



**SENGKETA TATA KELOLA ANTAR INSTANSI PEMERINTAH:
STUDI KASUS PENGELOLAAN OBYEK WISATA TELAGA WARNA
DIENG TAHUN 2012-2015**

JURNAL

Disusun Untuk Memenuhi Persyaratan Menyelesaikan

Pendidikan Strata 1

Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Diponegoro

Penyusun

Nama : Tatag Taufani Anwar

NIM : 14010112120012

**JURUSAN ILMU PEMERINTAHAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2016**

SENGKETA TATA KELOLA ANTAR INSTANSI PEMERINTAH: STUDI KASUS PENGELOLAAN OBYEK WISATA TELAGA WARNA DIENG TAHUN 2012-2015

ABSTRAKSI

Hubungan kemitraan tidak akan berjalan dengan baik tanpa adanya kesetaraan dan kepercayaan dari masing-masing pihak. Meski hubungan kemitraan itu melibatkan antar instansi pemerintah, namun jika tidak dilandasi dua hal tersebut, maka akan rawan menimbulkan sengketa. Seperti yang terjadi pada kemitraan pengelolaan obyek wisata Telaga Warna Dieng yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Wonosobo dan Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA) Jawa Tengah. Kedua belah pihak yang awalnya bekerja sama kemudian menjadi bersengketa. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui hubungan kemitraan yang terjalin, mengidentifikasi penyebab dan dampak sengketa, dan terakhir berusaha memberikan rekomendasi penyelesaian sengketa.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu deskriptif-kualitatif. Penelitian dilakukan di Kantor Pariwisata Ekonomi Kreatif Kabupaten Wonosobo, BKSDA Jawa Tengah, dan BKSDA perwakilan Kabupaten Wonosobo, serta sekitar Telaga Warna Dieng. Teknik pengumpulan data penelitian ini diambil dari wawancara, dokumentasi, dan studi pustaka.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kemitraan yang terjalin antara Pemkab Wonosobo dan BKSDA Jawa Tengah tidaklah memenuhi prinsip kesetaraan dan kepercayaan. Mulai dari kedudukan yang berbeda tingkatan, perbedaan tugas dan fungsi instansi, hingga pembagian keuntungan yang timpang. Akibatnya, sengketa tidak bisa dihindari dan berakhir dengan pemutusan kerjasama. Kerugian yang ditimbulkan tidak hanya bagi pihak yang bersengketa saja, namun meluas ke masyarakat dan para pelaku pariwisata.

Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi acuan dalam upaya resolusi sengketa antara Pemkab Wonosobo dan BKSDA Jawa Tengah dengan menekankan pada kerjasama yang sesuai dengan prinsip kemitraan, agar di masa mendatang tidak terjadi kembali sengketa yang merugikan berbagai pihak ini.

Kata kunci: kemitraan, sengketa, pengelolaan, obyek wisata.

1. Pendahuluan

Pemerintahan yang efektif memerlukan sinergi yang baik antar sektor dan instansi. Namun pada pelaksanaannya, membangun sinergi yang baik tidaklah mudah. Bahkan tidak jarang dari hubungan antar instansi itu justru terjadi sengketa. Sengketa yang terjadi di lingkungan instansi pemerintah umumnya disebabkan adanya ketidakjelasan kewenangan yang dimiliki, terutama dalam hal pembuatan keputusan-keputusan administrasi yang rawan dan tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Keputusan-keputusan administrasi yang abu-abu tersebut berpotensi menimbulkan permasalahan hukum dan administrasi yang berdampak pada inefisiensi kerja.¹ Sebagai contoh sengketa tata kelola dalam pengelolaan obyek wisata Telaga Warna Dieng yang melibatkan Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Wonosobo dan Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA) Jawa Tengah.

Pengelolaan obyek wisata Telaga Warna sejak tahun 2005 dilakukan bersama antara Pemkab Wonosobo dan BKSDA Jawa Tengah. Namun sejak bulan Agustus 2013, BKSDA Jawa Tengah melakukan pemutusan kerjasama dengan Pemkab Wonosobo dan mengelola Telaga Warna sendiri. Sebagaimana disampaikan oleh Kepala BKSDA perwakilan Kabupaten Wonosobo, pemutusan hubungan kerjasama ini berkaitan dengan temuan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) bahwa terjadi kebocoran dana dari hasil penjualan tiket mencapai 113 juta rupiah yang seharusnya disetorkan kepada BKSDA Jawa Tengah. Dana dari BKSDA Jawa Tengah itu akan masuk ke kas negara sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).²

Pada perjanjian kerjasama yang disepakati bahwa nominal tiket masuk obyek wisata Telaga Warna adalah Rp 6.000,00 untuk wisatawan domestik, dengan rincian Rp 4.000,00

¹ Donny Gahral Ardian, *Demokrasi Kami* (Jakarta: Koekoesan, 2006), hlm. 26.

²Dikutip dari *Harian Radar Banyumas*, edisi 23 April 2014.

masuk kas Pemkab Wonosobo dan Rp 2000,00 disetorkan kepada BKSDA Jawa Tengah. Sedangkan untuk wisatawan mancanegara adalah Rp 15.000,00 dengan rincian Rp 10.000,00 masuk kas Pemkab Wonosobo dan Rp 5000,00 disetorkan kepada BKSDA Jawa Tengah. Namun pada pelaksanaannya, yang terjadi di lapangan adalah baik wisatawan lokal maupun mancanegara sama-sama membayar tiket Rp 6000,00. Pihak Pemkab Wonosobo, melalui Kantor Pariwisata dan Ekonomi Kreatif berdalih bahwa tidak ada kebocoran dana seperti yang ditemukan BPK. Karena penjualan tiket sudah berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Wonosobo Nomor 4 tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha.³

Ketika BPK melakukan audit masih berdasarkan kesepakatan awal, ditemukan selisih dana yang seharusnya didapat dari penjualan tiket wisatawan mancanegara, yaitu yang seharusnya dibayarkan Rp 15.000,00 hanya diterima Rp 6000,00. Selisih ini dikalikan dengan jumlah wisatawan asing yang ada. Itulah yang dianggap sebagai kebocoran dana oleh BPK. Karena itu, BKSDA Jawa Tengah menyatakan untuk memutus kerjasama dengan Pemkab Wonosobo atas pengelolaan Telaga Warna.

Masalah belum berakhir, karena lokasi Telaga Warna berada dalam Kawasan Wisata Dataran Tinggi Dieng yang merupakan milik Pemkab Wonosobo. Dalam perkembangannya, BKSDA Jawa Tengah membangun pagar yang mengelilingi Telaga Warna. Sehingga wisatawan yang akan memasuki Telaga Warna harus membayar dua kali, yaitu tiket untuk memasuki Kawasan Dieng (Pemkab Wonosobo), dan tiket untuk masuk Telaga Warna (BKSDA Jawa Tengah). Selain itu masih banyak infrastruktur dan fasilitas di Telaga Warna yang merupakan milik Pemkab Wonosobo, seperti jalan, bangunan, loket, dan lahan parkir.

³ Wawancara dengan Kepala Kantor Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Kabupaten Wonosobo pada 28 April 2015 di Kantor Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Kabupaten Wonosobo.

Sampai akhir tahun 2015 belum jelas apakah akan diakusisi BKSDA Jawa Tengah dengan ganti rugi kepada Pemkab Wonosobo atau akan ditempuh cara lain.

Sengketa yang telah berlangsung dari tahun 2013 sampai 2015 ini, sebenarnya mengakibatkan kedua belah pihak mendapatkan sisi negatif. Bagi Pemkab Wonosobo, PAD dari sektor pariwisata menurun, karena Telaga Warna merupakan bagian dari Paket Wisata Dieng yang terdiri dari Telaga Warna, Dieng Plateau Theatre (DPT), Kompleks Candi Arjuna, dan Kawah Sikidang. Telaga Warna menjadi daya tarik terbesar dari Paket Wisata tersebut. Sehingga praktis Pemkab Wonosobo hanya mengandalkan obyek wisata yang tersisa. Untuk BKSDA Jawa Tengah sendiri, jumlah wisatawan yang berkunjung ke Telaga Warna menjadi menurun. Karena berdasarkan PP Nomor 12 tahun 2014 harga tiket masuk Telaga Warna untuk wisatawan lokal adalah Rp. 7.500,00 dan untuk wisatawan mancanegara adalah Rp 150.000,00. Sebuah nominal harga yang cukup mahal, membuat jumlah wisatawan yang berkunjung menurun cukup drastis, apalagi letaknya yang kurang strategis di tengah obyek wisata lain dengan pengelola yang berbeda.⁴

Pemkab Wonosobo sudah beberapa kali mengupayakan untuk menjalin kerjasama kembali dan juga meminta kejelasan kepada BKSDA Jawa Tengah untuk proses akusisi fasilitas yang berada di Telaga Warna sejak awal tahun 2014. Namun sampai akhir tahun 2015 belum ada jawaban dari pihak BKSDA Jawa Tengah.⁵

⁴ Dikutip dari koran *Suara Merdeka*, edisi 4 Juli 2014

⁵ Wawancara dengan Kepala Kantor Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Kabupaten Wonosobo pada 28 April 2015 di Kantor Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Kabupaten Wonosobo.

2. Teori dan Metoda

2.1 Teori

Pada penelitian Sengketa Tata Kelola Antar Instansi Pemerintah: Studi Kasus Pengelolaan Obyek Wisata Telaga Warna Dieng Tahun 2012-2015 ini, fokus penelitian berada pada hubungan kemitraan yang terjalin, dan sengketa yang berlangsung dalam kemitraan tersebut. Kemitraan adalah hubungan bersifat kerja sama antara beberapa pihak, baik pemerintah maupun swasta, yang semua orang di dalamnya setuju untuk bekerja sama dalam meraih tujuan bersama dan menunaikan kewajiban tertentu serta menanggung resiko, tanggung jawab, sumber daya, kemampuan dan keuntungan secara bersama-sama.⁶

Kunci utama terlaksananya kemitraan adalah dengan menerapkan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi seluruh program-program dengan lembaga-lembaga terkait yang berpartisipasi dalam kemitraan tersebut baik secara internal maupun lintas sektoral. Penggalangan kemitraan dan kerja sama yang baik dilakukan dengan seluruh pemangku kepentingan (stakeholders), sehingga seluruh program sampai ke masyarakat dan dapat dilaksanakan tanpa hambatan berarti. Sebaliknya, jika koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi tidak dilakukan dengan baik, serta tidak melibatkan seluruh pemangku kepentingan, maka kemitraan yang terjalinpun juga tidak akan berjalan dengan optimal. Selain itu kemitraan yang ideal harus memenuhi empat prinsip: kesetaraan (equality), keterbukaan (transparency), kepercayaan (trust), dan manfaat bersama (mutual benefit).⁷

Sengketa yang berlangsung dalam sebuah kemitraan khususnya antar instansi pemerintah dikarenakan fragmentasi birokrasi, yaitu instansi baru yang dibuat oleh

⁶ Rahmatullah dan Syukur Apriwanto, *Best Practice Kemitraan CSR* (Yogyakarta: Samudera Biru, 2013), hlm. 3.

⁷ S. Notoatmodjo, *Pendidikan dan Perilaku Kesehatan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm. 22.

pemerintah lebih sering tidak didasarkan pada suatu kebutuhan untuk merespon kepentingan masyarakat agar lebih terwadahi, tetapi lebih kepada motif tertentu. Demikian juga distribusi kewenangan yang tidak jelas akan menimbulkan *Overlapping Sectoral* atau hak milik ganda yang dimiliki oleh tiap sektor terhadap suatu obyek, yang rentan menimbulkan sengketa.⁸

Selain itu penyakit birokrasi berkenaan dengan kinerja hubungan kemitraan dalam lingkup antar instansi pemerintah bisa dibedakan menjadi dua yaitu *Disfunctions of bureaucracy*, yakni berkaitan dengan kualitas birokrasi secara institusi. Meliputi struktur, aturan, dan prosedur atau karakteristik birokrasi secara kelembagaan yang jelek, sehingga tidak mampu mewujudkan kinerja yang baik. Dan *Mal administration*, yakni berkaitan dengan kualitas sumber daya manusia yang ada di dalam birokrasi. Misalnya perilaku korup, misinformasi, sikap acuh, dan lain sebagainya.

2.2 Metoda

Pada penelitian tentang Sengketa Kewenangan Antar Instansi Pemerintah: Studi Kasus Pengelolaan Obyek Wisata Telaga Warna Dieng Tahun 2012-2015, menggunakan tipe penelitian deskriptif kualitatif. Lokasi penelitian adalah BKSDA Jawa Tengah dan BKSDA perwakilan Kabupaten Wonosobo, Kantor Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Kabupaten Wonosobo, dan sekitar obyek wisata Telaga Warna. Serta kediaman pribadi Bupati Wonosobo.

Subjek penelitian diantaranya adalah Bupati Wonosobo dan Kepala Kantor Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, dari pihak Pemkab Wonosobo. Kepala resor BKSDA perwakilan

⁸ Agus Dwiyanto, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2011), hlm. 63-65.

Kabupaten Wonosobo sebagai pihak dari BKSDA Jawa Tengah yang secara langsung berada di lapangan. Kemudian penduduk sekitar Telaga Warna di Desa Jojogan Kecamatan Kejajar Kabupaten Wonosobo, serta para pelaku usaha wisata dan wisatawan pengunjung Telaga Warna. Teknik pengambilan informan dengan sistem *purposive sample* (pengambilan dengan sengaja) untuk memperoleh *key informan* (orang-orang yang mengetahui dengan benar dan terpercaya). Disamping itu juga peneliti juga menggunakan sistem *accidental sampling* (pengambilan dengan ketidaksengajaan saat bertemu di lokasi penelitian) pada beberapa responden dalam hal ini masyarakat dan wisatawan yang berada di sekitar Telaga Warna.

Semua jenis data yang digunakan dalam penelitian kualitatif bersumber dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dengan cara dikumpulkan secara mandiri oleh peneliti langsung dari informan, sedangkan data sekunder merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung dari sumbernya, biasanya berasal dari media massa atau internet. Dalam teknis pelaksanaan pengumpulan data, peneliti menggunakan beberapa metode untuk mendapatkan informasi yang jelas. Metode tersebut diantaranya wawancara dokumentasi dan observasi.

Data yang sudah terkumpul kemudian diolah untuk kemudian dijadikan susunan yang padu dalam penelitian kualitatif. Setelah data terkumpul, peneliti akan melakukan reduksi data yaitu memilih data yang valid. Berikutnya setelah mendapat data yang menunjang kasus ini, kemudian data disajikan berupa pengelompokan informasi menjadi beberapa kategori yang sama. Sehingga data yang diperoleh saling berkaitan dan lebih mudah dipahami. Dan terakhir adalah peneliti menarik kesimpulan.

3. Hasil Penelitian

3.1 Kemitraan antara BKSDA Jawa Tengah dan Pemkab Wonosobo dalam mengelola Telaga Warna.

Hubungan kerjasama pengelolaan obyek wisata Telaga Warna Dieng antara BKSDA Jawa Tengah dan Pemkab Wonosobo sudah berlangsung sejak tahun 2005. Perjanjian kerjasama yang paling awal diwujudkan dalam Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor: 566/I/2005 tentang “Penunjukkan Kepala Dinas Pariwisata Provinsi Jawa Tengah untuk Melaksanakan Kerjasama Pengelolaan Taman Wisata Alam Telaga Warna”. Selanjutnya Kepala Dinas Provinsi Jawa Tengah menugaskan kepada Dinas Pariwisata Kabupaten Wonosobo untuk mengelola bersama BKSDA Jawa Tengah.

Dalam perjanjian tersebut disepakati pembagian keuntungan yang berasal dari hasil penjualan tiket masuk Telaga Warna. Prosentase pembagian sudah disepakati bersama, yaitu untuk Pemkab Wonosobo sebesar 90% masuk sebagai PAD Kabupaten Wonosobo. Sedangkan BKSDA Jawa Tengah mendapat bagian 10% dan kemudian disetorkan sebagai PNBP.

Hubungan kerjasama tersebut mengalami pasang surut, dan pada tahun 2009 dilakukan pembaruan perjanjian kerjasama. Pembaruan kerjasama ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas poin-poin kerjasama. Karena setelah empat tahun berjalan sejak tahun 2005, banyak masalah yang nyatanya belum terpecahkan, khususnya besaran harga tiket. Hasil dari perjanjian Nomor: S.60/IV-K.13/BCA/2009 di tahun 2009 ini berkaitan dengan harga nominal tiket. Harga tiket berdasarkan perjanjian tersebut adalah Rp 6000,00 untuk wisatawan domestik dan Rp 15.000,00 untuk wisatawan mancanegara.

3.2 Sengketa Pengelolaan Telaga Warna antara BKSDA Jawa Tengah dan Pemkab Wonosobo.

Pada bulan Mei tahun 2013, ada temuan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) bahwa terjadi kebocoran dana dari hasil penjualan tiket mencapai 113 juta rupiah yang seharusnya disetorkan kepada BKSDA Jawa Tengah sebagai PNBK.⁹ Pihak Pemkab Wonosobo, melalui Kantor Pariwisata dan Ekonomi Kreatif berdalih bahwa tidak ada kebocoran dana seperti yang ditemukan BPK. Namun hanya kesalahpahaman saja. Penjualan tiket yang terjadi di lapangan adalah baik wisatawan domestik maupun mancanegara sama-sama membayar tiket Rp 6000,00, yang seharusnya harga tiket untuk wisatawan mancanegara adalah Rp 15.000,00. Karena hal ini sudah sesuai dengan Perda Kabupaten Wonosobo Nomor 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha, termasuk tiket kawasan yang juga ada Telaga Warna. Sehingga perda tersebut sudah memuat harga tiket beberapa obyek, bukan cuma Telaga Warna.¹⁰ Penjelasan dari pihak Pemkab Wonosobo bahwa kejadian tersebut adalah kesalahpahaman, tidak menyurutkan niat BKSDA Jawa Tengah untuk memutus kerjasama dengan Pemkab Wonosobo atas pengelolaan Telaga Warna dan kemudian mengelolanya sendiri.

Masalah belum berakhir, karena Kawasan Dieng dikelola oleh Pemkab Wonosobo, wisatawan yang akan memasuki Telaga Warna harus membayar dua kali, yaitu tiket untuk memasuki Kawasan Dieng (Pemkab Wonosobo), dan tiket untuk masuk Telaga Warna (BKSDA Jawa Tengah). Sengketa kian melebar karena masih banyak infrastruktur dan fasilitas di dalam Telaga Warna yang merupakan milik Pemkab Wonosobo, seperti jalan, bangunan mushola, loket, dan toilet. Sampai akhir tahun 2015 belum jelas apakah akan

⁹Harian Radar Banyumas, 23 April 2014

¹⁰ Wawancara tanggal 7 April 2016 pukul 11.00-12.00 WIB di Kanparekraf Kabupaten Wonosobo.

diakuisisi BKSDA Jawa Tengah dengan ganti rugi kepada Pemkab Wonosobo atau akan ditempuh cara lain.

3.3 Dampak Sengketa antara BKSDA Jawa Tengah dan Pemkab Wonosobo

Dampak yang ditimbulkan dari sengketa antara BKSDA Jawa Tengah dan Pemkab Wonosobo dalam pengelolaan obyek wisata Telaga Warna sudah mulai dirasakan oleh berbagai pihak. Bukan hanya pihak yang bersengketa saja, namun juga melebar kepada masyarakat sekitar Telaga Warna yang juga tak luput mendapatkan akibat dari perselisihan tersebut. Belum lagi wisatawan dan para pelaku wisata lainnya seperti agen perjalanan wisata, pengusaha hotel, pengusaha restoran, yang cukup menggantungkan usahanya pada Telaga Warna. Berikut ini adalah dampak yang dirasakan masing-masing pihak dalam sengketa pengelolaan Telaga Warna:

1. BKSDA Jawa Tengah

Dampak negatif bagi BKSDA Jawa Tengah adalah hubungan yang renggang dengan Pemkab Wonosobo. Otomatis pengembangan yang dilakukan BKSDA Jawa Tengah terhadap Telaga Warna akan sulit mendapatkan izin dari Pemkab Wonosobo. Contohnya ketika pada awal tahun 2015 BKSDA Jawa Tengah akan melakukan kerjasama dengan pihak ketiga (PT. BONBIN INDAH LESTARI) untuk pengusahaan pariwisata Telaga Warna, harus seiiizin Pemkab Wonosobo sebagai pemangku wilayah administratif Telaga Warna, namun izin tersebut dipersulit, dan sampai akhir tahun 2015 belum juga dikeluarkan.

Selain itu, tidak bisa dipungkiri bahwa jumlah wisatawan yang berkunjung ke Telaga Warna mengalami penurunan pasca pemutusan kerjasama. Saat masih dikelola bersama,

pada tahun 2012, wisatawan yang berkunjung sejumlah 125.603 orang dengan rincian 114.565 wisatawan domestik dan 10.947 wisatawan mancanegara. Tahun berikutnya, yaitu tahun 2013 mengalami peningkatan dengan 131.313 orang pengunjung (domestik 127.573, mancanegara 3.740).

Mulai akhir tahun 2013, pengelolaan Telaga Warna diambil oleh BKSDA Jawa Tengah, dengan menerapkan tarif baru untuk tiket masuk obyek wisata. Imbasnya pada jumlah wisatawan yang mengalami penurunan, khususnya wisatawan mancanegara karena kesenjangan harga tiket yang sangat besar. Di tahun 2014 jumlah pengunjung sebanyak 121.155 orang dengan rincian 1212.104 orang wisatawan domestik dan hanya 51 orang wisatawan mancanegara. Pada tahun 2015 terjadi kenaikan dengan angka fantastis, jumlah pengunjung mencapai 216.500 orang. Namun, semuanya adalah wisatawan domestik, tidak ada satupun wisatawan mancanegara.

2. Pemkab Wonosobo

Sudah jelas dampak yang diterima Pemkab Wonosobo adalah pemasukan yang berkurang dari sektor wisata. Padahal Telaga Warna menjadi salah satu primadona paket wisata di Dieng (selain Kompleks Candi Arjuna, Kawah Sikidang, dan DPT). Dengan lepasnya pengelolaan Telaga Warna dari Pemkab Wonosobo, otomatis sekarang hanya mengandalkan obyek wisata lainnya. Selain pemasukan berkurang, yang tidak kalah penting adalah soal bangunan mushola, toilet, dan gardu parkir yang sekarang belum jelas statusnya. Asset milik Pemkab Wonosobo itu berada dalam kawasan Telaga Warna. BKSDA Jawa Tengah sudah membangun fasilitas wisata yang baru, sedang milik Pemkab Wonosobo dibiarkan begitu saja tanpa ada kejelasan.¹¹

¹¹ Wawancara tanggal 7 April 2016 pukul 11.00-12.00 WIB di Kanparekraf Kabupaten Wonosobo.

3. Penduduk sekitar Telaga Warna.

Meski bukan pihak yang bersengketa dalam pengelolaan Telaga Warna, sebenarnya penduduklah yang cukup banyak dirugikan. Dengan pengelola tunggal BKSDA Jawa Tengah yang berlatar belakang pelestarian alam, akses penduduk ke Telaga Warna menjadi susah. Apalagi setelah dibangunnya pagar yang mengitari kawasan Telaga Warna. Padahal Telaga Warna memiliki peran yang vital bagi masyarakat sekitar. Akses penduduk dalam memanfaatkan Telaga Warna menjadi terganggu. Jika biasanya penduduk bisa bebas mengambil air telaga untuk irigasi pertanian dan menebang kayu di ladang mereka yang berada di sekitar Telaga Warna, sekarang hal tersebut harus melalui izin dari BKSDA Jawa Tengah. Dan dilakukan berkala, tidak boleh sewaktu-waktu.

Masalah lain adalah keberadaan Telaga Warna yang dianggap suci oleh sebagian penduduk. Telaga Warna merupakan komponen penting dalam sebuah ritual adat, yaitu Ruwatan Cukur Rambut Gimbal, dimana rambut gimbal yang sudah dicukur akan dilarung ke dalam telaga bersama dengan beberapa sesaji lainnya. Hal ini dianggap BKSDA Jawa Tengah sebagai bentuk pencemaran air, oleh sebab itu aktivitas seperti ini dibatasi dan boleh dilakukan pada saat-saat tertentu saja, misalnya pada bulan Muharram. Padahal ritual tersebut sering dilakukan sewaktu-waktu tergantung kebutuhan yang akan melakukan ritual.¹²

4. Wisatawan

Wisatawan juga merasakan dampak dari sengketa pengelolaan obyek wisata ini. Khususnya dalam hal harga tiket. Pasca pengelolaan diambil alih sendiri oleh BKSDA

¹² Wawancara tanggal 5 April 2016 pukul 11.00-11.20 di sekitar Telaga Warna, Desa Jojogan, Kecamatan Kejajar.

Jawa Tengah, tiket menjadi lebih mahal. Berikut ini perbandingan harga tiket masuk Telaga Warna dari waktu ke waktu:

Tabel 3.1
Perbandingan Harga Tiket Telaga Warna dari Waktu ke Waktu

No	Dasar Hukum	Masa Berlaku	Pengelola	Harga Tiket (Rp)	
				Wisdom	Wisman
1	Perda Nomor 4/ 2011	2009-2013	Pemkab-BKSDA	6.000	15.000
3	PP Nomor 12/ 2014	2013-sekarang	BKSDA	7.500	150.000

Sumber: Arsip BKSDA dan Kanparekraf Kabupaten Wonosobo (2015)

Hal lain yang lebih mengganggu bagi wisatawan Telaga Warna adalah tiket yang tidak efisien. Artinya setiap masuk obyek wisata satu dan yang lainnya harus membeli tiket sendiri-sendiri, karena sudah berbeda pengelola. Jika sebelum 1 Agustus 2013 ada tiket terusan, yaitu satu tiket untuk 4 obyek (Telaga Warna, Kawah Sikidang, DPT, dan Kompleks Candi Arjuna) sewaktu masih ada hubungan kerjasama antara Pemkab Wonosobo dan BKSDA Jawa Tengah. Mulai 1 Agustus 2013 harus membeli tiket kawasan Dieng untuk masuk ke obyek milik Pemkab Wonosobo dan membeli tiket lagi untuk masuk Telaga Warna yang dikelola BKSDA Jawa Tengah.

3.4 Rekomendasi Penyelesaian Sengketa

1. Dasar Hukum yang Lebih Kuat.

Pecahnya sengketa antara BKSDA Jawa Tengah dan Pemkab Wonosobo akibat temuan dari BPK mengenai adanya kebocoran dana yang berasal dari penjualan tiket, harus dicermati dengan seksama. Dasar hukum yang digunakan Pemkab Wonosobo dalam menjual tiket Telaga Warna dengan nominal Rp 6.000,00 adalah Perda Nomor 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa dan Usaha pasal 35. Sedangkan BKSDA Jawa Tengah berpedoman pada pembaruan perjanjian kerjasama Nomor: S.60/IV-K.13/BCA/2009 yang memuat pemisahan harga tiket berdasarkan

asal wisatawan (domestik dan mancanegara). Jika dibandingkan, maka dasar hukum yang digunakan Pemkab Wonosobo lebih kuat. Pemkab Wonosobo menjual tiket dengan harga sama baik untuk wisatawan domestik maupun mancanegara karena dalam Perda Nomor 4 Tahun 2011 tidak disebutkan klasifikasi wisatawan berdasarkan asal negara. Oleh sebab itu, dalam hal ini Pemkab Wonosobo berada pada posisi yang benar. Sehingga sebaiknya pihak BKSDA Jawa Tengah mengkaji ulang keputusan yang sudah diambil, yaitu pemutusan hubungan kerjasama. Jangan mengedepankan ego sektoral tanpa memperhatikan dampak yang merugikan banyak pihak.

2. Mediasi dan Kesadaran Masing-Masing Pihak.

Perlu adanya mediator yang bersifat netral dalam menengahi permasalahan ini.¹³ Karena Pemkab Wonosobo, meski memiliki dasar hukum yang kuat, cenderung pasif dan belum maksimal dalam upaya menyelesaikan sengketa ini. Sedangkan BKSDA Jawa Tengah terkesan tertutup dan tidak mau membuka komunikasi. Mediator ini seyogyanya memiliki otoritas dan kedudukan yang lebih tinggi dari kedua instansi yang berkonflik tersebut, sehingga keputusan yang diambil bisa lebih mengikat. Selain itu juga perlu kesadaran dari pihak BKSDA Jawa Tengah untuk mengakui bahwa telah salah dalam melemparkan tuduhan kepada Pemkab Wonosobo terkait temuin BPK soal kebocoran dana.

3. Libatkan Masyarakat dan Sektor Lain

Masyarakat perlu dilibatkan dalam upaya resolusi sengketa. Karena bagaimanapun mereka juga akan terkena imbas dari berhasil atau tidaknya resolusi tersebut. Masukan dari masyarakat sangat penting. Merekalah yang secara langsung berinteraksi dengan Telaga Warna sehari-hari.

¹³ Wirawan. 2010. Konflik dan Manajemen Konflik. Jakarta: Salemba Humanika, hlm 207

Sektor lain, misalnya para pelaku wisata (agen perjalanan, pengusaha hotel, pengusaha restoran) juga harus terlibat. Mereka juga komponen penting dalam kepariwisataan Telaga Warna. Apalagi pada awal tahun 2015 ada perusahaan swasta yang ingin mengembangkan usaha pariwisata di Telaga Warna, jadikan ini sebagai momentum untuk islah antara BKSDA Jawa Tengah dan Pemkab Wonosobo. Karena melibatkan perusahaan swasta dalam pengelolaan Taman Wisata Alam sudah ada contohnya, yaitu di Taman Wisata Alam Grojogan Sewu di Tawangmangu yang melibatkan Pemkab setempat, BKSDA Jawa Tengah, dan perusahaan swasta.

4. Kesimpulan

Kesimpulan dari hasil penelitian Sengketa Tata Kelola Antar Instansi Pemerintah: Studi Kasus Pengelolaan Obyek Wisata Telaga Warna Dieng Tahun 2012-2015, adalah sebagai berikut:

1. Kemitraan yang terjalin antara Pemkab Wonosobo dan BKSDA Jawa Tengah sudah berlangsung sejak tahun 2005 sampai tahun 2013. Meski demikian, kemitraan ini tidak memenuhi prinsip kemitraan yang terdiri dari:

A. *Equality* atau Kesetaraan, karena secara kedudukan dan fungsi sudah berbeda. Pemkab Wonosobo adalah sebuah pemerintah kabupaten sedang BKSDA Jawa Tengah berada di pemerintah provinsi. Selain itu secara persepsi, Pemkab Wonosobo memandang Telaga Warna sebagai obyek wisata, sedang BKSDA Jawa Tengah memandang sebagai cagar alam.

- B. *Transparency* atau Keterbukaan, kedua belah pihak tidak saling terbuka, khususnya dalam hal harga tiket dan jumlah penjualan tiket. Sehingga masing-masing pihak memiliki perbedaan dalam hal penghitungan keuntungan.
- C. *Trust* atau Kepercayaan, dari ketidakterbukaan menyebabkan ketidakpercayaan. Masing-masing pihak saling curiga dan berpikir bahwa pihak lain memanfaatkan pihaknya.
- D. *Mutual Benefit* atau Manfaat Bersama, memang Telaga Warna memberikan manfaat bagi BKSDA Jawa Tengah dan Pemkab Wonosobo. Namun di sisi lain ada pihak yang dirugikan. Misalnya fungsi pelestarian alam dari BKSDA Jawa Tengah tidak berjalan karena adanya atraksi wisata dan upacara adat yang menyebabkan pencemaran di Telaga Warna, sedang pihak Pemkab Wonosobo tidak mengambil tindakan tegas, karena atraksi tersebut adalah bagian dari daya tarik wisata.
2. Sengketa dan pemutusan kerjasama pada tahun 2013 sebenarnya akibat kurang pahamnya pihak BKSDA Jawa Tengah dalam memahami peraturan perundang-undangan. Perda Nomor 4 Tahun 2011 yang digunakan Pemkab Wonosobo tentunya sudah melalui evaluasi sehingga bisa diundangkan. Oleh karena itu, klaim kebocoran dana yang dituduhkan kepada Pemkab Wonosobo tidak memiliki kekuatan hukum.
3. Akibat dari sengketa tidak hanya merugikan Pemkab Wonosobo dan BKSDA Jawa Tengah saja karena secara otomatis pemasukan mereka dari penjualan tiket berkurang, namun juga hubungan yang merenggang membuat hal-hal lain terkait perijinan dan hubungan kelembagaan menjadi kurang harmonis dan saling menjatuhkan. Selain itu dampak sengketa melebar kepada masyarakat sekitar. Masyarakat yang biasanya memanfaatkan Telaga Warna untuk kegiatan ekonomi, irigasi, dan budaya menjadi terganggu karena akses

menuju Telaga Warna dibatasi. Begitu juga dengan pelaku bisnis pariwisata seperti pengusaha hotel, restoran, agen perjalanan dan lain sebagainya merasakan kerugian besar akibat perekonomian yang lesu sebagai dampak penurunan jumlah wisatawan yang berkunjung, khususnya wisatawan mancanegara yang selama ini memberikan keuntungan bagi bisnis mereka.

DAFTAR PUSTAKA

Adian, Donny Gahral. 2006. *Demokrasi Kami*. Jakarta: Koekoesan.

Dwiyanto, Agus. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Jauhari, Heri. 2010. *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*. Bandung: Pustaka Setia.

Marijan, Kacung. 2010. *Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada.

Mulyadi, A J. 2010. *Kepariwisata dan Perjalanan*. Jakarta: Rajawali Pers.

Rahmatullah, dan Syukur Apriwianto. 2013. *Best Practice Kemitraan CSR*. Yogyakarta: Samudera Biru.

Setiyono, Budi. 2012. *Birokrasi dalam Perspektif Politik & Administrasi*. Bandung: NUANSA.

Sondang P. Siagian.1994. *Patologi Birokrasi Analisis Identifikasi dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Susan, Novri. 2009. *Pengantar Sosiologi Sengketa dan Isu-Isu Sengketa Kontemporer*. Jakarta: Prenada Media.

Wirawan. 2010. *Sengketa dan Manajemen Sengketa*. Jakarta: Salemba Humanika.

Perundang-undangan:

PP Nomor 12 Tahun 2014

Perda Wonosobo Nomor 4 Tahun 2011

Suara Merdeka, 4 Juli 2014

Radar Banyumas, 23 April 2014

Internet:

www.wonosobo.go.id

www.jatengprov.go.id

www.menlh.go.id