



Pelaksanaan Kerja Sama Antar Daerah: Studi Kerja Sama Tiga Daerah di Provinsi Maluku Utara

¹Mohbir Umasugi

¹Program Studi Administrasi Negara, Universitas Terbuka

¹mohbir@ecampus.ut.ac.id

Permalink/DOI: 10.31002/jpalg.v6i1.5654

Received: 3 Januari 2022; Accepted: 22 Februari 2022; Published: 25 April 2022

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan kerja sama tiga daerah di Provinsi Maluku Utara yaitu antara Pemerintah Kota Ternate, Pemerintah Kota Tidore Kepulauan, dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat. Penelitian ini fokus mengkaji berbagai program yang dilakukan oleh masing-masing pemerintah daerah dari tahun 2017-2019. Pendekatan studi kasus dengan metode kualitatif digunakan untuk menggambarkan permasalahan secara obyektif tentang pelaksanaan kerja sama tiga daerah. Data primer diambil melalui wawancara dan data sekunder diperoleh dari kajian dokumen kerja sama ini digunakan untuk analisis permasalahan di lapangan dengan teknik reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan. Hasilnya ditemukan bahwa kesepakatan kerja sama yang ditandatangani tiga kepala daerah dalam bentuk MoU (Memorandum Of Understanding) ini tidak berjalan sesuai dengan rencana yang sudah disusun dalam dokumen kerja sama. Hanya Pemerintah Kota Ternate yang melaksanakan beberapa kegiatan untuk mendukung pelaksanaan kerja sama. Sedangkan Pemerintah Kota Tidore Kepulauan dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat belum memasukan secara spesifik program kegiatan kerja sama di dalam rencana kerja dan anggaran (RKA) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2018 dan 2019.

Kata kunci: Kerja Sama Ekonomi; Pertanian; Pariwisata.

Abstract

This study aims to analyze the implementation of cooperation in three regions in North Maluku Province, namely the Ternate City Government, Tidore Islands City Government, and West Halmahera Regency Government. This research focuses on examining various programs carried out by each local government from 2018-2019. A case study approach with qualitative methods is used to describe problems objectively regarding the implementation of the three regional cooperation. Primary data is taken through interviews and secondary data is obtained from the study of working documents which are used for problem analysis in the field with data reduction techniques, data presentation, and drawing conclusions. The result is that the cooperation agreement signed by three regional heads was found in the form of a Memorandum of Understanding (MoU) that did not go according to the plan that had been prepared in the cooperation document. Only the Ternate City Government carried out several activities to support the implementation of the cooperation. Meanwhile, the Tidore Islands City Government and West Halmahera Regency Government have not included a specific program of cooperation activities in the work plan and budget (RKA) in the 2018 and 2019 Regional Revenue and Expenditure Budgets (APBD).

Keywords: *Economic Agriculture; Tourism Cooperation.*

© 2022 Public Administration Programme, Universitas Tidar. All rights reserved

Corresponding author :
Address: Program Studi Ilmu Administrasi
Negara, Universitas Terbuka
E-mail: mohbir@ecampus.ut.ac.id

P-ISSN: 2614-4433
E-ISSN: 2614-4441

PENDAHULUAN

Pelaksanaan kerja sama antar Pemerintah Kota Ternate, Pemerintah Kota Tidore Kepulauan dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat belum berjalan sesuai dengan rencana yang disepakati dalam MoU. Kerja sama yang fokus pada bidang pertanian dan tanaman pangan, bidang kelautan dan perikanan, dan bidang kepariwisataan tidak dapat dijalankan oleh masing-masing aktor palaku kerja sama. Sejak diresmikan pada 15 Agustus 2016, hingga memasuki tahun 2017, 2018, dan 2019 belum ada program secara spesifik dari tiga daerah yang mendukung tujuan kerja sama ini. Terutama program yang disusun oleh organisasi perangkat daerah (OPD) dan masuk dalam APBD.

Kota Ternate sebagai penggagas kerja sama ini menghadapi masalah kekurangan pasokan sayur-sayuran, rica, tomat, dan bawang. Kondisi ini membuat Ternate harus mendatangkan berbagai kebutuhan tersebut dari Manado, Sulawesi, dan Surabaya. Sedangkan Kota Tidore Kepulauan dan Kabupaten Halmahera Barat memiliki potensi untuk memasok bahan pangan tersebut ke Ternate. Sehingga sesama aktor pelaksana kerja sama ini saling membutuhkan, maka lahirlah kerjasam yang dinamakan segitiga emas ini. Akan tetapi memasuki tahun 2018 dan 2019 masing-masing daerah tidak lagi membahas secara serius berbagai bidang kerja sama yang sudah disepakati. Setiap daerah fokus melaksanakan programnya sendiri-sendiri. Sehingga fenomena ini menarik untuk diteliti lebih mendalam. Karena pembangunan daerah yang menghadapi berbagai masalah membutuhkan suatu kerja sama antar daerah. Abdurahman (2009) mengatakan daerah-daerah memiliki beberapa faktor keterbatasan, maka perlu untuk membentuk

regional management karena: faktor keterbatasan daerah, kesamaan kepentingan, potensi disintegrasi, sinergi antar daerah, wadah komunikasi, dan peluang sumber dana.

Muhaidin (2015) mengatakan kerja sama antar daerah tidak selamanya dapat terlaksana dengan baik, masalah dana, kesadaran para stakeholder untuk bekerja sama, perbedaan kepentingan dan ego daerah sering kali menjadi faktor penghambat keberlangsungan sebuah kerja sama. Warsono (2009) menambahkan, banyak kerja sama regional terjebak pada formalisme, yakni banyak regulasi dan banyak kesepakatan dibuat, tetapi tidak ada program bersama yang dilaksanakan.

Padahal melihat tujuan dari kerja sama ini untuk menciptakan keterpaduan pembangunan dan konektivitas antar wilayah terdekat dan mewujudkan efisiensi, efektivitas, dan sinergitas program strategis bersama di bidang pertanian dan kepariwisataan maupun bidang-bidang lain yang dianggap strategis. Kerja sama antar daerah ini diharapkan membentuk simpul-simpul pertumbuhan ekonomi baru berdasarkan potensi dan karakteristik geografis masing-masing wilayah (Master Plan, 2016). Keban (1999) mengungkapkan bahwa terdapat alasan yang begitu penting untuk dilaksanakan kerja sama antar pemerintah daerah yaitu: (a) membentuk kekuatan yang lebih besar; (b) mencapai kemajuan yang lebih tinggi; (c) lebih berdaya; (d) memperkecil atau mencegah konflik; (e) merasakan keadilan; dan (f) menghilangkan ego daerah.

Kerja sama antar daerah memiliki berbagai manfaat. Pratikno (2004) mengatakan beberapa manfaat kerja sama yaitu: (1) manajemen konflik antar daerah; (2) efisiensi dan standarisasi pelayanan; (3) pengelolaan lingkungan; dan (4) pengembangan ekonomi. Sedangkan Agronoff (2003) berpendapat bahwa kerja sama daerah dalam sudut pandang intergovernmental network memberikan manfaat kepada daerah seperti: menjadi forum

pertukaran informasi dan identifikasi masalah antar daerah, identifikasi dan pertukaran teknologi atau sumber daya manusia, dan pembuatan strategi dan program bersama untuk kemajuan daerah.

Dalam pelaksanaan kebijakan terdapat berbagai faktor-faktor yang mempengaruhinya. Edward III (1990, 149-154) menjelaskan terdapat empat variabel yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan yaitu : (1) Komunikasi berkaitan dengan interkasi antara unsur pelaksana kebijakan, pemberian instruksi kepada petugas pelaksana harus jelas dan tidak membingungkan, perintah dalam komunikasi harus konsisten dan jangan berubah-ubah agar tidak membingungkan petugas pelaksana kebijakan; (2) Sumber daya merupakan elemen penting dalam pelaksanaan kebijakan yang dapat diukur melalui indikator staf, informasi, kewenangan, dan fasilitas; (3) Disposisi berkaitan dengan pengangkatan staf birokrasi yang sesuai dengan kompetensi dan pemberian insentif untuk peningkatan kinerja para petugas pelaksana kebijakan; dan (4) Struktur birokrasi menekankan penggunaan SOP (standar operating procedures) dan pemberian tanggung jawab kegiatan pegawai kepada beberapa unit kerja.

Maka dalam penelitian ini akan fokus melihat bagaimana pelaksanaan kerja sama antar tiga daerah di Maluku Utara dan apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan dari kerjasama antar Kota Ternate, Kota Tidore Kepulauan, dan Kabupaten Halmahera Barat.

METODE

Penelitian menggunakan pendekatan studi kasus dengan metode kualitatif (Creswell, 2010). Jenis data dalam penelitian

terdiri dari data primer dan sekunder yang diperoleh dari observasi, wawancara, dan studi dokumentasi (Bugin, 2008). Penentuan informan menggunakan teknik purposive sampling yaitu dipilih informan berdasarkan pertimbangan tertentu seperti keahlian dan pengetahuan informan terhadap permasalahan penelitian (Sugiyono, 2015). Informan terdiri dari perwakilan pegawai BAPELITBANGDA (Badan Perencanaan dan Penelitian Pengembangan Pembangunan Daerah), Dinas Pertanian, Dinas Pariwisata dari tiga daerah yakni Pemerintah Kota Ternate, Pemerintah Kota Tidore Kepulauan, dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat. Data yang telah dikumpulkan dari lapangan dianalisis dalam tiga tahap yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan data (Moleong, 2011).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan Kerja Sama Antara Kota Ternate, Kota Tidore Kepulauan, dan Kabupaten Halmahera Barat

Pelaksanaan kerja sama tiga daerah di Provinsi Maluku Utara yaitu Pemerintah Kota Ternate, Pemerintah Kota Tidore Kepulauan, Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat ditetapkan pada tanggal 15 Agustus 2016 di Kota Ternate. Kerja sama yang dinamakan segitiga emas ini ditandatangani bersama ketiga kepala daerah pada satu dokumen MOU (Memorandum Of Understanding) Nomor: 100/47/2016, Nomor: 2012/180.2/2016, Nomor: 050/856/01/2016.

Kerja sama antar daerah ini bertujuan mewujudkan konektivitas antar wilayah terdekat melalui keterpaduan program strategis antar daerah dan membentuk simpul-simpul pertumbuhan ekonomi baru. Kerja sama ini berdasarkan potensi dan karakteristik geografis yang diharapkan membentuk poros utama Kawasan Segitiga Emas: Ternate, Tidore, Jailolo, sehingga mampu meningkatkan

perekonomian daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Ruang lingkup kerja sama tiga daerah diprioritaskan pada bidang pertanian, pariwisata, dan bidang lainnya yang dinilai penting untuk kemajuan daerah. Adapun penjabaran dari fokus kerja sama tersebut yaitu: (a) Penguatan sektor pertanian berbasis ketahanan pangan; (b) Pembangunan dan pengembangan bidang kepariwisataan; (c) Promosi bersama bidang kepariwisataan; (d) Kerja sama sektor jasa dan perdagangan serta UMKM terpadu antar daerah; dan (e) Pengendalian inflasi bersama.

Klasifikasi pengembangan kerja sama di tiap-tiap daerah terdiri dari: (a) Bidang pertanian dan tanaman pangan, menjadikan Kota Ternate sebagai pusat pemasaran dan industri manufaktur, sedangkan Kabupaten Halmahera Barat sebagai produsen; (b) Bidang kelautan dan perikanan menempatkan Kota Ternate sebagai pusat pemasaran dan industri manufaktur dan Kota Tidore Kepulauan sebagai produsen; (c) Bidang Kepariwisata Ketiga daerah melakukan promosi bersama dan menyelenggarakan kegiatan pariwisata secara berkelanjutan.

Rencana kegiatan yang telah disusun dalam dokumen kesepakatan ini belum ditindaklanjuti oleh organisasi perangkat daerah (OPD) setiap pemerintah daerah. Kerja sama yang meliputi bidang pertanian dan tanaman pangan, bidang perikanan dan perhubungan, dan bidang pariwisata yang bertujuan mendorong pertumbuhan ekonomi di masing-masing wilayah ini tidak berjalan sesuai dengan rencana. Di tahun 2017 belum ada kegiatan secara spesifik yang mendukung pelaksanaan kerja sama ini. Hanya terdapat beberapa kegiatan yang dianggap memiliki kemiripan dengan rencana kegiatan kerja sama antar daerah, lalu

dilaksanakan secara bersama dan dianggap telah melaksanakan kesepakatan dalam kerja sama tersebut.

Untuk mendukung kerja sama dengan Kota Tidore Kepulauan dan Kabupaten Halmahera Barat, Pemerintah Kota Ternate telah melaksanakan sekitar empat kegiatan di tahun 2017. Namun kegiatan masih dalam bentuk rapat koordinasi. Rapat ini dilaksanakan oleh BAPELITBANGDA (Badan Perencanaan dan Penelitian Pengembangan Pembangunan Daerah) Pemerintah Kota Ternate yang mengundang perwakilan Pemerintah Kota Tidore Kepulauan dan Kabupaten Halmahera Barat. Rapat koordinasi bertujuan untuk merumuskan kegiatan prioritas yang akan dimasukkan dalam program tiap-tiap pemerintah daerah. Akan tetapi pada tahun 2018 tidak ada program kerja dari setiap pemerintah daerah yang secara spesifik menjalankan kesepakatan kerja sama antar daerah. Begitu juga di tahun 2019 belum ada program yang dilaksanakan oleh tiap-tiap daerah sebagai bentuk implementasi kerja sama yang sudah disepakati.

Rapat koordinasi antar pemerintah hanya dilakukan oleh Pemerintah Kota Ternate. Sedangkan Pemerintah Kota Tidore Kepulauan dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat belum menyelenggarakan rapat koordinasi di wilayahnya. Terutama rapat dengan OPD terkait yang berkaitan dengan kesepakatan kerja sama di bidang pariwisata, pertanian, dan perhubungan. Sehingga tampak pelaksanaan kerja sama ini digerakan oleh Pemerintah Kota Ternate. Padahal koordinasi secara berkelanjutan melalui rapat dan pertemuan di masing-masing wilayah sangat diperlukan untuk tujuan monitoring dan tindak lanjut atas kesepakatan dalam MoU yang telah ditandatangani bersama.

Pemerintah Kota Ternate bekerja sama dengan Bank Indonesia Perwakilan Provinsi Maluku Utara untuk memperkuat kerja sama

antar daerah di Provinsi Maluku Utara. Bank Indonesia telah menggagas rapat koordinasi dengan perwakilan dari tiga daerah yang bertujuan memetakan program-program strategis pelaksanaan kerja sama tersebut. Program setiap daerah berhubungan dengan bidang pariwisata, pertanian dan tanaman pangan, serta perikanan.

Di bidang pariwisata misalnya dilaksanakan kegiatan Kota Pusaka yang melibatkan Pemerintah Kota Ternate, Pemerintah Kota Tidore Kepulauan, dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat. Kegiatan Kota Pusaka ini diselenggarakan di Kota Ternate. Setiap daerah diundang untuk menampilkan berbagai atraksi budaya dalam pentas seni Kota Pusaka. Namun pada dasarnya kegiatan ini merupakan program pemerintah pusat yang dilaksanakan dengan skema kerja sama dengan pemerintah lokal. Jadi kegiatan pariwisata ini bukan hasil dari kesepakatan dalam kerja sama antar daerah. Akan tetapi dilihat dari segi isu dan konsep, kegiatan ini mendukung kolaborasi dalam pelaksanaan event-event pariwisata. Sehingga masing-masing pemerintah daerah menilai bahwa kegiatan Kota Pusaka memiliki kemiripan dan masuk dalam ruang lingkup kerja sama antar daerah.

Di sisi lain, implementasi kerja sama antar daerah bidang pariwisata ini juga dimaknai dengan mengundang perwakilan setiap daerah untuk menampilkan tarian lokal ketika salah satu daerah melaksanakan kegiatan seni budaya. Misalnya, dalam kegiatan Festival Telok Jailolo di Kabupaten Halmahera Barat, maka pemerintah Halmahera Barat mengundang perwakilan dari Kota Ternate dan Kota Tidore Kepulauan. Sebaliknya juga demikian, jika pemerintah Kota Ternate menyelenggarakan festival kesenian dalam rangka memperingati hari ulang tahun Kota Ternate, maka akan diundang perwakilan dari Kabupaten

Halmahera Barat dan Kota Tidore Kepulauan untuk berpartisipasi dalam kegiatan tersebut.

Kegiatan bersama di bidang pariwisata ini belum memberikan sebuah terobosan baru yang dapat mengembangkan sektor pariwisata. Karena kegiatan pariwisata yang dilaksanakan telah berjalan sebelum kesepakatan kerja sama bidang pariwisata antara daerah disepakati. Kegiatan pariwisata bersama ini seperti mengundang perwakilan dari setiap daerah untuk tampil dalam acara seni budaya terkesan dilakukan secara seremonial. Dibutuhkan perencanaan event pariwisata yang memadai agar dapat menarik minat publik, terutama wisatawan lokal maupun asing. Dibutuhkan sebuah perencanaan kerja sama dan promosi kegiatan pariwisata bersama antar tiga daerah ini yang lebih terarah dan berkelanjutan, agar sejalan dengan tujuan kerja sama antar daerah yang telah disepakati. Selain itu, tujuan kerja sama bidang pariwisata juga dapat melahirkan berbagai promosi wisata bersama dan atraksi-atraksi wisata yang baru dan memiliki daya tarik wisata kepada wisatawan lokal maupun asing. Selama ini setiap pemerintah daerah masih mengandalkan kegiatan-kegiatan pariwisata rutin yang sudah ada sebelum kesepakatan kerja sama bidang pariwisata ini disepakati. Sehingga belum memberikan dampak terhadap perkembangan pariwisata di masing-masing daerah.

Di bidang pertanian telah dilakukan panen bersama sayuran kol di Kabupaten Halmahera Barat. Panen ini melibatkan Pemerintah Kota Ternate dengan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat. Hasil panen sayuran dari petani langsung beli oleh pedagang sayuran yang berasal dari Pasar Sayuran Bahari Berkesan Kota Ternate. Tercatat hanya satu kali dilakukan panen bersama sebagai wujud dari pelaksanaan kerja sama di bidang pertanian. Selanjutnya pada tahun 2018 dan 2019 tidak lagi dilakukan panen bersama antar kedua daerah. Hal ini dikarenakan koordinasi antar

kedua daerah tidak berjalan maksimal. Terutama berkaitan dengan pendampingan para petani di Kabupaten Halmahera Barat untuk terus melakukan penanaman sayuran yang dibutuhkan oleh pasar di Kota Ternate. Padahal kebutuhan sayuran kol di Ternate sangat tinggi. Sehingga pasukan sayuran ini diambil dari Manado dan Sulawesi.

Di bidang perikanan dan kelautan belum terlihat program yang dilaksanakan oleh masing-masing daerah dalam menjabarkan kesepakatan kerja sama tiga daerah. Padahal dalam MoU dan master plan yang disusun telah dijelaskan bahwa di bidang perikanan dan kelautan akan dikembangkan Kota Ternate sebagai pusat

pemasaran dan industri manufaktur dan Kota Tidore Kepulauan sebagai produsen. Namun belum ada program secara spesifik di dua daerah ini yang berkaitan dengan bidang perikanan dan kelautan. Hal ini dapat dilihat bahwa belum ada program dari Dinas Perikanan dan Kelautan di dua daerah ini. Dari tahun 2017, 2018, dan 2019. Yang terjadi selama ini adalah para nelayan dan pengusaha sektor perikanan di Kota Tidore Kepulauan membawa hasil tangkapannya di Pelabuhan Perikanan Bastiong untuk dijual langsung ke pedagang ikan. Kondisi ini telah terjadi sejak lama sebelum kesepakatan kerja sama antar daerah disahkan dan disepakati untuk dijalankan.

Tabel 1. Kerja Sama Tiga Daerah

No	Bidang Kerja sama	Pelaksanaan								
		Kota Ternate			Kota Tidore Kepulauan			Kab. Halmahera Barat		
		2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
1	Pertanian dan Tanaman Pangan	Ya	Tidak	Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Ya	Tidak	Tidak
2	Kelautan dan Perikanan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
3	Kepariwisata	Ya	Tidak	Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Ya	Tidak	Tidak

Sumber: diolah oleh penulis (2022)

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kerja Sama

Pelaksanaan kerja sama antar Pemerintah Kota Ternate, Kota Tidore Kepulauan, dan Kabupaten Halmahera Barat belum berjalan sesuai dengan rencana yang ditetapkan dalam MoU bersama tiga daerah. Kesepakatan kerja sama yang telah ditandatangani bersama sejak tahun 2016 belum menghasilkan berbagai turunan program di masing-masing pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi implementasi kerja sama di lapangan yaitu sebagai berikut :

1. Komunikasi

Interaksi antar aktor pelaku kerja sama tidak berjalan secara berkelanjutan untuk membahas berbagai rencana kegiatan yang sudah disepakati dalam MoU. Rapat

koordinasi sebagai forum komunikasi dan konsultasi hanya dilakukan pada tahun 2017. Kemudian di tahun 2018 dan 2019 belum ada kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan kerja sama antar daerah. Pemerintah Kota Ternate sebagai inisiator kerja sama dengan Pemerintah Kota Tidore Kepulauan dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat juga tidak melakukan kegiatan rapat koordinasi dalam rangka mendukung program kerja sama di tahun 2018 dan 2019.

Komunikasi antar pemerintah daerah untuk pelaksanaan kerja sama tidak berjalan lancar di tahun 2018 dan 2019. Pemerintah daerah fokus dengan kegiatan internal masing-masing, sehingga berbagai rencana kerja sama di bidang pertanian dan tanaman pangan, perikanan, dan pariwisata tidak berjalan. Kondisi yang sama juga terjadi di internal masing-masing pemerintah daerah. Instruksi tentang penjabaran pelaksanaan program

untuk mendukung kerja sama antar daerah juga tidak jelas. Organisasi perangkat daerah (OPD) dari tahun 2017, 2018, dan 2019 belum mendapatkan master plan kerja sama antar daerah dan payung hukum pelaksanaan kerja sama antar daerah sebagai pedoman dalam menyusun program di masing-masing OPD. Contohnya Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Pertanian, dan Badan Tanaman Pangan di lingkungan Pemerintah Kota Ternate hanya mendengar rencana kerja sama dalam rapat koordinasi yang telah dilaksanakan bersama Pemerintah Kota Tidore Kepulauan dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat. OPD terkait dengan kerja sama ini belum menerima dokumen kerja sama dari BAPELITBANGDA untuk menyusun program di instansi masing-masing.

Kondisi yang sama juga terjadi di internal Pemerintah Kota Tidore Kepulauan dan Kabupaten Halmahera Barat. OPD terkait dengan kerja sama tiga daerah ini belum menerima master plan tentang kerja sama antar daerah. Mereka hanya mengetahui kegiatan kerja sama dalam rapat-rapat koordinasi yang diprakarsai oleh Pemerintah Kota Ternate pada tahun 2017. Memasuki tahun 2018 dan 2019 masing-masing OPD tidak mendapatkan pedoman pelaksanaan kerja sama antar daerah. Sehingga OPD di lingkungan Pemerintah Kota Tidore Kepulauan dan Kabupaten Halmahera Barat tidak dapat menyusun program yang mendukung kerja sama antar daerah di bidang pertanian dan tanaman pangan, perikanan, dan pariwisata.

Tidak terstrukturinya pemberian instruksi tentang kerja sama antar daerah kepada OPD di setiap pemerintah daerah membuat progres pelaksanaan kerja sama tidak berjalan. Banyak program yang telah direncanakan dalam MoU kerja sama antar daerah tidak dapat ditindaklanjuti dalam

bentuk program oleh setiap OPD di masing-masing daerah. Karena master plan kerja sama belum diterima oleh mereka, sehingga setiap OPD tidak dapat membuat program pendukung kerja sama tersebut.

2. Sumber Daya

Pelaksanaan kerja sama antar daerah menghadapi kendala anggaran dan legitimasi peraturan yang menjadi pijakan setiap OPD untuk memasukan program berkaitan dengan kerja sama. Sejak ditandatangani MoU kerja sama pada 2016 dan hingga tahun 2017, 2018, dan 2019 belum juga disusun satu regulasi yang mengikat setiap daerah untuk melaksanakan kesepakatan kerja sama. Kerja sama ini hanya berpedoman pada MoU yang telah ditandatangani oleh tiga kepala daerah. Padahal kepastian hukum tentang pelaksanaan kerja sama sangat penting untuk menjamin para pelaksana kebijakan di lapangan.

Belum adanya bentuk peraturan seperti peraturan daerah atau keputusan walikota dan bupati di setiap daerah menjadi kendala yang dirasakan oleh OPD di masing-masing daerah. Mereka enggan membuat program yang berhubungan dengan kerja sama tersebut, karena tidak ada landasan hukum di level pemerintah daerah yang dijasikan sebagai pijakan. Hal ini membuat rencana kerja sama di bidang pariwisata, pertanian, dan perikanan tidak dapat ditindaklanjuti oleh OPD di lingkungan Pemerintah Kota Ternate, Pemerintah Kota Tidore Kepulauan, dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Ternate mengaku belum menerima rancangan peraturan tentang kerja sama antar daerah dengan Pemerintah Kota Tidore Kepulauan dan Kabupaten Halmahera Barat. Sehingga tidak dapat membahas dan membuat peraturan yang berhubungan dengan kerja sama tersebut. Hal yang sama juga dialami oleh DPRD Kota Tidore Kepulauan. Lembaga legislatif ini belum menerima rancangan

peraturan yang isinya tentang kerja sama dengan Kota Ternate dan Kupaten Halmahera Barat. Bahkan DPRD Kota Tidore tidak menerima salinan dokumen kerja sama antar daerah tersebut. Sehingga tidak dapat melakukan apa-apa untuk merespon kerja sama yang dinilai positif untuk kemajuan daerah.

Alokasi anggaran di setiap pemerintah daerah untuk program kerja sama menjadi salah satu hambatan yang paling besar. Banyak OPD tidak dapat membuat program yang berhubungan dengan bidang pariwisata, pertanian, dan perikanan karena terkenal anggaran. Sejak disepakati kerja sama antar daerah pada tahun 2016 hingga masuk tahun 2017, 2018, dan 2019, belum ada alokasi anggaran khusus dari setiap pemerintah daerah untuk program kerja sama antar daerah. Tiap-tiap pemerintah daerah selama ini hanya melaksanakan program yang dinilai memiliki kemiripan dengan kesepakatan kerja sama di bidang pariwisata, pertanian, dan perikanan. Misalnya peluncuran bersama tiga daerah pada kegiatan Kota Pusaka yang difasilitasi oleh Kementerian Pariwisata. Kegiatan semacam ini dianggap bagian dari pelaksanaan kerja sama, padahal ketika dianalisis lebih rinci maka program ini tidak masuk dalam penjabaran kerja sama. Hanya saja mempunyai kesamaan kegiatan dengan kesepakatan dalam kerja sama. Kondisi ini membuat pelaksanaan kerja sama tidak teraktur dan terstruktur. Terutama kepastian alokasi anggaran untuk mendukung program kerja sama.

Belum pastinya alokasi anggaran untuk pelaksanaan kerja sama secara berkelanjutan tentu sangat menghambat setiap OPD di daerah untuk memasukan program dalam rencana kerja dan anggaran (RKA) setiap tahun. Hal ini berdampak pada tidak efektifnya pelaksanaan kerja sama di

masa yang akan datang. Terbukti sejak disepakati tahun 2016 dan berjalan selama empat tahun dari 2017, 2018, dan 2019 belum ada salah satu OPD di setiap daerah yang mengalokasikan anggaran khusus untuk kerja sama. Termasuk Pemerintah Kota Ternate yang menjadi penggagas kerja sama ini.

Kondisi ini menunjukkan bahwa fakto sumber daya khususnya dukungan fasilitas dan kewenangan merupakan elemen penting dalam pelaksanaan kerja sama antar daerah. Maka dari itu perlu ada jaminan dari setiap pemerintah daerah terkait dengan alokasi anggaran dan peraturan pelaksanaan bagi para OPD, agar dapat melaksanakan rencana kegiatan yang telah disepakati dalam MoU kerja sama tersebut.

3. Disposisi

Dalam pelaksanaan kerja sama antar Pemerintah Kota Ternate, Pemerintah Kota Tidore Kepulauan dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat, belum ditetapkan OPD mana saja yang diberikan tanggung jawab untuk melaksanakan program berkaitan dengan bidang pariwisata, pertanian, dan perikanan. Seperti yang terjadi di lingkup Pemerintah Kota Ternate, dimana hanya BAPELITBANGDA yang lebih dominan menyusun program kerja sama. Seharusnya OPD yang berhubungan dengan bidang pariwisata, pertanian, dan perikanan seperti Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, Dinas Pertanian, dan Dinas Kelautan dan Perikanan diberikan kewenangan untuk merancang program tersebut. Karena OPD ini lebih mengetahui aspek-aspek secara detail tentang program di bidangnya masing-masing. Kondisi yang sama juga terjadi di internal Pemerintah Kota Tidore Kepulauan dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat.

Realitas ini menggambarkan bahwa dalam pelaksanaan kerja sama ini belum disusun sebuah sistem yang memberikan disposisi kepada para staf pelaksana kerja sama di lapangan. Akibatnya rencana kerja sama di

bidang pariwisata, pertanian dan perikanan tidak berjalan. Setiap OPD lebih fokus melaksanakan tugasnya masing-masing. Karena mereka tidak memiliki gambaran yang lengkap terkait pelaksanaan kerja sama.

4. Struktur Birokrasi

Kerja sama antar Pemerintah Kota Ternate, Pemerintah Kota Tidore Kepulauan, dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat belum memiliki pedoman pelaksanaan di lapangan. Organisasi perangkat daerah (OPD) di tiap-tiap daerah tidak dapat menyusun program yang mendukung kerja sama antar daerah. Mereka tidak memiliki panduan tentang ruang lingkup apa saja yang harus disusun untuk menjadi program yang berhubungan dengan bidang pariwisata, pertanian, dan perikanan.

Beberapa OPD terkait seperti Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, Dinas Perikanan dan Kelautan, Dinas Pertanian, dan BAPELITBANGDA juga belum mendapatkan surat tugas atau pemberian tanggung jawab dari Sekretariat Daerah yakni walikota dan bupati setiap daerah. Hal ini membuat OPD tidak mempunyai landasan hukum yang kuat untuk merancang dan mengalokasikan anggaran untuk program yang berhubungan dengan kerja sama di bidang pariwisata, pertanian dan tanaman pangan, serta perikanan.

Tidak adanya surat tugas dan panduan yang dapat dijadikan sebagai pedoman bagi masing-masing pemerintah daerah dapat diartikan bahwa belum adanya SOP (standar operating procedures) yang menjadi rujukan pelaksanaan kerja sama antar daerah di tiap-tiap lingkungan pemerintahan daerah.

Pembentukan sekretariat bersama (Sekber) sangat diperlukan karena menjadi tempat berkoordinasi dan konsultasi antar pemerintah daerah. Sekber sebagai lembaga representatif dari setiap daerah akan sangat

bermanfaat. Karena masing-masing daerah mengirimkan wakilnya untuk berkonsultasi dan komunikasi dalam pelaksanaan program kerja sama antar daerah. Belum dibentuknya Sekber kerja sama ini berdampak pada koordinasi dan komunikasi antar daerah. Seluruh rencana kerja sama di bidang pariwisata, perikanan, dan pertanian tidak dapat dilaksanakan. Karena setiap daerah fokus pada kegiatan internal pemerintah mereka. Selain itu, belum dibentuknya Sekber kerja sama ini membuat setiap daerah tidak pro aktif untuk menjalin koordinasi dan komunikasi untuk menyusun program bersama dalam pelaksanaan kerja sama antar daerah.

Sebagaimana Priyambodo (2015) mengungkapkan bahwa kepemimpinan dalam bentuk sekretariat bersama dapat menjaga keberlanjutan kerja sama. Kemudian Koumorotomo (2015) mengatakan bahwa peran kepemimpinan kolektif yang tercipta dalam sistem kerja sama antar daerah dapat mendukung terlaksananya berbagai program. Rinanda (2017), menambahkan bahwa kelembagaan kerja sama antar daerah harus memperhatikan model pengorganisasian, pengelolaan dan struktur organisasi, sumber pendanaan, sistem pendukung, dan kerangka regulasi agar tetap bertahapan di masa yang akan datang.

KESIMPULAN

Pelaksanaan kerja sama tiga daerah di Provinsi Maluku Utara yang melibatkan Pemerintah Kota Ternate, Pemerintah Kota Tidore Kepulauan, dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat belum berjalan sesuai dengan kesepakatan di dalam MoU. Pasca ditandatangani MoU kerja sama pada tahun 2016, hanya terdapat beberapa kegiatan penguatan dan desiminasi informasi kerja sama yang dilakukan di tahun 2017. Kegiatan tersebut berupa rapat koordinasi yang difasilitasi oleh Bank Indonesia Maluku Utara. Harapan bahwa

setelah dilaksanakannya rapat tersebut kemudian melahirkan tindaklanjut berbagai program di masing-masing daerah, akan tetapi hal ini tidak berjalan. Selama tahun 2018 dan 2019 kerja sama tiga daerah ini terkesan tidak berjalan dan masing-masing daerah fokus menjalankan programnya masing-masing. Berbagai faktor mempengaruhi pelaksanaan kerja sama tiga daerah sehingga implementasi di lapangan tidak berjalan sesuai dengan rencana program di dalam MoU.

Faktor Komunikasi menjelaskan bahwa komunikasi antar pemerintah daerah dalam pelaksanaan kerja sama tidak berjalan lancar di tahun 2018 dan 2019. Sehingga berbagai rencana kerja sama di bidang pertanian dan tanaman pangan, perikanan, dan pariwisata tidak berjalan. Instruksi tentang penjabaran pelaksanaan program untuk mendukung kerja sama antar daerah juga tidak dilaksanakan. Faktor Sumber daya menjelaskan bahwa belum adanya bentuk peraturan seperti peraturan daerah atau keputusan walikota dan bupati di setiap daerah. Sehingga setiap OPD di masing-masing daerah enggan membuat program yang berhubungan dengan kerja sama tersebut. Karena tidak ada landasan hukum di level pemerintah daerah yang dijasikan sebagai pijakan. Faktor Disposisi menjelaskan bahwa belum dilakukannya penjabaran kewenangan dan tanggung jawab kepada setiap OPD terkait untuk melaksanakan tugasnya dalam mendukung kerja sama tiga daerah. Faktor struktur birokrasi berkaitan dengan beberapa OPD terkait seperti Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, Dinas Perikanan dan Kelautan, Dinas Pertanian, dan BAPELITBANGDA di masing-masing daerah belum mendapatkan surat tugas atau pemberian tanggung jawab dari atasan yaitu Sekretariat Daerah atau walikota dan bupati setiap daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, Benjamin. (2009). Memahami Dasar Regional Management & Regional Marketing Instrument Strategis Pembangunan Wilayah dan Kota Dalam Memahami Tantangan Globalisasi dan Implikasi Pelaksanaan Otonomi Daerah. Semarang: LEKAD.
- Adhitya Eka Putranto. (2013). Peran BKAD Subosukawonosraten dalam Kerja sama Antar Daerah. *Jurnal Pembangunan Wilayah dan Kota*. Volume 9 (2): 111-121 Juni 2013.
- Agranoff, Robert. A New Look at the Value-Adding Functions of Intergovernmental Networks. Paper presented for Seventh National Public Management Research Conference, Georgetown University, October 9-11, 2003.
- BP3D. (2016). Master Plan Kerja sama Antar Daerah Se-Halmahera Barat, Ternate dan Tidore. Ternate : BP3D.
- Bugin, B. (2008). Analisis Data Penelitian Kualitatif : Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Creswell, J.W. (2010). Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hardi Warsono. Networking dalam Intergovernmental Management. <http://ejournal.undip.ac.id/index.php/dialogue/article/viewFile/426/302>, diakses pada tanggal 28 Januari 2020
- Keban, Y.T. (1999). Kerja sama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk Dan Prinsip.
- Kumorotomo, Wahyudi. (2015). Pola Kepemimpinan Kolektif Dalam Kerja sama Antar Daerah Yang Fungsional: Studi Kasus Kartamantul. Yogyakarta: Research Days Fisipol UGM.

- Moleong, L.J. (2011). Metode Penelitian Kualitatif. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Muhaidin. (2015). Kerja sama Antar daerah Dalam Pengembangan Pariwisata Teluk Saleh, Pulau Moyo Dan Gunung Tambora (Samota) Tahun 2015. Prosiding Konferensi Nasional Ke- 3, Asosiasi Program Pascasarjana Perguruan Tinggi Muhammadiyah Yogyakarta (APPPTM)
- Pratikno, et.al. (2004). Mengelola Dinamika Politik dan Sumberdaya Daerah. Yogyakarta: PLOD-Departemen Dalam Negeri.
- Priyambodo, Raditya Dwi. (2015). Kepemimpinan Sekretariat Bersama Kartamantul dalam Kerja sama Antar Daerah Kawasan Urban Daerah Istimewa Yogyakarta. Yogyakarta: Research Days Fisipol UGM.
- Rinanda, Rahmat. Fahjri. (2016). Policy Paper : Masa Depan Kelembagaan Kerja sama Antar Daerah, Studi Kasus : Sekber Kartamantul. Skripsi Karya tidak dipublikasikan. Departemen Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada.
- Sugiyono. (2015). Memahami Penelitian Kualitatif. Bandung: Alfabeta.