

# **ANALISIS PELAKSANAAN KEBIJAKAN KERJASAMA ANTAR DAERAH WILAYAH KEDUNGSEPUR BIDANG PARIWISATA**

Oleh :

Fakhri Rahmanditya Muriawan, Dyah Lituhayu

**Departemen Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik  
Universitas Diponegoro**

Jalan Profesor Haji Soedarto, Sarjana Hukum Tembalang Semarang Kotak Pos 1269

Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405

Laman : [http// www.fisip.undip.ac.id](http://www.fisip.undip.ac.id) email [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

## **ABSTRAKSI**

Bidang Pariwisata merupakan sektor yang dinilai potensial untuk dikembangkan dalam upaya meningkatkan pemasukan bagi daerah melalui obyek wisata. Wilayah Kedungsepur memiliki persentase jumlah kunjungan wisatawan baik domestik dan mancanegara sebesar 19,31% pada tahun 2013 dan 20,34 % pada tahun 2014, namun persebaran wisatawan tersebut belum merata. Sehingga bidang pariwisata ini dimasukkan ke dalam skala prioritas Kerjasama Antar Daerah wilayah Kedungsepur yang disetujui oleh setiap Kepala Daerah di tahun 2011. Metode penelitian yang digunakan adalah desain penelitian kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data yaitu observasi, wawancara dan studi dokumen. Informan dalam penelitian ini adalah Kepala Bidang Kebudayaan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang, Kepala Sub bagian Kerjasama Antar Daerah dan Luar Negeri Kota Semarang, serta Staf Bidang Destinasi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan kerjasama antar daerah wilayah Kedungsepur bidang pariwisata belum terlaksana dengan baik, terbukti dari pelaksanaan kerjasama antar daerah bidang pariwisata Kedungsepur ini ditemukan kendala pada setiap tahapan. Ketika pada tahap interpretasi, terdapat permasalahan yang disebabkan tidak semua daerah menjadikan pariwisata sebagai sektor andalan bagi setiap daerah, serta pada tahap aplikasi terdapat kendala dimana pelaksanaan belum sesuai dengan perencanaan. Rekomendasi yang bisa dilakukan untuk meningkatkan pelaksanaan kerjasama antardaerah Kedungsepur bidang pariwisata yaitu perlu meningkatkan komitmen dari pihak-pihak yang terkait dalam kerjasama, menyatukan pemahaman setiap daerah mengenai kerjasama bidang pariwisata, serta perlu adanya kajian strategi yang lebih mendalam untuk melakukan promosi destinasi tunggal.

**Kata Kunci : Analisis Pelaksanaan, Kerjasama Antar Daerah, Pariwisata, Kedungsepur**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pariwisata merupakan salah satu hal yang penting bagi suatu negara. Dengan adanya pariwisata, suatu negara atau lebih khusus lagi pemerintah daerah tempat obyek wisata itu berada mendapat pemasukan dari pendapatan setiap obyek wisata. Pengembangan dan pendayagunaan pariwisata secara optimal mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi, mempertimbangkan hal tersebut maka penanganan yang baik sangat diperlukan dalam upaya pengembangan obyek-obyek wisata di Indonesia. Para pelaku pariwisata mulai melakukan tindakan pengembangan dengan penelitian, observasi terhadap obyek-obyek wisata di Indonesia. Langkah tersebut dilakukan guna mengetahui potensi dan permasalahan yang ada pada setiap obyek untuk kemudian mencari solusinya. Langkah lainnya adalah promosi dengan media cetak, elektronik, maupun multimedia agar masyarakat juga mengetahui akan keberadaan obyek-obyek tersebut dan

turut berpartisipasi dalam pengembangannya.

Pada wilayah Provinsi Jawa Tengah memiliki daya tarik wisata yang beragam dan unik serta memiliki aspek ketersediaan, baik dalam sarana dan prasarana wisata yang diharapkan tersedia di sekitar kawasan wisata diantaranya prasarana umum, sarana prasarana wisata. Sarana transportasi, serta sarana pelengkap lainnya. Potensi daya tarik wisata yang terdapat di Jawa Tengah sesuai dengan daya tarik sumber daya alam dan budaya lokalnya (masyarakat setempat), sangat memungkinkan untuk dikembangkan sebagai kawasan wisata alam dan sejarah budaya di masa yang akan datang. Pada beberapa tahun yang lalu, keputusan wisman untuk berkunjung ke Jawa Tengah mengalami peningkatan, sebagai contoh data kunjungan wisata dari jumlah total pada tahun 2012 sampai dengan tahun 2014 mengalami kenaikan, tahun 2011 mengalami penurunan pada wisatawan nusantara, serta pada tahun 2012 mengalami penurunan pada sektor wisatawan mancanegara. Hal ini secara dapat dilihat dari Tabel 1.1

**Tabel 1.1 Data Kunjungan  
Wisatawan yang Berkunjung ke Provinsi  
Jawa Tengah**

Tahun	Wisatawan mancanegara	Wisatawan nusantara	Total kunjungan /tahun	%
2010	317,805	22,275,146	22,592,951	-
2011	381,514	21,838,351	22,219,865	-1,65
2012	363,150	25,240,007	25,603,157	15,22
2013	388,143	29,430,609	29,818,752	16,46
2014	419,584	29,852,095	30,271,679	1,51
Total	1,870,196	128,636,208	130,506,404	

Pertumbuhan ini menjelaskan bahwa pariwisata memiliki potensi untuk terus dikembangkan khususnya di Jawa Tengah. Hal ini dibuktikan dengan jumlah kunjungan wisatawan ke Jawa Tengah meningkat dari tahun 2012 sampai tahun 2014, walaupun pada tahun 2011 mengalami penurunan, dan pada tahun 2013 dan 2014 mengalami peningkatan serta tahun 2012 mengalami peningkatan yang signifikan.

Wilayah Kedungsepur sendiri memiliki potensi wisata yang cukup besar, apabila dapat dikelola dengan baik maka akan menjadi salah satu sumber pendapatan asli daerah (PAD) yang mampu memberikan kontribusi positif bagi kondisi perekonomian regional dan masing-masing daerah. Lebih dari itu

potensi bidang wisata juga diharapkan mampu untuk salah satu devisa utama bagi daerah sehingga masalah pengangguran dapat dikurangi. Dengan demikian sektor pariwisata dapat memberikan kontribusi bagi pembangunan daerah.

Sektor pariwisata memiliki peranan yang cukup berpengaruh bagi perekonomian daerah dan nasional. Pemerintah daerah diharapkan mampu mengelola potensi dengan menjadi regulator yang melibatkan antara swasta dengan masyarakat dalam pengembangan pariwisata. Sehingga potensi daerah yang dimiliki oleh dapat di manfaatkan sebagai pendapatan daerah yang dikelola secara profesional agar mampu memuaskan wisatawan lokal maupun mancanegara. Potensi wisata yang berada di wilayah Kedungsepur dapat dilihat dari tabel berikut :

**Tabel 1.2 Jumlah Pengunjung Objek Wisata di wilayah Kedungsepur**

No	Kabupaten/ Kota	Jumlah wisatawan domestik tahun 2013	Jumlah wisatawan domestik tahun 2014	Jumla h wisata wan asing tahun 2013	Jumla h wisata wan asing tahun 2014
1	Kab. Semarang	1,363,769	1,523,824	3,683	2,725
2	Kota Semarang	1,995,253	2,692,104	7,033	12,728
3	Kab. Kendal	189,795	186,470	0	0
4	Kab. Grobogan	406,820	223,413	0	0
5	Kota Salatiga	251,336	85,035	250	191
6	Kab. Demak	1,541,888	1,431,542	837	640
Total		5,748,861	6,142,388	11,803	16,434

Sumber : Data diolah dari BPS Provinsi Jawa Tengah

Berdasarkan tabel jumlah wisatawan di wilayah Kedungsepur, kunjungan terpusat pada beberapa daerah saja. Untuk mengurangi ketimpangan jumlah wisatawan yang berkunjung pada wilayah Kedungsepur perlu adanya kebijakan bersama agar kesenjangan tersebut dapat di kurangi. Sehingga diharapkan dapat memberikan manfaat bagi semua daerah di Kedungsepur jika dapat dikelola secara maksimal oleh pemerintah daerah dan aktor lain yang terkait.

Obyek wisata Kedungsepur memiliki jumlah tingkat kunjungan pada pariwisata di wilayah Kedungsepur pada tahun 2013 terdapat sebanyak 5.760.664 orang wisatawan yang melakukan kunjungan wisata atau sekitar 19,31% jika dibandingkan dengan jumlah wisatawan di Jawa Tengah di tahun yang sama. Sedangkan pada tahun 2014 wisatawan yang berkunjung di wilayah Kedungsepur mencapai 6.158.822 atau sekitar 20,34 % dari jumlah total wisatawan yang berkunjung di Jawa Tengah pada tahun yang sama. Hal tersebut dapat dilihat dari perbandingan jumlah total pengunjung pada tahun yang sama di tabel 1.2 dengan tabel 1.1. Berikut perbandingan yang disimulasikan melalui grafik.

### 1.1 Grafik Perbandingan Wisatawan Kedungsepur dengan Wisatawan Provinsi Jawa Tengah



Apabila dibandingkan dengan estimasi target yang ditetapkan sebelumnya oleh Kementerian Pariwisata dan Industri Kreatif target yang diperkirakan pada wilayah Provinsi Jawa Tengah untuk tahun 2013 sekitar 29.338.953 juta. Sedangkan pada tahun 2014 sendiri diperkirakan sekitar 33.569.278 juta wisatawan yang masuk diwilayah Jawa Tengah. Pada tahun 2013 capaian yang dilakukan yaitu sebesar 29.818.752 juta wisatawan dapat melampaui target yang diperkirakan oleh Kementerian Pariwisata dan Industri Kreatif, sedangkan pada tahun 2014 capaian yang diperoleh sebesar 30.271.679 juta wisatawan sehingga belum dapat melampaui target yang

ditetapkan sebelumnya. Berdasarkan hasil data tersebut tentu capaian terhadap kunjungan wisatawan diwilayah Kedungsepur pada tahun 2013 masih tetap berada ditren yang positif khusus pada tahun 2014 tentu terpengaruh oleh kondisi ketidaksesuaian capaian dengan target tersebut. Sehingga tren pada wisatawan diwilayah Kedungsepur juga ikut menurun. Hal itu dapat dilihat melalui grafik berikut ini.

### 1.2 Grafik Perbandingan antara Target dengan Capaian pada Tahun 2013



Sumber : Data diolah penulis

### 1.3 Grafik Perbandingan antara Target dengan Capaian pada Tahun 2014



Sumber: Data diolah penulis

Berdasarkan hasil dari data yang diperoleh tersebut ditemukan indikasi bahwa terdapat permasalahan pada jumlah kunjungan wisatawan di wilayah Jawa Tengah yang belum memenuhi target pada tahun 2014, meskipun terdapat peningkatan kunjungan dibandingkan dengan tahun 2013. Pengaruh dari tidak tercapainya dari target tersebut ditahun 2014 mempengaruhi juga terhadap persentase kunjungan wilayah Kedungsepur yang menjadi menurun, oleh karena itu kerjasama antar daerah Kedungsepur dibidang pariwisata perlu dilakukan.

Dengan diterapkannya desentralisasi, pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk mengelola daerah melalui UU No.23 tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan kebijakan dari UU No.32 tahun 2004 tersebut untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah secara garis besar hampir sama dengan regulasi sebelumnya. Penelitian ini mengambil fokus tentang kerjasama antardaerah yang juga berada pada UU No.23 tahun 2014. Dalam upaya pengembangan potensi daerah dapat dikemukakan bahwa untuk meningkatkan dan mengoptimalkan potensi daerah, melalui kerjasama antar daerah dapat dijadikan sebagai salah satu alternatif atau opsi yang dapat dilakukan untuk mengembangkan potensi daerah dengan kerjasama yang saling menguntungkan pada daerah satu dengan yang lainnya dengan konsep atau inovasi yang mempertimbangkan aspek efisiensi, efektifitas dan sinergitas menyangkut pada kepentingan lintas wilayah. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, dapat dijadikan sebagai pendorong kerjasama antar daerah dengan peraturan pemerintah sebagai payung regulasi bagi pelaksanaan dari kerjasama antar daerah.

Kerjasama antar daerah Kedungsepur bidang Pariwisata dibangun dalam rangka meningkatkan potensi dan kesejahteraan pada daerah

dimana setiap daerah saling mendukung daerah lain untuk menciptakan potensi yang ada pada daerah. Urgensi dari kerjasama antar daerah di Provinsi Jawa Tengah yang memiliki kedekatan wilayah membentuk kesepakatan untuk melakukan kerjasama regional yaitu daerah Kota Semarang, Kabupaten Semarang, Kabupaten Grobogan, Kabupaten Kendal, Kota Salatiga, Kabupaten Demak yang dinamai Kedungsepur.

Sebagai landasan dalam pelaksanaan kerjasama daerah Kedungsepur diatur oleh UU No 23 tahun 2014 tentang kerjasama antar daerah yang tertuang dalam Bab XVII pasal 363 dijelaskan daerah yang bekerjasama dapat menuangkan kesepakatan mereka melalui Surat Keputusan Bersama (SKB). Dalam SKB bersepakat membentuk kerjasama antar daerah yang disebut Kedungsepur. Kerjasama ini merupakan komitmen bersama yang tertuang dalam Kesepakatan Bersama No.146/199.c/2011, No.130/07/2011, No.415.4/03.3/KJS/2011, No.MOU-6/Perj-III/2011, 130/049, 130/1131/I/2011 tentang Kerjasama Bidang Pemerintahan, Pembangunan dan Kemasyarakatan di wilayah

Kedungsepur. Program kerjasama ini bertujuan untuk menciptakan pertumbuhan yang serasi dan selaras antara daerah Kota/Kabupaten, serta menjalin hubungan kerjasama yang saling menguntungkan antar pemerintah daerah di wilayah Kedungsepur dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut dimaksudkan untuk mengurangi ketidakseimbangan pertumbuhan masing-masing daerah, disamping juga dalam rangka mensinergikan penyelenggaraan pemerintahan, program-program pembangunan dan kemasyarakatan di wilayah Kedungsepur.

Kerjasama antar daerah wilayah Kedungsepur yang akan dilakukan fokus pada bidang pariwisata, hal itu dinilai sudah mendesak karena adanya keterbatasan sumber daya dan ketertinggalan daya tarik wisata dengan daerah lain yang menyebabkan belum optimalnya wisatawan yang berkunjung. Sehingga dengan adanya kerjasama daerah ini diharapkan mampu mengatasi permasalahan. Kerjasama tersebut dituangkan melalui pengelolaan Sekretariat Bersama (Sekber) yang diharapkan mampu mewujudkan pengembangan masing-masing daerah sesuai dengan potensinya dengan adanya

dukungan dari daerah-daerah lain untuk membantu dalam percepatan pembangunan daerah serta mempromosikan daerah.

Namun setelah adanya sekretariat bersama dan surat keputusan bersama tersebut, belum adanya kesepakatan draf yang secara khusus membahas kerjasama antar daerah wilayah Kedungsepur bidang pariwisata, dinilai menjadi kendala. Sebab dalam SKB yang ditandatangani oleh masing-masing kepala daerah wilayah Kedungsepur tersebut belum mengatur secara spesifik mengenai kerjasama dibidang pariwisata. Sehingga potensi yang ada pada sektor pariwisata Kedungsepur belum dapat berjalan optimal.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan kebijakan kerjasama antar daerah Kedungsepur dalam bidang pariwisata belum berjalan?
2. Apa faktor - faktor yang menjadi pendorong dan penghambat pelaksanaan kerjasama antar daerah Kedungsepur bidang pariwisata?

## **C. Tujuan**

Mengkaji kebijakan kerjasama antardaerah wilayah Kedungsepur bidang pariwisata dengan rinci sebagai berikut:

1. Melakukan analisis kebijakan kerjasama antar daerah Kedungsepur dalam bidang Pariwisata.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan kerjasama antar daerah Kedungsepur di bidang Pariwisata

## **D. Kerangka Pemikiran Teoritis**

### **1. Administrasi Publik**

Menurut Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro (dalam Syafiie,2006) mendefinisikan bahwa : Administrasi publik sebagai (1) suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan (2) meliputi tiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif, dan serta hubungan di antara mereka, (3) mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan karenanya merupakan

sebagian dari proses politik, (4) sangat erat berkaitan dengan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat. (5) dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian administrasi perseorangan.

Menurut pendapat dari Prajudi Atmosudirjo (dalam Syafiie,2006) administrasi publik adalah administrasi dari negara sebagai organisasi, dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan.

Menurut pendapat Dwight Waldo (dalam Syafiie, 2006) administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.

Sedangkan menurut George J. Gordon (dalam Syafiie,2006), administrasi publik adalah dapat diriumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan

atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif serta peradilan..

## **2. Analisis Kebijakan Publik**

Analisis kebijakan menurut ahli, yang didefinisikan oleh Walter William dalam (Riant Nugroho, 2009:192) diungkapkan sebagai berikut : Analisis kebijakan publik merupakan sebuah cara penyintesisan informasi, termasuk hasil-hasil penelitian, untuk menghasilkan format keputusan kebijakan (yang ditentukan dari sejumlah alternatif pilihan) dan menentukan informasi yang relevan dengan kebijakan.

Sedangkan pemahaman yang dikemukakan oleh William Dunn dalam (Riant Nugroho, 2009:192) yang menyebutkan bahwa : Analisis kebijakan publik adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan. Analisis

kebijakan juga merupakan sebuah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan multiple-metode untuk meneliti dan berargumen, untuk memproduksi serta untuk mentransformasikan informasi yang relevan dengan kebijakan yang dapat dipergunakan dalam tatanan politik untuk mengatasi masalah kebijakan.

Menurut definisi yang dikemukakan oleh Dror dalam (Wahab,2012:40) dikatakan bahwa : Suatu pendekatan dan metodologi untuk mendesain dan memunculkan alternatif-alternatif yang dikehendaki berkenaan dengan sejumlah isu yang kompleks.

### **3. Implementasi Kebijakan Publik**

Menurut Felix A. Nigro dan L. Loyd G. Nigro (dalam Syafiie, 2006:23) implementasi kebijakan dijelaskan sebagai berikut : Administrasi publik adalah (1) suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan, (2) meliputi tiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif, dan serta hubungan di antara mereka, (3) mempunyai peranan

penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik, (4) sangat erat berkaitan dengan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat. (5) dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian administrasi perseorangan.

Sedangkan menurut pendapat Prajudi Atmosudirjo (dalam Syafiie, 2006:24) bahwa : Administrasi publik adalah administrasi dari negara sebagai organisasi, dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan.

Berdasarkan pendapat dari Pressman dan Wildavsky mengenai implementasi kebijakan (dalam Wahab, 2012:135) dikatakan sebagai berikut : Mengimplemetasikan itu sudah sepantasnya terkait dengan kata benda kebijakan. Sehingga untuk melaksanakan studi implementasi ini perlu perhatian yang seksama.

Menurut, Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino,2006:

139) implementasi kebijakan merupakan : Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.).

Implementasi kebijakan ini menimbulkan rangkaian aktivitas. Darwin (dalam Widodo, 2007:89) menyatakan setidaknya ada 6 hal penting dalam dalam persiapan proses implementasi. Persiapan tersebut yaitu pendayagunaan sumber, pelibatan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, interpretasi, manajemen program dan penyediaan layanan dan manfaat pada publik. Sedangkan Jones menyatakan aktivitas implementasi ada tiga macam, yaitu *organization*, *interpretation*, dan *application*. Penjelasan dari tahap-tahap implementasi kebijakan ini adalah sebagai berikut (Widodo, 2007:90-94):

#### 1) Tahap Interpretasi (*Interpretation*)

Tahap Interpretasi ini merupakan penjabaran sebuah kebijakan yang masih abstrak ke dalam kebijakan yang lebih bersifat teknis operasional . Kebijakan umum atau kebijakan strategis dijabarkan dalam kebijakan manajerial dan kebijakan manajerial dijabarkan dalam kebijakan teknis operasional. Aktivitas interpretasi ini juga diikuti dengan mengkomunikasikan kebijakan (sosialisasi) agar seluruh masyarakat (*stakeholders*) dapat mengetahui dan memahami apa yang menjadi arah, tujuan dan sasaran (kelompok sasaran) kebijakan. Komunikasi/sosialisasi ini diperlukan agar mereka terlibat secara langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan tadi.

#### 2) Tahap Pengorganisasian (*to Organized*)

Tahap pengorganisasian ini mengarah pada proses kegiatan pengaturan dan penetapan siapa pelaksana kebijakan (penentuan lembaga organisasi); penetapan anggaran (besar, sumber, bagaimana menggunakannya dan pertanggung jawabannya); penetapan sarana dan prasarana yang diperlukan dalam

pelaksanaan kebijakan, penetapan tata kerja (juklak dan juknis); dan penetapan manajemen pelaksanaan kebijakan termasuk penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi pelaksanaan kebijakan. Aktivitas dalam tahap pengorganisasian ini meliputi:

a) Pelaksana Kebijakan (*Policy Implementor*)

Pelaksana kebijakan (*Policy Implementors*) ini tergantung pada jenis kebijakan yang dilaksanakan. Penetapan pelaksana kebijakan ini juga disertai dengan penetapan tugas pokok, fungsi, kewenangan serta tanggungjawab masing-masing pelaku kebijakan.

b) Standar Prosedur Operasi (*Standard Operating Procedure*)

*Standard Operating Procedure* (SOP) ini digunakan sebagai pedoman, petunjuk, tuntunan dan referensi bagi para pelaku kebijakan. SOP ini memberikan pengetahuan tentang apa yang harus dilakukan, siapa sarannya dan

hasil apa yang ingin dicapai dari kebijakan tersebut.

c) Sumber Daya Keuangan dan Peralatan

Aktivitas selanjutnya dalam tahap pengorganisasian ini adalah menetapkan besarnya anggaran, sumber anggaran serta peralatan yang dibutuhkan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

d) Penetapan Manajemen Pelaksanaan Kebijakan

Hal ini menekankan pada penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi dalam melaksanakan sebuah kebijakan. Apabila pelaksana kebijakan melibatkan lebih dari satu lembaga maka harus jelas pola kepemimpinan yang digunakan apakah dengan sistem kolegial atau ada satu lembaga yang ditunjuk sebagai koordinator. Bila ditunjuk salah satu diantara pelaku kebijakan menjadi koordinator biasanya lembaga terkait erat dengan pelaksanaan kebijakan diberi tugas sebagai *leading sector*

bertindak sebagai koordinator dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

#### e) Penetapan Jadwal Kegiatan

Penetapan jadwal kegiatan ini diperlukan untuk pedoman dalam pelaksanaan kebijakan dan standar untuk menilai kinerja pelaksanaan kebijakan, terutama dilihat dari dimensi proses pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, setiap pelaksanaan kebijakan perlu ditegaskan atau disusun jadwal pelaksanaan kebijakan.

### 3) Tahap Aplikasi (*Application*)

Tahap aplikasi ini merupakan tahap penerapan rencana proses implementasi kebijakan dalam realitas nyata. Tahap ini merupakan perwujudan dari pelaksanaan masing-masing tahapan yang telah disebutkan sebelumnya.

## E. Metode Penelitian

Di dalam penelitian ini penulis memilih menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif. Penelitian ini berlokasi di Kota Semarang. Informan dalam

penelitian ini ditentukan dengan memilih *key informan* dan dilanjutkan dengan mencari informan lain melalui teknik *snowball*. Adapun teknik pengumpulan data adalah dengan melakukan observasi, wawancara mendalam dan dokumentasi. Teknik untuk menguji keabsahan data yang digunakan adalah teknik triangulasi. Untuk analisis interpretasi data penulis terlebih dahulu melakukan observasi data lalu melakukan pengumpulan data, dilanjutkan dengan mereduksi data lalu *men-display* atau menyajikan data dan terakhir melakukan penarikan kesimpulan.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### A. Tahap Interpretasi

Dalam tahap interpretasi ini ditujukan untuk mengetahui apakah sudah ada kesamaan interpretasi mengenai tujuan kebijakan dan dasar pelaksanaan kebijakan kerjasama antar daerah Kedungsepur bidang pariwisata. Namun demikian, pada kenyataannya dalam tataran pelaksanaan masih diinterpretasikan secara berbeda, hal itu terlihat dari adanya pendapat dari beberapa daerah yang mengatakan pariwisata bukan sektor prioritas bagi wilayahnya.

## B. Tahap Pengorganisasian

### 1. Pelaksana Kebijakan

Penetapan pelaksana kebijakan ini juga disertai dengan penetapan tugas pokok, fungsi, kewenangan dan tanggungjawab masing-masing pelaku kebijakan. Pelaksana kebijakan ini dapat diidentifikasi sebagai berikut : Dinas Kebudayaan dan Pariwisata se-Kedungsepur yang melakukan kerjasama dibidang pariwisata, ASITA sebagai pelaku wisata juga dilibatkan dengan memberikan masukan dalam pelaksanaan kebijakan. Serta masyarakat melalui Pokdarwis dilibatkan untuk menciptakan desa wisata guna menunjang kebijakan kerjasama bidang pariwisata Kedungsepur ini.

### 2. Standar Prosedur Operasional

Berperan sebagai acuan dan pedoman dalam pelaksanaan kegiatan. Sehingga pelaksanaan kegiatan berdasarkan kesepakatan /perencanaan yang dilaksanakan setiap awal tahun.

### 3. Penetapan Manajemen Kebijakan

Kerjasama antar daerah Kedungsepur dalam bidang pariwisata ini melibatkan beberapa pihak atau aktor kebijakan. Untuk itulah penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi dalam pelaksanaan kerjasama merupakan hal yang penting. Berdasarkan informasi yang didapat melalui informan, koordinator pelaksanaan kebijakan kerjasama bidang pariwisata saat ini berada di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang serta Sekretariat bersama saat ini bergantian di Kabupaten Demak.

### 4. Penetapan jadwal

Kegiatan ini dilakukan pada awal tahun. Forum pariwisata melakukan musyawarah perencanaan kegiatan yang akan dilaksanakan dalam jangka waktu satu tahun beserta waktu pelaksanaannya. Dengan demikian penetapan jadwal kegiatan ini dilaksanakan setiap tahun dan diawal tahun.

### C. Tahap Aplikasi

Tahap ini merupakan capaian dari tahapan-tahapan diatas. Pelaksanaan kebijakan kerjasama antar daerah Kedungsepur pada bidang pariwisata ini belum sesuai dengan perencanaan. Dalam hal ini pencapaian yang dilakukan pada kerjasama tersebut berdasarkan kesepakatan bersama itu promosi, pemasaran pariwisata dan kebudayaan yang dilakukan sekurang-kurangnya 1 tahun sekali, yang diwujudkan dalam kegiatan event expo pariwisata bersama pada 2015 di Kabupaten Demak dan Kabupaten Semarang 2016. Serta rakor yang digelar 3 bulan sekali.

1) Aspek-aspek yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan :

#### a. Komunikasi

Komunikasi yang intensif secara formal maupun informal menciptakan komunikasi yang baik dalam pelaksanaan kerjasama antar daerah. Namun dalam pelaksanaan Kerjasama bidang pariwisata Kedungsepur ini

komunikasi yang terjalin terdapat kendala seperti adanya pergantian orang yang mewakili untuk membahas kerjasama, kemudian adanya interpretasi daerah yang berbeda dari anggapan daerah masing-masing dibidang pariwisata karena tidak menjadikan pariwisata sebagai hal yang diprioritaskan. Selain itu juga berdasarkan kesepakatan tersebut komunikasi yang dilakukan hanya sebanyak 3 bulan sekali tergolong minim untuk membahas kegiatan dan terutama pada strategi yang akan dilakukan guna menentukan arah kebijakan.

#### b. Sumber Daya

Sumber daya manusia sangat dibutuhkan dalam mengimplementasikan program, sebab tanpa adanya sumber daya manusia yang baik maka program tidak akan berjalan dengan lancar. Sumber daya manusia dalam pelaksanaan kerjasama antar daerah Kedungsepur bidang pariwisata ini berdasarkan hasil dari informan secara kuantitas untuk menjalankan kebijakan tersebut

sudah memadai. Namun apabila ditinjau dari kualitas mungkin terdapat perbedaan dari masing-masing daerah sehingga dinilai menjadi penghambat yang membuat belum optimalnya pelaksanaan kerjasama. Sebab dinilai mempengaruhi terhadap perencanaan dan pelaksanaan kerjasama bidang pariwisata.

sumber daya anggaran dalam kegiatan pelaksanaan kerjasama antar daerah Kedungsepur bidang pariwisata ini sumber pembiayaan dan sarana untuk pelaksanaan kegiatan promosi, pemasaran pariwisata dan kebudayaan secara bersama tersebut sumber pembiayaan itu sendiri bersumber dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata masing-masing daerah se-wilayah Kedungsepur itu yang tentunya juga dibatasi untuk menjalankan kegiatan promosi pariwisata.

Untuk sarana atau infrastruktur sendiri berdasarkan wawancara yang dilakukan, tidak adanya infrastruktur khusus dalam pelaksanaan kerjasama antar daerah dalam bidang

pariwisata ini dapat dilihat dari pelaksanaan kegiatan koordinasi rutin yang dilaksanakan secara bergilir.

#### c. Disposisi

Berdasarkan wawancara yang dilakukan diketahui bahwa sikap dari pelaksana menimbulkan banyak kendala dalam pelaksanaan kerjasama antar daerah Kedungsepur bidang pariwisata, hal ini dikarenakan banyaknya daerah yang terlibat dalam kerjasama tersebut tentu adanya perbedaan mengenai komitmen dalam menjalankan kerjasama itu. Meskipun juga terdapat dukungan juga dari pihak pelaku wisata dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Jawa Tengah akan adanya kerjasama tersebut, namun pemerintah daerah selaku pelaksana ini belum memiliki komitmen yang solid sehingga ada perbedaan pandangan untuk membangun promosi pariwisata secara bersama sebab sikap ego sektoral yang relatif masih tinggi dan tingkat kepentingan.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### A. Kesimpulan

Berdasarkan dari hasil penyajian data dan pembahasan dalam penelitian mengenai Analisis Pelaksanaan Kerjasama Antar Daerah wilayah Kedungsepur bidang Pariwisata, dapat disimpulkan bahwa Pelaksanaan kebijakan kerjasama antar daerah wilayah Kedungsepur bidang pariwisata belum berjalan dengan baik. Dalam penelitian analisis pelaksanaan kebijakan kerjasama antar daerah wilayah Kedungsepur bidang pariwisata ini terdapat beberapa kendala yang timbul pada setiap tahapan pelaksanaan kebijakan. Pada pelaksanaan kerjasama antar daerah bidang pariwisata Kedungsepur ini melalui beberapa tahapan yaitu i) Tahap Interpretasi, ii) Tahap Pengorganisasian, dan iii) Tahap Aplikasi. Ketika pada tahap interpretasi terdapat perbedaan mengenai pelaksanaan karena tidak semua daerah menjadikan bidang pariwisata sebagai sektor yang menjadi andalan bagi masing-masing daerah. Pada tahap

pengorganisasian dari aspek pelaksanaa kebijakan, SOP, penetapan manajemen pelaksana kebijakan dan penetapan kegiatan jadwal kegiatan sudah cukup baik. Kemudian pada tahap aplikasi juga dapat dikatakan masih belum sesuai dengan perencanaan yang ideal dikarenakan beberapa kendala-kendala yang muncul pada tahap aplikasi ini seperti terdapat kepentingan daerah dan ego-sektoral yang masih tinggi, selain itu juga kendala dalam hal membangun citra promosi pariwisata secara bersama itu dinilai cukup sulit dilakukan.

### **Faktor-Faktor yang mempengaruhi keberhasilan peran aktor.**

#### a. Komunikasi

Komunikasi dilakukan untuk pelaksanaan kerjasama antar daerah wilayah Kedungsepur bidang pariwisata ini perlu karena banyaknya pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Upaya dalam melakukan komunikasi kebijakan kerjasama tersebut terdapat kendala yang muncul

mengenai inkonsistensi koordinasi dari pihak-pihak yang terlibat dalam kerjasama. Selain itu dari perbedaan interpretasi yang telah dikemukakan sebelumnya juga mempengaruhi dikarenakan kepentingan dari setiap daerah yang berbeda tersebut. Sehingga komunikasi yang terjalin dalam rangka mensinergikan pihak-pihak yang terkait dengan kerjasama bidang pariwisata di Kedungsepur belum optimal.

b. Sumber Daya

Sumberdaya merupakan aspek yang berpengaruh pada efektivitas pelaksanaan suatu kebijakan. Sesuainya dengan fokus yang mendukung dalam pelaksanaan kerjasama bidang pariwisata mengenai promosi yang dilakukan secara bersama diwujudkan dalam bentuk kegiatan seperti menggelar pameran obyek wisata dan kebudayaan secara perlu adanya dukungan anggaran yang kemudian dibebankan pada masing-masing daerah untuk menjalankan kegiatan tersebut.

c. Disposisi (Sikap)

Berdasarkan hasil dari pembahasan pada bab sebelumnya komitmen dari para pelaksana kebijakan sebenarnya mendukung baik adanya kebijakan kerjasama itu, namun komitmen dari pelaksana kebijakan tersebut dapat berubah sehingga dinilai belum cukup serius dalam menjalankan kebijakan tersebut sebab tingkat kepentingan dari kerjasama bidang pariwisata ini dinilai tidak strategis menurut pandangan oleh beberapa daerah serta adanya ego-sektoral yang juga memberi kendala dalam kebijakan kerjasama tersebut.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan yang diperoleh, maka diperlukan rekomendasi langkah-langkah yang mungkin bisa digunakan untuk mencapai keberhasilan Pelaksanaan Kerjasama Antar Daerah wilayah Kedungsepur bidang Pariwisata. Adapun langkah-langkah yang mungkin bisa digunakan adalah sebagai berikut :

1. Perlu adanya kajian yang mendalam mengenai strategi yang tepat tentang promosi, pemasaran pariwisata dan kebudayaan Kedungsepur oleh pihak-pihak yang terlibat dalam perjanjian kerjasama bidang pariwisata tersebut untuk membuat citra pariwisata secara bersama agar promosi pariwisata tersebut hanya mengenal Kedungsepur sebagai promosi secara tunggal.
2. Menyatukan pemahaman kebijakan kerjasama antar daerah bidang pariwisata se-Kedungsepur pada pihak yang terlibat khususnya pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata pada masing-masing daerah.
3. Perlu meningkatkan komitmen dari pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan kerjasama antar daerah melalui komunikasi yang dilakukan dengan pertemuan secara lebih intens.
4. Meningkatkan peranan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata

Provinsi Jawa Tengah sebab terdapat kepentingan wilayah yang hanya dapat dilakukan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah untuk membantu membuat rencana strategis di kawasan Kedungsepur.

5. Membangun hubungan antara pemerintah khususnya (Dinas Kebudayaan dan Pariwisata se-wilayah Kedungsepur dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi) dengan organisasi yang professional dalam bidang kepariwisataan dengan mengadakan pertemuan untuk memberikan masukan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo.2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung : CV. Alfabeta
- Indiahono, Dwiyanto.2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gavamedia
- Moeloeng Lexy J. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Nugroho, Riant . (2006). *Public Policy*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo

Nugroho, Riant. (2009). *Public Policy*. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo

Pasolong, Harbani. (2008). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta

Sedermayanti. (2014). *Membangun dan Mengembangkan Kebudayaan dan Industri Pariwisata (Bunga Rampai Tulisan Pariwisata)*. Bandung : Refika Aditama

Singarimbun Masri. 2006. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta : Pustaka LP3SE

Subarsono, A.G. ( 2005). *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar

Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif Dan R&D*. Bandung :Alfabeta

Syafiie, Inu Kencana. (2006). *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta : Rineka Cipta

Wahab, Solichin Abdul. (2012). *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Impementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta :Bumi Aksara

Widodo, Joko. (2007). *Analisis Kebijakan Publik*. Malang : Bayumedia Publishing.

Winarno, Budi. (2007). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta : Media Pressindo

#### Sumber lain :

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah No 6 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2009-2029

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah No 10 Tahun 2012 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi Jawa Tengah Tahun 2012-2027

Kesepakatan Bersama No. 146/199.c/2011, No. 130/07/2011, No. 415.4/03.3/KJS/2011, No. MOU-6/Perj-III/2011, 130/049, 130/1131/I/2011 Tentang Kerjasama Bidang Pemerintahan, Pembangunan dan Kemasyarakatan di wilayah Kedungsepur

Atmaja, Eddy Jajang Jaya. (2014). Aliansi Strategi Promosi Industri Pelancongan antara Indonesia-Malaysia. *Jurnal*. Universitas Bangka Belitung

Muh. Dzul Fadli, Andi. (2015). Analisis Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa (Studi kasus Desa Tawarotebota, Kecamatan Uepai, Kab.Konawe). *Jurnal*. Dosen Fakultas Ilmu Admnnistrasi Universitas Lakindede

Novitasari, Dian. (2014). Analisis Kebijakan Terhadap Pengembangan Pariwisata di Kecamatan Wonosalam Kabupaten Jombang. *Jurnal*. Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Airlangga

Novitasari, Bella; Bandiyah; Wisamayanti, Kadek Wiwin Dwi. 2015. Implementasi Kebijakan Pembangunan Pariwisata Dalam Peningkatan Sektor Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) Di Objek Wisata Pulau Merah Kabupaten Banyuwangi. *Jurnal*.

Fakultas Ilmu Sosial dan Politik  
Universitas Udayana

Warsono, Hardi. (2009). Regionalisasi dan Manajemen Kerjasama Antar Daerah (Studi Kasus Dinamika Kerjasama Antar Daerah Yang Berdekatan di Jawa Tengah). *Ringkasan Disertasi*. Universitas Gajah Mada

*Pengembangan Wisata Kedungsepur*. 2014. Dalam <http://www.radarsemarang.com/20140614/pengembangan-wisata-kedungsepur>. Diakses pada 15 Januari 2015

*Forum Kedungsepur Fokus Pariwisata*. 2013. Dalam <http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2013/05/03/223640/Forum-Kedungsepur-Fokus-Sektor-Pariwisata>. Diakses pada 15 Januari 2015

BPS Provinsi Jawa Tengah. 2013. *Banyaknya Pengunjung Daya Tarik Wisata dan Event Menurut Kabupaten/Kota di Jawa Tengah Tahun 2013*. Diakses pada 30 Mei 2015

BPS Provinsi Jawa Tengah. 2014. *Banyaknya Pengunjung Daya Tarik Wisata dan Event Menurut Kabupaten/Kota di Jawa Tengah Tahun 2014*. Diakses pada 30 Mei 2015