

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kebudayaan adalah elemen khas yang dimiliki oleh setiap negara dan dapat menjadi ciri khas serta identitas dari negara tersebut. Kebudayaan adalah segala sesuatu yang diciptakan berdasarkan pada budi dan akal manusia, kebudayaan tidak akan ada tanpa adanya manusia, dikarenakan manusia adalah subjek dari kebudayaan tersebut (Sumarto, 2019). Indonesia merupakan salah satu negara dengan keberagaman budaya yang menyebar dari Sabang hingga Merauke, setiap daerah di Indonesia memiliki keunikan dan keotentikan budaya yang dapat diwariskan kepada generasi berikutnya. Keberagaman budaya yang ada di Indonesia meliputi bahasa, tarian tradisional, musik, upacara adat dan lain-lain

Budaya yang autentik tersebut tentunya memerlukan pelestarian dan pengembangan, Pemerintah memiliki tanggung jawab yang besar dalam pelestarian dan pengembangan kebudayaan lokal sehingga pemerintah telah menerbitkan berbagai kebijakan mengenai pelestarian dan pengembangan kebudayaan lokal. Hal tersebut tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Pemajuan Kebudayaan, Undang-Undang ini dirumuskan sebagai langkah strategis Pemerintah untuk melindungi dan mengembangkan Kebudayaan yang ada di Indonesia. Dengan adanya kerangka hukum yang jelas, Undang-Undang ini tidak hanya bertujuan untuk memastikan bahwa kebudayaan harus dilestarikan tetapi juga dapat dimanfaatkan sebagai sumber daya dalam pembangunan nasional yang berkelanjutan.

Pemerintah Republik Indonesia telah mengupayakan berbagai hal untuk melakukan pelestarian kebudayaan lokal. Berikut merupakan langkah yang telah dilakukan oleh Pemerintah sebagai upaya untuk melestarikan dan memajukan kebudayaan lokal:

1. Pendaftaran ke UNESCO, Pemerintah aktif untuk mendaftarkan warisan budaya Indonesia ke dalam daftar UNESCO, meliputi kebudayaan benda maupun tak benda sehingga mendapatkan pengakuan secara internasional dan dapat mengurangi resiko diakui oleh negara lain.
2. Penyelenggaraan program pelestarian kebudayaan, Pemerintah Pusat maupun Daerah telah banyak melakukan program pelestarian kebudayaan sebagai agenda tahunan. Penyelenggaraan program pelestarian ini juga dapat dijadikan sebagai promosi budaya Indonesia dan juga menjadi daya tarik wisata.
3. Dukungan anggaran untuk program pelestarian kebudayaan, Pemerintah melalui Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi setiap tahunnya mengusulkan anggaran untuk program prioritas yakni program pemajuan dan pelestarian bahasa dan kebudayaan. Serta Pemerintah daerah yang telah menyiapkan anggaran untuk program pelestarian kebudayaan melalui APBD.
4. Promosi kebudayaan, Pemerintah telah berupaya untuk melakukan promosi mengenai kebudayaan yang ada di Indonesia dengan memanfaatkan berbagai macam cara guna mempromosikan kebudayaan yang ada di Indonesia baik secara online maupun offline. Sebagai contoh yaitu bentuk

promosi online yaitu Pesona Indonesia (*Wonderfull Indonesia*) yang aktif melakukan promosi mengenai kebudayaan dan keunikan yang ada di Indonesia.

Pelestarian kebudayaan lokal dapat dijadikan strategi oleh Pemerintah Daerah untuk mempromosikan kekayaan budaya yang ada di Daerahnya. Kekayaan budaya tersebut selanjutnya dapat dikembangkan menjadi wisata kebudayaan yang dapat berdampak positif baik bagi Pemerintah maupun masyarakat.

Kabupaten Ponorogo merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Jawa Timur yang memiliki kekayaan budaya yang ada. Kekayaan budaya tersebut kemudian dikembangkan menjadi wisata kebudayaan yang dapat dijadikan sebagai sarana promosi daerah. Berikut merupakan kategori destinasi wisata yang ada di Kabupaten Ponorogo.

Tabel 1. 1 Kategori Destinasi Wisata di Kabupaten Ponorogo

No	Wisata Alam	Wisata Buatan	Wisata Religi	Wisata Budaya	Wisata Minat Khusus
1	Telaga Ngebel	Tubing Mendak Lereng Wilis	Masjid dan Makam Tegalsari	Grebeg Suro	Gunung Gajah
2	Air Terjun Sunggah	Kolam Renang Titro Menggolo	Makam Bathoro Katong	Festival Nasional Reyog Ponorogo dan Festival Reog Remaja	Tanah Goyang
3	Air Terjun Coban Lawe	Pemandian Air Panas Tirto Husodo	Astana Srandil	Kirab Bedhol Pusaka dan Kirab Pusaka	Gunung Bedes
4	Air Terjun Pletuk	Wana wisata Gunung Beruk	Goa Maria Sendang Tirto Waluyojati	Festival 1000 Dinar dan Larungan Telaga Ngebel	Tumpak Pare
5		Bukit Suharto		Grebeg Tutup Suro Bantarangin	

6		Sendang Bulus		Reog Ponorogo	
---	--	------------------	--	---------------	--

Sumber: Disbudparpora Kabupaten Ponorogo, November 2024

Salah satu daya tarik yang menjadi ciri khas dari Kabupaten Ponorogo adalah Gelaran Grebeg Suro Ponorogo. Pelaksanaan Grebeg Suro ini berdasar pada Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 138 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan, Organisasi, Uraian, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja di Dinas Kebudayaan Pariwisata Pemuda dan Olahraga, dalam pertaturan tersebut menekankan akan pentingnya pelestarian kebudayaan yang berakar pada nilai-nilai luhur dan kepercayaan yang ada pada masyarakat. Pelaksanaan Grebeg Suro Ponorogo harus dijalankan guna pelestarian kebudayaan yang ada di Kabupaten Ponorogo. Berikut merupakan alasan penyelenggaraan Grebeg Suro Ponorogo; 1). Memperbaiki mutu dari kesenian dan kebudayaan yang ada di Kabupaten Ponorogo, 2). Menyokong kegiatan pariwisata daerah di Kabupaten Ponorogo, 3). Merayakan peringatan tahun baru islam 1 Muharram. 4). Meningkatkan perekonomian dari aktivitas tersebut (Khoirurrosyidin, 2019).

Perayaan Grebeg Suro di Kabupaten Ponorogo memiliki keunikan dibandingkan dengan perayaan Grebeg Suro di daerah lain. Agenda *Grebeg Suro* di Kabupaten Ponorogo memiliki runtutan acara yang sangat panjang dengan memanfaatkan kearifan lokal yang tidak hanya berbasis budaya saja tetapi kegiatan-kegiatan penunjang yang dapat menarik wisatawan. Sebagai contoh yaitu Larungan Sesaji Telaga Ngebel, Lampah Ratri, Kirab Budaya, dll. Kemudian untuk rangkaian acara non kebudayaan sebagai berikut; Grebeg Suro Adventure Offroad VI (GSAO), Bupati Cup “ESPORT” Indonesia, Festival Layang-layang dll. Adanya

rangkaian acara tersebut dapat menarik partisipan dari komunitas-komunitas yang ada.

Rangkaian acara Grebeg Suro ini dapat meningkatkan kunjungan wisata yang ada di Kabupaten Ponorogo. Berbagai promosi telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah guna memperkenalkan gelaran Grebeg Suro Ponorogo. Grebeg Suro Ponorogo memiliki potensi yang sangat besar untuk menarik wisatawan baik lokal maupun mancanegara. Salah satu rangkaian acara yang ada di Grebeg Suro Ponorogo yaitu Festival Nasional Reog Ponorogo telah meraih KEN (Karisma Event Nusantara) tiga tahun berturut-turut dan Reog Ponorogo telah diakui oleh Unesco sebagai warisan budaya tak benda.

Pelaksanaan kegiatan Grebeg Suro Ponorogo memerlukan anggaran yang cukup besar agar seluruh rangkaian acara yang ada dapat berjalan sesuai dengan tujuan. Hal tersebut dikarenakan kompleksitas acara serta skala perayaan yang melibatkan banyak pihak serta rangkaian kegiatan yang panjang, sehingga Pemerintah harus menyediakan anggaran yang memadai. Anggaran yang digunakan untuk melaksanakan rangkaian acara Grebeg Suro setiap tahunnya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dialokasikan untuk mendukung berbagai kegiatan serta keperluan yang ada dalam acara Grebeg Suro Ponorogo. Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 418 Tahun 2023 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2024. Peraturan Bupati tersebut telah menetapkan anggaran bagi setiap program yang akan berjalan pada tahun 2024, salah satunya adalah program Grebeg Suro Ponorogo.

Grebeg Suro Ponorogo dalam pelaksanaannya selalu dipegang oleh Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Ponorogo, mulai dari penganggaran hingga manajemen event. Pada pelaksanaan Grebeg Suro Ponorogo tahun 2024, pengelolaan event grebeg suro baik dalam hal penganggaran serta manajemen event, hal tersebut dikarenakan kebutuhan biaya yang diperlukan untuk pelaksanaan grebeg suro ponorogo semakin besar.

Tabel 1. 2 Jumlah Anggaran Grebeg Suro Ponorogo

Tahun	Anggaran
2022	Rp. 7,9 Miliar
2023	Rp. 1,9 Miliar
2024	Rp. 450 Juta

Sumber: Disbudparpora Kabupaten Ponorogo, November 2024

Anggaran diatas menunjukkan penurunan setiap tahunnya, hal tersebut dikarenakan banyaknya prioritas alokasi anggaran pada program dan kegiatan lainnya. Penurunan anggaran ini menjadi perhatian khusus bagi Pemerintah Kabupaten Ponorogo khususnya Dinas Kebudayaan Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kabupaten Ponorogo. Pada pelaksanaan Grebeg Suro Ponorogo tahun 2024 anggaran yang diperlukan mencapai 5,6 Miliar, dengan alokasi anggaran sebagai berikut;

Tabel 1. 3 Alokasi Anggaran Grebeg Suro Ponorogo 2024

No	Jenis Produksi	Anggaran
1.	Opening dan Closing	Rp. 2 Miliar
2.	Festival Nasional Reog Ponorogo	Rp. 1,5 Miliar
3.	Event Rangkaian	Rp. 800 Juta
u	Grebeg Suro Expo	Rp. 600 juta
5.	Publikasi	Rp. 500 Juta
6.	Akomodasi	Rp. 80 Juta
7.	Kesekretariatan	Rp. 120 Juta
	Grand Total	Rp. 5,6 Miliar

Sumber: Disbudparpora Kabupaten Ponorogo, November 2024

Penurunan anggaran tersebut dikarenakan pembebanan ke APBD tidak akan mewujudkan efisiensi anggaran, seperti yang diungkapkan oleh Bupati Ponorogo dalam eposREGIONAL.com seperti berikut:

“...meskipun Grebeg Suro merupakan acara penting untuk pelestarian budaya dan menarik wisatawan, penggunaan APBD untuk mendanai seluruh kegiatan ini tidak ideal, pagelaran budaya itu bagus dan keren. Tapi kalau menjadi kolesterol bagi APBD tetap saja kurang baik” (sumber : <https://regional.espos.id/grebeg-suro-ponorogo-2024-butuh-dana-rp56-miliar-bupati-minta-tak-bebani-apbd-1931274/> diakses pada 19 November 2024).

Hal tersebut menjadi alasan mengapa anggaran pada Program Pelestarian Kebudayaan Grebeg Suro mengalami penurunan setiap tahunnya, mengingat besarnya anggaran yang diperlukan dan masih banyaknya prioritas lain yang membutuhkan pendanaan dari APBD, sehingga pada pelaksanaan Grebeg Suro 2024 Disbudparpora Ponorogo nyaris tanpa menggunakan APBD, tanpa menggunakan disini tidak berarti tanpa menggunakan sokongan APBD tetapi mengurangi anggaran yang ada.

Untuk mengatasi keterbatasan anggaran tersebut Pemerintah Kabupaten Ponorogo melakukan terobosan baru berupa kerjasama dengan pihak ketiga. Pihak ketiga disini merupakan swasta melalui *Event Organizer*. Kerjasama ini digunakan untuk menutupi kekurangan anggaran yang ada, seperti yang diungkapkan oleh Kepala Dinas Kebudayaan Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kabupaten Ponorogo dalam Surabayapagi.com sebagai berikut:

“...dengan modal dana yang hanya Rp. 450 Juta, Disbudparpora sekarang harus mulai mencari terobosan baru melakukan koordinasi mencari mitra kerjasama. Mitra tersebut membantu Ponorogo dalam menata kelola manajemen event dan juga pendanaanya” (sumber: <https://surabayapagi.com/news-248659-event-besar-grebeg-suro-ponorogo-2024-nyaris-tanpa-gunakan-apbd/> diakses pada 19 November 2024).

Pemerintah Kabupaten Ponorogo menggandeng swasta disini yaitu *Event Organizer* Nasional yaitu Local Hero Motivation Indonesia yang berasal Sukoharjo, Jawa Tengah. Selain mengkonsep rangkaian acara Grebeg Suro, Local Hero Motivation juga memiliki peranan sebagai narhubung antara Pemerintah dengan sponsor untuk menutupi kekurangan anggaran pada Grebeg Suro Ponorogo 2024. Dari total anggaran yang dibutuhkan yaitu Rp. 5,6 Miliar diproyeksikan bersumber dari 70% pemasukan dana sponsor, 20% dari penjualan tiket penonton, 5% dari APBD dan 5% dana lain-lain. Selain menangani anggaran dalam gelaran Grebeg Suro, EO (Local Hero Motivation) juga memiliki peranan penting untuk memotivasi pemuda Kabupaten Ponorogo untuk ikut serta dalam gelaran Grebeg Suro Ponorogo, diantaranya Duta Wisata Kabupaten Ponorogo (Kakang Senduk Ponorogo), Pemuda Kabupaten Ponorogo yang disaring kemudian menjadi *Volunteer* Grebeg Suro Ponorogo, budayawan, konten creator yang dilibatkan.

Adanya kolaborasi antara Pemerintah dan Non-Pemerintah tidak membuat kemeriahan gelaran Grebeg Suro Ponorogo meredup tetapi lebih meriah dari tahun sebelumnya, hal ini dibuktikan dengan antusias warga Ponorogo maupun luar Ponorogo yang mengikuti Grebeg Suro Ponorogo dari awal hingga gelaran selesai. Terdapat banyak inovasi yang dapat meningkatkan event Grebeg Suro Ponorogo seperti *ticketing* yang dapat dibeli secara online melalui *website*. Selain ini dalam gelaran Grebeg Suro Ponorogo melibatkan sejumlah UMKM dan Bumdes yang membuka stand di sekitaran venue panggung utama alun-alun Ponorogo yang menjadi pusat acara Grebeg Suro Ponorogo, sehingga dalam pelaksanaannya acara

Grebeg Suro tidak hanya semata melestarikan kebudayaan saja tetapi juga dapat meningkatkan aktifitas perekonomian lokal.

Rangkaian acara Grebeg Suro Ponorogo juga melibatkan berbagai stakeholder, salah satu rangkaian acara yaitu Festival Reog Remaja, Festival Nasional Reog Ponorogo, kirab budaya, dalam acara tersebut Pemerintah melibatkan instansi pendidikan untuk ikut serta memeriahkan rangkaian acara Grebeg Suro tersebut, sehingga semua pihak dapat terlibat dalam pelaksanaan pelestarian kebudayaan Grebeg Suro Ponorogo.

Penerapan *collaborative governance* dalam konteks ini menjadi sangat relevan, dikarenakan konsep ini menekankan pentingnya kolaborasi antara Pemerintah, organisasi Non-Pemerintah, masyarakat, guna menciptakan sebuah efisiensi dalam pelaksanaan sebuah program pemerintahan. Diharapkan dengan adanya kolaborasi dapat menciptakan sinergi yang tidak hanya mengurangi beban anggaran APBD saja tetapi juga dapat meningkatkan partisipasi masyarakat secara aktif dalam penyelenggaraan acara Grebeg Suro Ponorogo.

Collaborative Governance pada buku Anshell dan Gash (2008) dalam (Astuti, R.S., Warsono, H., & Rachim, 2020) menjelaskan bahwa *Collaborative Governance* merupakan cara pengelolaan pemerintah yang melibatkan secara langsung pemangku kepentingan di luar pemerintahan atau negara, berorientasi pada konsensus dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik serta program-program publik. *Collaborative Governance* pada buku teori Anshell dan Gash (2008) dalam (Astuti, R.S., Warsono, H., & Rachim, 2020) dapat dilihat melalui 4

(empat) variabel utama, yakni yang pertama kondisi awal terdapat 3 variabel besar kondisi awal diantara lain: ketidakseimbangan sumber daya dan pengetahuan antar pemangku kepentingan, sejarah dimasa lalu yang telah dilakukan oleh pemangku kepentingan, dan bentuk dorongan serta kendala dalam kolaborasi. Variabel kedua yaitu desain kelembagaan yaitu bagaimana aturan dasar dalam berkolaborasi. Variabel ketiga adalah kepemimpinan yaitu aktor yang dapat dipercaya serta diterima oleh pemangku kepentingan yang dapat diandalkan sebagai mediator di dalam kolaborasi. Dan variabel yang ke empat adalah proses kolaborasi yang memiliki lima tahapan yaitu dialog tatap muka, membangun kepercayaan, komitmen terhadap proses, pemahaman bersama, hasil sementara.

Variabel pertama pada kondisi awal, dimana ketidakseimbangan mengenai sumber daya serta pengetahuan pemangku kepentingan. Dalam pelaksanaan Grebeg Suro Ponorogo dengan kebutuhan anggaran yang besar pada setiap tahunnya yang bernilai miliaran rupiah terjadi penurunan yang signifikan pada tahun 2024 yaitu anggaran yang diambil dari APBD sejumlah Rp. 450 juta. Hal tersebut menjadi permasalahan yang baru bagi Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga Kab. Ponorogo untuk mencari jalan keluar yaitu berupa kolaborasi dengan pihak swasta. Hal tersebut dibuktikan dengan pernyataan dari Bapak Oki Widyanarko selaku Kepala Bidang Kebudayaan Disbudparpora Kab. Ponorogo sebagai berikut'

“masalah utama dalam grebeg suro ponorogo tahun 2024 ini itu adalah kekurangan anggaran karena titah bupati menyarankan untuk melakukan efisiensi anggaran.” (Wawancara pada 21 November 2024 di Disbudparpora Kab. Ponorogo).

Variabel kedua yaitu Desain Kelembagaan, dalam pelaksanaan Grebeg Suro Ponorogo sebelum adanya kolaborasi dengan pihak swasta, Disbudparpora Kab. Ponorogo berdasarkan kepada peraturan yang ada yaitu Peraturan Bupati Nomor 138 Tahun 2019 tentang Kedudukan, Susunan, Organisasi, Uraian, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja di Disbudparpora Kab. Ponorogo. Dalam peraturan tersebut telah diatur mengenai tugas Disbudparpora sebagai pelestari budaya.

Variabel ketiga yaitu kepemimpinan, sebelum adanya kolaborasi dengan pihak swasta pelaksanaan Grebeg Suro Ponorogo kepemimpinan fasilitatif dipegang langsung oleh pemerintah kabupaten Ponorogo yaitu Sekretaris Daerah Kabupaten Ponorogo sebagai penanggung jawab utama dan Bidang Kebudayaan Disbudparpora Kab. Ponorogo sebagai penjalanan program.

Variabel keempat yaitu proses kolaborasi, terdapat 5 variabel utama dalam proses kolaborasi yaitu dialog tatap muka, membangun kepercayaan, komitmen terhadap proses, pemahaman bersama, serta hasil sementara seluruhnya dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Ponorogo dan Disbudparpora Kab. Ponorogo

Berdasarkan Berdasarkan latar belakang dan observasi di atas, peneliti melihat bahwa dengan adanya kolaborasi antara Pemerintah dengan Pihak Ketiga dapat menciptakan sebuah hubungan timbal balik yang positif. Selain dapat menciptakan efisiensi anggaran dapat juga melibatkan peran aktif masyarakat. Sehingga perlu dilakukan penelitian lebih mendalam mengenai bagaimana *collaborative governance* dalam pelaksanaan program pelestarian kebudayaan *grebeg suro* Kabupaten Ponorogo. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan bagaimana proses kolaborasi yang ada, peneliti menggunakan teori Ansell dan Gash

(2008) dalam (Astuti, R.S., Warsono, H., & Rachim, 2020) kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan, proses kolaborasi. Oleh karena itu, dalam penelitian ini peneliti menetapkan judul yakni **“Collaborative Governance dalam Pelaksanaan Program Pelestarian Kebudayaan di Kabupaten Ponorogo (Studi Pada Grebeg Suro Ponorogo Tahun 2024)”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang peneliti uraikan diatas maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah tentang bagaimana *“Collaborative Governance* dalam Pelaksanaan Program Pelestarian Kebudayaan di Kabupaten Ponorogo (Studi Pada Grebeg Suro Ponorogo Tahun 2024).

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis, mendeskripsikan, serta mendalami bagaimana *Collaborative Governance* dalam Pelaksanaan Program Pelestarian Kebudayaan (Studi Pada Grebeg Suro Ponorogo Tahun 2024).

1.4 Manfaat Penelitian

Dilakukannya penelitian ini tentunya memberikan manfaat kepada penulis maupun pihak yang memerlukannya. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Adanya penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi dunia pendidikan khususnya mengenai *collaborative governance* dalam pelaksanaan program pelestarian kebudayaan di Kabupaten Ponorogo (Studi pada Grebeg Suro Ponorogo Tahun 2024)

1.4.2 Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Untuk menambah serta memperdalam pengetahuan penulis mengenai *collaborative governance* dalam pelaksanaan program pelestarian kebudayaan di Kabupaten Ponorogo (Studi pada Grebeg Suro Ponorogo Tahun 2024)

b. Bagi Dinas Kebudayaan Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kabupaten Ponorogo

Penelitian ini dapat memberikan kontribusi dan masukan bagi Dinas Kebudayaan Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kabupaten Ponorogo bahwa *collaborative governance* harus tetap dilanjutkan dan dikembangkan dalam pelaksanaan Grebeg Suro Ponorogo.

c. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Untuk menambah rujukan bahan pustaka di perpustakaan UPN Veteran Jawa Timur serta bahan acuan dalam penelitian selanjutnya mengenai topik Collaborative Governance.