuk wujud ada seperti pelayanan listrik, layanan air, telepon, dan lain-lain.

Selanjutnya, jenis-jenis pelayanan publik juga diuraikan berdasarkan pendapat Lembaga Administrasi Negara (LAN) yang menaungi dan memberikan konseptual dasar terhadap aspek pelayanan negara kepada masyarakat. LAN mengelompokkan jenis-jenis dari pelayanan publik, diantaranya yaitu:

1. Pelayanan pemerintahan yang bersifat administratif, yaitu pelayanan yang diberikan kepada masyarakat yang dilaksanakan oleh pegawai pemerintah, seperti layanan SIM, KTP, passport, pajak dan lain-lain.
2. Pelayanan pembangunan yang difokuskan kepada penyediaan sarana dan prasarana yang digunakan oleh masyarakat umum

3. Pelayanan penyediaan utilitas atau pelayanan untuk masyarakat yang berhubungan dengan layanan telepon, layanan air bersih dan lain-lain
4. Pelayanan sandang pangan yaitu layanan yang menyediakan bahan pokok masyarakat, seperti penyediaan perumahan yang murah, penyediaan gas, penyediaan gula, minyak dan lain-lain.
5. Pelayanan kemasyarakatan yaitu pelayanan yang berfokus kepada kegiatan sosial, misalnya layanan pendidikan, layanan rumah yatim dan pinto, layanan pendidikan, dan sejenisnya.

Diketahui bahwa jenis-jenis pelayanan menurut Keputusan MENPAN Nomor 58 tahun 2002 berbeda dengan Lembaga Administrasi Negara, bahwasannya jenis pelayanan menurut Keputusan MENPAN Nomor 58 tahun 2002, terdapat tiga jenis pelayanan yaitu, pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa, sedangkan yang disampaikan oleh Lembaga Administrasi Negara, mengelompokkan ada lima jenis pelayanan di antaranya, pelayanan pemerintahan, pelayanan pembangunan, pelayanan penyediaan utilitas, pelayanan sandang pangan, serta pelayanan kemasyarakatan.

#### **2.4 Kapasitas Pemerintah Daerah**

Peningkatan kemampuan seseorang dan atau sekelompok orang dalam struktur masyarakat seringkali dilakukan oleh organisasi-organisasi lokal atau aktor kepentingan lokal untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia yang mereka miliki (Junaid, 2021). Sebelum dilakukan pengembangan dan peningkatan kapasitas kepada masyarakat, terlebih dahulu dilakukan penguatan organisasi dengan peningkatan kapasitas organisasi lokal atau institusi lokal,

disebut sebagai pemerintah daerah. Pada umumnya peningkatan kapasitas mengacu kepada proses pengembangan individu, kelompok, organisasi, institusi dan kelembagaan dan masyarakat melakukan pengembangan kemampuan secara kolektif untuk mempertajam pencapaian tujuan dan fungsi yang ada pada diri mereka, minimalis penyelesaian masalah dan perluasan pandangan kedepannya (Nugraha, 2014:33).

Menurut Millen (2014:24) karakteristik dari pengembangan dan peningkatan kapasitas terlihat dari pandangan internal yang meliputi individu dan kelompok yang secara berkelanjutan melakukan proses pengembangan dan peningkatan diri. Peningkatan kapasitas pemerintah daerah dilandasi dengan proses peningkatan kemampuan dan pengembangan dalam menjalankan fungsi, tugas pokok, dan tujuan yang telah tersedia dalam penyelesaian masalah serta untuk meningkatkan institusi-institusi yang berkaitan untuk menjalankan roda pemerintahan. Konsep dasar dalam pengembangan dan peningkatan kapasitas khususnya pada pemerintah daerah tidak terlepas dari tiga (3) komponen dasar, yaitu penguatan struktur organisasi dan manajemen, fasilitas dan sarana yang memadai serta jaringan yang luas.

Akhir dari peningkatan kapasitas ditujukan untuk mencapai tingkat ketahanan organisasi yang lebih kuat dari goncangan internal dan eksternal sehingga mampu untuk menyelesaikan tugas pokok, fungsi dan visi-misi yang telah direncanakan. Pada umumnya tujuan dari peningkatan kapasitas diantaranya adalah:

1. Kontrol dan evaluasi secara berkala dan proporsional dalam manajemen fungsi, keuangan dan tanggung jawab untuk peningkatan kapasitas pemerintah
2. Percepatan implementasi desentralisasi sesuai dengan regulasi
3. Pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya alam daerah secara efektif dan efisien

Seiring dengan perkembangan globalisasi, perkembangan dalam konseptual *capacity building* juga mengalami peningkatan pesat dalam hal penelitian dan praktek lapangan sehingga terjadi penambahan variabel indikator yang bertujuan untuk penyesuaian perkembangan struktur dan praktek dalam kehidupan sosial. Menurut Douglas (2012:14) peningkatan kapasitas suatu organisasi bahkan pemerintah daerah ditujukan untuk peningkatan kemampuan dan kompetisi dari setiap individu dan kelompok dalam organisasi; membangun organisasi beserta sistem yang terstruktur; dan melakukan perubahan besar dan penguatan kerangka kerja melalui kebijakan formal, hukum dan norma-norma lainnya yang sesuai aturan.

Adanya konsep dari Douglas memberikan penguatan tentang kerangka pikir yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah dalam peningkatan kapasitas mereka sebagai institusi formal yang memiliki tugas mengatur, mengelola dan juga meningkatkan kapasitas sumber daya manusia atau masyarakat. Pengembangan kapasitas yang dilakukan oleh pemerintah daerah ditujukan untuk meningkatkan kekuatannya dalam sektor publik khususnya dalam pelayanan (Dinica, 2013:18).

Titik fokus dalam peningkatan kapasitas tidak hanya terletak pada instrumen indikator variabel yang digunakan, melainkan juga kepada upaya setiap orang yang terlibat untuk berpikir secara berkelanjutan dalam pemecahan masalah dan kompetisi. Oleh karena itu, Douglas menyatakan bahwa peningkatan kapasitas pemerintah daerah dibutuhkan sumber daya meliputi staff keanggotaan, infrastruktur, teknologi, sumber daya keuangan yang kuat; manajemen yang meliputi strategi kepemimpinan, proses dari program manajemen dan jaringan yang kuat (Douglas & Anastasia, 2017:78).

Selain itu, Junaid (2021:44) mengungkapkan bahwasanya suatu strategi pengembangan kapasitas pemerintah daerah mengacu kepada empat poin utama yaitu peningkatan sistem manajemen, kompetisi pengembangan antar anggota, target lampau batas dan akuntabilitas internal. Masing-masing poin dijelaskan sebagai berikut:

1. *Management System Improvement* pengembangan kapasitas yang mampu menciptakan tata kelola organisasi yang lebih fleksibel dalam menghadapi perubahan. Adaptif dalam perubahan sehingga lebih efektif dan efisien
2. *Developing Staff Competencies* keterkaitan langsung antara manajemen dan kapasitas sumber daya manusia sehingga terjadi kompetisi yang baik dan mampu menciptakan kerjasama antar kelompok
3. *More effective goalsetting* tahapan mencapai akhir perencanaan yang dinilai efektif dengan mengembangkan tata kelola yang paling optimal. Hal ini meliputi sistem nilai, komunikasi dan kepemimpinan serta pengambilan keputusan dalam organisasi.

4. *Internalizing public accountability* pengaturan internal yang berfokus kepada nilai-nilai akuntabilitas sebagai pelayan publik

Berdasarkan deskripsi dari teori peningkatan kapasitas khususnya kepada peningkatan kapasitas pemerintah daerah sebagai aktor penting dalam pengelolaan daerah yang berorientasi kepada peningkatan pelayanan publik, penelitian ini mengacu kepada penjelasan kapasitas pemerintah yang berfokus kepada peningkatan sumber daya manusia dan fasilitas, sarana prasarana serta teknologi. Selanjutnya adalah manajemen pengelolaan yang meliputi strategi kepemimpinan dan jaringan luas daerah dan nasional.

## **2.5 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Peningkatan Kapasitas**

Menurut Soeprapto (2013:77), terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan program pemerintahan dalam peningkatan kapasitas kinerja aparatur negara. Secara khusus, faktor-faktor tersebut dipengaruhi oleh komitmen bersama dalam kesuksesan pelaksanaan program, pola dan gaya kepemimpinan yang digunakan dalam pelaksanaan program, aturan yang jelas dan transparan atau disebut sebagai reformasi peraturan, dan reformasi struktur kelembagaan. Faktor-faktor tersebut dijelaskan sebagai berikut:

1. Komitmen Bersama,

Komitmen bersama atau disebut sebagai *collective commitments* merupakan kesepakatan kolektif dari keterlibatan seluruh aktor dalam sebuah institusi atau lembaga atau organisasi untuk menentukan target pengembangan kapasitas yang akan dilaksanakan. Komitmen bersama merupakan modal dasar yang ditumbuh kembangkan serta dipelihara secara baik dalam

pelaksanaan program peningkatan kapasitas. Tanpa adanya komitmen baik dari pimpinan tingkat atas, menengah maupun bawah dan juga staff yang dimiliki, sangatlah mustahil mengharapkan program pengembangan kapasitas bisa berlangsung apalagi berhasil dengan baik.

## 2. Gaya Kepemimpinan

Faktor pola dan gaya kepemimpinan merupakan hal dasar yang mampu melakukan perubahan sifat dan sikap sebuah instansi, lembaga atau organisasi dalam pelaksanaan program peningkatan kapasitas. Hal ini menjadi *role model* dalam perubahan kapasitas bawahan jika pola kepemimpinan yang digunakan bertujuan untuk perubahan yang lebih baik. Dalam konteks pelaksanaan peningkatan kapasitas pada instansi atau lembaga pemerintahan untuk meningkatkan pelayanan publik harus didorong dengan mekanisme kepemimpinan yang dinamis, sebagaimana sering dilakukan oleh sektor-sektor swasta. Tantangan ke depan yang semakin berat dan juga realitas keterbatasan sumber daya yang dimiliki sektor publik. Kepemimpinan kondusif yang memberikan kesempatan luas pada setiap elemen organisasi dalam menyelenggarakan pengembangan kapasitas merupakan sebuah modal dasar dalam menentukan efektivitas kapasitas kelembagaan menuju realisasi tujuan organisasi yang diinginkan.

## 3. Reformasi Peraturan/Regulasi

Kontekstualitas politik pemerintahan daerah di Indonesia mempengaruhi sifat pelayanan-pelayanan publik bagi masyarakat serta budaya pegawai pemerintah daerah yang selalu berlindung pada peraturan yang ada. Selain itu

juga terdapat faktor legal dan prosedur formal yang merupakan hambatan yang paling serius dalam kesuksesan program pengembangan kapasitas. Oleh karenanya, sebagai sebuah bagian dari implementasi program yang sangat dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan maka reformasi peraturan merupakan salah satu cara yang perlu dilakukan dalam rangka menyukseskan program kapasitas ini.

#### 4. Reformasi Kelembagaan

Berkorelasi dengan faktor sebelumnya yaitu reformasi peraturan, tentunya merupakan salah satu bagian penting dari reformasi kelembagaan. Reformasi kelembagaan pada intinya menunjuk kepada pengembangan iklim dan budaya yang kondusif bagi penyelenggaraan program kapasitas personal dan kelembagaan menuju pada realisasi tujuan yang ingin dicapai. Reformasi kelembagaan menunjuk dua aspek penting yaitu struktural dan kultural. Aspek-aspek tersebut harus dikelola dan menjadi aspek yang penting dan kondusif dalam menopang program pengembangan kapasitas karena pengembangan kapasitas diawali pada identifikasi kapasitas yang dimiliki, sehingga harus ada pengakuan dari personel dan kelembagaan tentang kelemahan dan kekuatan yang dimiliki oleh instansi atau lembaga tersebut. Pengakuan tersebut bersifat sangat penting karena kejujuran tentang kemampuan yang dimiliki merupakan setengah syarat yang harus dimiliki dalam rangka menyukseskan program pengembangan kapasitas.

Berkorelasi dengan faktor-faktor yang mempengaruhi peningkatan kapasitas yang dikemukakan oleh Soeprapto tersebut, peneliti merasa diperlukan penerapan

faktor-faktor yang kondusif dan bijak dalam transformasi pengembangan pariwisata yang berkelanjutan di Kota Batam dengan mengutamakan peningkatan kapasitas yang ada apada pemerintahan Kota Batam dan Dinas Pariwisata Kota Batam.

## **2.6 Pengembangan Sektor Pariwisata**

Pengembangan dalam sektor pariwisata memiliki arti luas dari berbagai para peneliti dan ahli pariwisata, secara umum konsep yang diberikan relatif serupa dengan kerangka pikir masing-masing yang telah disediakan. Menurut Yoeti (2010:18) pengembangan dalam sektor pariwisata merupakan suatu usaha yang ditujukan untuk memenuhi segala fasilitas dan pelayanan yang akan diberikan kepada wisatawan sehingga mereka mampu untuk menikmati seluruh aktifitas pariwisata dan penunjangnya. Sedangkan menurut (Fathani, 2019:347) pengembangan pariwisata identik dengan kesiapan masyarakat lokal dalam memberikan segala kebutuhan sektor pariwisata, pelayanan, keramahan, dan kelengkapan fasilitas dengan kearifan lokal sehingga memiliki nilai khusus bagi wisatawan.

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata, dijelaskan bahwa pariwisata merupakan segala bentuk kegiatan dan aktifitas wisata yang memperoleh dukungan pelayanan serta fasilitas yang disediakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, pengusaha dan masyarakat. Sebagai aktor pemangku kebijakan, pemerintah dituntut untuk selalu menyediakan dan mendukung segala bentuk instrumen wajib dan penunjang dalam mendukung aktifitas pariwisata untuk dinikmati oleh wisatawan. Akibat dari aktifitas wisatawan

yang terjadi di daerah-daerah, terdapat kebermanfaatan yang dirasakan oleh masyarakat lokal yang terdiri dari:

1. Pertumbuhan ekonomi lokal sehingga memberikan dampak kepada nilai kesejahteraan
2. Meminimalisir angka kemiskinan dan pengangguran, karena masyarakat lokal dilibatkan dalam aktifitas pengembangan dan aktifitas pariwisata
3. Promosi kebudayaan lokal kepada masyarakat luas sehingga lebih dikenal
4. Pengenalan lingkungan destinasi wisata kepada wisatawan

Berdasarkan beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa pariwisata adalah suatu perjalanan yang dilakukan untuk rekreasi, liburan dan penambahan wawasan ilmu pengetahuan alam baik dengan keluarga atau teman yang terjadi karena kesadaran sendiri atau tidak karena paksaan. Nilai kebermanfaatan yang diperoleh oleh masyarakat lokal sangat banyak dari peningkatan ekonomi lokal dan promosi kebudayaan dan kearifan lokal kepada masyarakat luas.

Pada umumnya pengembangan dalam sektor pariwisata lokal ditujukan untuk meningkatkan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang telah ada dengan lebih kompleks dari kesiapan, mitigasi dan evaluasi sehingga mampu untuk mengendalikan keadaan saat situasi tidak terduga. Pengembangan pariwisata selalu diperhitungkan dengan melihat keunggulan sehingga mampu untuk memantapkan kebermanfaatan dan keuntungan yang akan diperoleh oleh masyarakat lokal.

Dalam proses pengembangan sektor pariwisata harus direncanakan sesuai dengan keadaan sosial dan lingkungan sekitar destinasi sehingga terbentuk nilai-nilai kebermanfaatan yang jelas untuk pemerintah daerah, tokoh masyarakat dan

masyarakat lokal. Menurut Zaenuri et al (2015:66) dan Yoeti (2010:57) proses perencanaan pengembangan sektor pariwisata memiliki beberapa tahapan yang harus dilakukan dalam pengembangan sektor pariwisata yang efektif, diantaranya adalah:

1. Pengembangan Aksesibilitas

Aksesibilitas menjadi dasar perencanaan pengembangan pariwisata, yang terdiri dari kelancaran akses, keamanan dan kenyamanan dan biaya

2. Pengembangan Atraksi

Atraksi merupakan suatu daya tarik yang memiliki nilai keunggulan berbeda dari daerah-daerah lainnya sehingga menarik perhatian para wisatawan untuk berkunjung dan menikmati. Atraksi wisata terdapat dua macam, yaitu alami dan non-alami, yang terdiri dari kearifan sosial dan budaya masyarakat, cuaca, sifat sosial, kesukuan, sejarah dan lainnya di area destinasi wisata.

3. Pengembangan Transportasi

Transportasi merupakan instrumen paling utama dalam percepatan pengembangan pariwisata karena memiliki dampak besar dalam kelancaran pengembangan objek wisata. Kelengkapan fasilitas transportasi, keamanan dan kenyamanan, lokasi penjemputan dan penurunan wisatawan, terminal dan biayaan transportasi menuju area destinasi wisata.

4. Pengembangan Fasilitas dan Infrastruktur

Kelengkapan fasilitas utama dan penunjang di area destinasi dapat memberikan kepuasan kepada wisatawan,

5. Kesiapan masyarakat

Para wisatawan yang sedang menikmati lingkungan yang belum mereka kenal maka kepastian terhadap jaminan keamanan sangat penting terutama untuk wisatawan mancanegara. Masyarakat menjadi aktor utama dalam pengembangan pariwisata karena menjadi pendamping selama wisatawan menikmati aktifitas wisata.

## **2.7 Pariwisata Berkelanjutan**

Organisasi Pariwisata Dunia yang berada di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa atau disebut sebagai *United Nation World Tourism Organization (UNWTO)* merupakan lembaga yang mengatur pengelolaan sektor pariwisata dunia dari perencanaan, pengembangan dan perancangan pariwisata masa depan yang berkelanjutan (UNWTO, 2017). Dominasi dalam pembahasan sektor pariwisata saat ini adalah fokus kepada pengembangan yang ramah lingkungan atau berkaitan erat dengan pelestarian alam dan budaya (Purnomo et al., 2021:33; Yuwono et al., 2021:64).

Tujuannya adalah untuk memberikan ruang yang lebih luas kepada pelestarian terhadap ekologi sehingga dapat meminimalisir dan mitigasi kerusakan lingkungan selama aktifitas pariwisata berlangsung. Saat ini kerusakan lingkungan sudah sangat tinggi akibat dari sektor pariwisata, terlihat dari peningkatan jumlah limbah dari aktifitas pariwisata, polusi, sanitasi serta norma-norma wisatawan yang seringkali kontra dengan adat dan budaya lokal (Purnomo et al., 2022:244). Oleh karena itu diperlukan sikap yang bijak dari aktor kepentingan, tokoh masyarakat dan masyarakat lokal dalam menciptakan sektor pariwisata yang ramah lingkungan,

ramah sosial dan ramah budaya dan ramah kepada norma dan etika dari kesejahteraan masyarakat setempat.

Menurut UNWTO (2017), terdapat tiga komponen dasar yang harus diperhatikan dan terpenuhi dalam melaksanakan pengembangan pariwisata dengan konsep berkelanjutan, yaitu memperhatikan nilai-nilai keberlanjutan ekologis, sosial budaya dan ekonomi.

1. Keberlanjutan ekologi menyangkut kepada sistem keanekaragaman hayati yang memiliki nilai yang tinggi, dan sudah sangat seharusnya dijauhkan dari aktifitas ekonomi dan aktifitas pariwisata yang dapat mengancam fungsi dari ekologi.
2. Keberlanjutan sosial budaya menyangkut kepada alasan moral dan etika setiap aktifitas wisatawan yang seringkali menggeser atau mengikis kekayaan lokal daerah. Pengembangan konsep pembangunan yang berkelanjutan perlu mempertimbangkan sosial dan kultural, menyebarluaskan nilai-nilai yang menciptakan standar konsumsi yang berbeda dalam batas kemampuan lingkungan. Ada kecenderungan bahwa pemenuhan kebutuhan tersebut akan tergantung pada kebutuhan dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi ataupun kebutuhan produksi pada skala maksimum.
3. Keberlanjutan ekonomi yang kompleks yang mampu mengukur kesejahteraan secara berkelanjutan atau mengukur kesejahteraan berdasarkan lintas generasi

Pembangunan pariwisata berkelanjutan yang sesuai dengan komponen tersebut akan memberikan kepastian terhadap masa depan sektor pariwisata karena

mampu melestarikan komponen penting dari setiap aktifitasnya yang terdiri dari sumber daya alam, modal manusia, dan praktik budaya (Ito, 2021:24). Konsep mengenai sistem keberlanjutan atau (*sustainability*) menjadi marak bagi aktor pembuat kebijakan karena mampu memberikan kestabilan pola hidup manusia dengan keseimbangan alam, sehingga ditekankan kepada setiap sektor industri untuk menerapkan konsep tersebut (Coroş et al., 2017:422). Dalam sektor pariwisata, penjelasan mengenai pariwisata berkelanjutan telah diuraikan dan memiliki tiga instrumen yang pada setiap instrumennya memiliki aspek penjelasan, diantaranya adalah instrumen sumber daya, kegiatan dan masyarakat, yang dimana masing masing instrumen tersebut membawa asas kebermanfaatan (Herdiana, 2020:221).

Ada peningkatan dalam keberhasilan kebijakan dan perencanaan pariwisata berkelanjutan, model pariwisata konvensional dinilai tidak cukup mampu dalam mengatasi masalah umum seperti limbah, polusi dan kerusakan lingkungan dan lebih tertuju kepada mencari keuntungan ekonomi (Guo et al., 2019:442). Teori pembangunan berkelanjutan dapat diterapkan pada sektor pariwisata sebagai sosial dan ekonomi. Kebijakan pariwisata berkelanjutan memungkinkan orang untuk memperhatikan etika pariwisata dan lingkungan, sekaligus meningkatkan pariwisata dan mempromosikan pengembangan moda ramah lingkungan yang lebih sesuai dengan tujuan pembangunan sosial dan ekonomi destinasi.

Memasukkan pariwisata berkelanjutan dalam kebijakan publik merupakan masalah bagi sebagian besar negara, karena kebijakan tersebut memerlukan integrasi horizontal dalam membuat dan merumuskan kebijakan nasional sehingga

kebijakan daerah dapat menyelaraskan ide-ide yang sesuai dengan kearifan lokal yang mereka miliki. Integrasi perubahan struktural dari bawah ke atas, keterlibatan publik, dan keberhasilan penggunaan perencanaan kota. Pedoman yang disepakati untuk mengembangkan pariwisata berkelanjutan tidak berlaku umum untuk semua negara, dan mungkin tidak memiliki koordinasi yang diperlukan saat diterapkan di negara tertentu (Brendehaug et al., 2017:221). Selain itu, masalah pekerjaan berkorelasi dengan kapasitas pariwisata untuk menyediakan layanan berkualitas, dimana pendekatan yang mempertimbangkan keberlanjutan akan mendorong pertumbuhan industri yang menguntungkan (Dinica, 2013:221).

## 2.8 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan bagian penting dalam penulisan karya tulis ilmiah, tugas akhir dan atau skripsi yang sedang peneliti laksanakan. Penelitian terdahulu digunakan oleh peneliti untuk mengulas penelitian-penelitian yang relevan dengan penelitian yang sedang dilaksanakan untuk melihat kesenjangan teori, metode dan temuan penelitian sehingga peneliti mampu untuk membuka celah baru dalam melaksanakan penelitian (research gap). Adapaun daftar penelitian terdahulu yang menjadi bahan referensi oleh peneliti sebagai berikut:

**Tabel 2.1** Penelitian Terdahulu

No	Judul dan Pengarang	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1	(Krisnanto & Suryawati, 2019) Peningkatan Kapasitas Aparatur Pemerintah Daerah dalam Perencanaan Pembangunan	Kualitatif Deskriptif	Masih banyak aparatur pemerintah daerah yang belum memiliki kapasitas untuk merencanakan kegiatan program pembangunan yang inovatif. Diperlukan informasi data untuk mengetahui faktor yang menjadi akar penyebab rendahnya kapasitas aparatur pemerintah daerah untuk melakukan perencanaan pembangunan.

2	(Kushartono et al., 2022) Peningkatan Kapasitas Pemerintah Desa Melalui Tata Kelola Aset Desa	Kualitatif Deskriptif	Pengelolaan aset desa selama ini hanya terbatas pada pencatatan saja. Belum sampai pada pengelolaan yang mampu menghasilkan pendapatan desa serta berdaya guna dalam jangka panjang. Program Studi Ilmu Pemerintahan melakukan pengabdian kepada masyarakat (Pengmas) berupa pendidikan dan pelatihan untuk memberikan wawasan kepada para aparatur pemerintah desa dalam mengelola aset desa. Pelaksanaan ini diikuti oleh berbagai perangkat desa yang berada di seluruh wilayah Indonesia.
3	(Linda, 2019) Peningkatan Kapasitas Pemerintah Desa di Kecamatan Cimerak Kabupaten Pangandaran	Kualitatif Deskriptif	Penguatan kapasitas Pemerintahan Desa di Desa Sukajaya Kecamatan Cimerak Kabupaten Pangandaran belum terlaksana dengan baik sesuai dengan pembangunan kapasitas menurut Haryono (2012:46) yaitu dimensi Pembangunan SDM, dimensi penguatan organisasi, reformasi kelembagaan. Adanya upaya-upaya yang dilakukan: memberikan teguran terhadap aparatur desa dan anggota lembaga desa untuk mengikuti bimbingan teknis, meningkatkan pengetahuan dan pemahaman dengan mengikuti seminar atau bimtek, berkoordinasi agar dapat melakukan pendampingan terhadap aparatur perangkat desa secara rutin dan berkelanjutan, komunikasi untuk membahas terkait dengan peraturan tentang pelaksanaan kerjanya.
4	(Soeprapto & Riyadi, 2013) Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Menuju Praktik Good Governance		Infrastruktur merupakan prioritas kebijakan dalam pengembangan objek wisata dengan skor 0,424. Sedangkan prioritas paling rendah adalah penguatan kelembagaan dengan skor 0,155. Oleh karena itu pengembangan pariwisata dapat dilakukan dengan meningkatkan sarana dan prasarana serta diperlukan dukungan kelembagaan yang penuh dari pemerintah dan aktor kepentingan di Ponorogo
5	(Pratiwi & Christina, 2020) Peningkatan kapasitas pemerintah dalam pariwisata desa di Bantul	Kualitatif Deskriptif	Keterlibatan masyarakat lokal signifikan dalam mengelola dan mengembangkan ekowisata sedangkan peran pemerintah tidak signifikan karena respon yang diberikan hanya sebatas kontrol dan evaluasi. Selain itu respon yang diberikan oleh pemerintah relatif lambat dan cenderung menunggu pengembangan destinasi secara mandiri oleh masyarakat.
6	(Dinica, 2013) Sustainable Tourism Practice in Dutch	Qualitative	Koordinasi horizontal dan vertikal otoritas publik yang direkomendasikan secara internasional dan kebijakan tidak dilaksanakan karena desain yang mengikuti prinsip-prinsip pemerintahan neo-liberal, berlawanan dengan kinerja keberlanjutan sektor pariwisata. Meskipun ada dukungan untuk lebih

			banyak koordinasi, tidak ada visi yang menyatu tentang bagaimana aspek-aspek khusus darinya harus diatur dengan sebaik-baiknya.
7	(Fauzi, 2016) Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Proses Masyarakat Ekonomi ASEAN	Kualitatif Deskriptif	Pengembangan kapasitas merupakan bagian penting dalam peningkatan kemampuan teknis dan manajerial. Masyarakat Ekonomi Asean adalah merupakan bagian dari integrasi masyarakat kawasan ASEAN dalam bidang ekonomi, sehingga dinilai mampu menciptakan ekonomi yang seimbang dan stabil dalam peningkatan. Hasil penelitian menunjukkan perlu kesepakatan bersama dalam membangun pilar-pilar untuk peningkatan kapasitas pemerintah yang berdaya saing dan kompetitif untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, menekan angka kemiskinan dan meningkatkan standar hidup masyarakat. Integrasi diperlukan dalam mengarahkan ASEAN sebagai punggung ekonomi Asia, sejalan dengan otonomi dan tata kelola yang bijak.
8	(Rizani & Rahayu, 2021) Peningkatan Kapasitas berjenjang Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Sanitasi Permukiman	Kualitatif Deskriptif	Masih adanya pemerintah daerah yang belum mensinkronkan dokumen Strategi Sanitasi Kabupaten/Kota dengan dokumen perencanaan pembangunan. Maka diperlukan metode pendampingan dalam bentuk peningkatan kapasitas pemerintah daerah. Hasil peneliti menyebutkan bahwas sosialisasi jadwal webinar harus dilakukan secara aktif agar audiens mengetahui jadwal webinar yang akan diselenggarakan. Metode <i>blended learning</i> sangat efektif membantu proses <i>transfer knowledge</i> dan pemahaman serta dapat memotivasi peningkatan kapasitas pengelola sanitasi di daerah.
9	(Koem et al., 2019) Peningkatan Kapasitas Masyarakat Dalam Mengurangi Risiko Bencana di Desa Bandung Rejo, Gorontalo	Kualitatif Deskriptif	Upaya yang dilakukan agar tercapainya peningkatan kapasitas meliputi: (1) aspek kelembagaan melalui pembentukan forum Pengurangan Risiko Bencana (PRB) dan Tim Siaga Bencana Masyarakat (TSBM), (2) aspek pengembangan kapasitas melalui sosialisasi dan pelatihan penyusunan rencana pengurangan bencana dan rencana kontigensi, (3) aspek penyelenggaraan pengurangan bencana melalui program pembuatan peta ancaman serta pembuatan rambu-rambu peringatan dini bencana. Hasil yang dicapai dari sosialisasi dan pelatihan yaitu tersedianya dokumen analisis risiko bencana desa Bandung Rejo. Hasil identifikasi dan analisis diperoleh dua titik rawan banjir yang mampu menjangkau lahan pertanian dan fasilitas sarana dan prasarana. Terselenggaranya program peningkatan

			kapasitas masyarakat di Desa Bandung Rejo dapat memberikan stimulus kepada pemerintah daerah dan masyarakat tentang pentingnya antisipasi bencana.
--	--	--	--

## 2.9 Kerangka Pemikiran Penelitian

Peningkatan kapasitas pemerintah dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan di Kota Batam merupakan aspek penting dalam mengembangkan potensi-potensi alam yang tersedia untuk dijadikan sebagai objek wisata. Selama ini kota Batam dikenal sebagai daerah industri dan pusat perdagangan, sehingga aktifitas dan mobilitas manusia hanya sebagai bisnis dan jual-beli. Diperlukan suatu strategi baru dalam peningkatan kapasitas pemerintah untuk dapat mengembangkan potensi-potensi yang ada di Kota Batam sebagai destinasi wisata yang mampu bersaing dengan daerah-daerah lainnya di Kepulauan Riau. Jika pengembangan dapat dilakukan dengan baik, maka wisatawan lokal dan mancanegara akan secara terus menerus datang berkunjung, hal ini dikarenakan letak geografis kota Batam yang strategis di perbatasan antar negara.

Dalam penelitian ini kerangka pikir penelitian dibangun berdasarkan teori peningkatan kapasitas pemerintah yang meliputi sumber daya, manajemen pengelolaan dan jaringan promosi. Dimana setiap indikator dikorelasikan dengan variabel pengembangan sektor pariwisata berkelanjutan yang terdiri dari: pengembangan aksesibilitas, atraksi, transportasi, fasilitas dan infrastruktur, serta kesiapan masyarakat.

**Gambar 2.1** Kerangka Pikir Penelitian

