

KERJASAMA *SISTER CITY*: SEBUAH UPAYA UNTUK MENINGKATKAN INDUSTRI PARIWISATA DI BANYUWANGI

Bagus Sigit Sunarko¹³, Sri Yuniati¹⁴
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

Abstrak

Upaya mengnyinergikan pariwisata dan budaya dalam pengembangan dan pemasaran sektor pariwisata telah menjadi praktek yang sering dilakukan. Sebagian besar daerah tujuan wisata termasuk Banyuwangi berusaha tampil beda dibandingkan daerah tujuan wisata lain dengan cara mempromosikan budayanya sebagai sarana untuk menciptakan citra yang berbeda. Salah satu cara yang dilakukan adalah melalui kerjasama *sister city* dengan daerah/ provinsi lain baik di dalam maupun luar negeri sebagai upaya untuk menarik wisatawan domestik dan mancanegara. Namun demikian, pengembangan model *sister city* yang melibatkan masyarakat dengan latar belakang yang masih tradisional memerlukan strategi yang berbeda dengan masyarakat yang sudah modern. Pembentukan kerjasama *sister city* yang dilakukan suatu pemerintah daerah yang memiliki karakteristik masyarakat agraris dan sangat teguh memegang budaya hormat pada pemimpin, maka inisiatifnya tidak bisa diharapkan murni tumbuh dan berkembang dari pihak masyarakat tetapi dari pemerintah. Artinya model pendekatan *top-down* yang sesuai untuk digunakan dalam membangun kerjasama *sister city*. Sebaliknya bagi masyarakat yang lebih modern, maka model pendekatan *bottom-up* lebih cocok digunakan sebagai landasan untuk membangun kerjasama *sister city* yang telah disepakati bersama.

Kata kunci: *sister city*, industri pariwisata, pendekatan *top-down*, pendekatan *bottom-up*

1. Pendahuluan

Otonomi daerah yang diberlakukan berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 selain memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk dapat mengelola wilayahnya secara mandiri, juga menuntut pemerintah daerah kabupaten/kota untuk lebih kreatif dan proaktif. Tuntutan tersebut dimaksudkan tidak sebatas sebagai upaya pelaksanaan akselerasi pembangunan fisik suatu daerah semata, namun juga meliputi pemeliharaan, penjagaan, dan pelestarian nilai-nilai, norma, kearifan lokal, termasuk budaya masyarakat setempat. Sebuah amanat yang tentunya memerlukan pemikiran progresif jajaran pemerintah daerah serta kerja keras dari segenap elemen masyarakat untuk merealisasikannya.

Ditengah arus globalisasi dewasa ini, Kabupaten Banyuwangi bisa dicatat sebagai salah satu pemerintah daerah di Indonesia yang secara konsisten mengembangkan sektor pariwisata, salah satunya pariwisata budaya. Tidak dapat

¹³ Dosen FISIP Universitas Jember; email: sigit.fisip@unej.ac.id

¹⁴ Dosen FISIP Universitas Jember; email: yuniati.fisip@unej.ac.id

dipungkiri bahwa Banyuwangi memiliki kekayaan alam dan budaya berupa budaya Using yang khas dan unik. Kekayaan pariwisata ini bila dikembangkan dengan baik dapat menjadi magnet yang mampu menarik minat wisatawan domestik dan mancanegara untuk berkunjung. Hal ini tentu saja sangat penting bagi program peningkatan industri pariwisata di Banyuwangi.

Beberapa upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah Banyuwangi dengan dukungan penuh dari masyarakat, tidak dapat dipungkiri menjadi faktor penyebab mengapa industri pariwisata di Banyuwangi berkembang pesat. Pemerintah daerah Kabupaten Banyuwangi melalui Dinas Kebudayaan dan Pariwisata telah menyusun langkah-langkah strategis untuk membangun daya saing dan memasarkan sektor pariwisatanya yakni melalui jargon "*Banyuwangi Sunrise of Java*". Program kebijakan ini selanjutnya berusaha direalisasikan oleh segenap pemangku kepentingan industri wisata, dengan cara antara lain: 1) menjadi tuan rumah yang baik bagi wisatawan; 2) memperlakukan wisatawan secara baik; 3) menyiapkan dan membangun nuansa dan kawasan wisata yang nyaman; 4) promosi wisata; 5) kerjasama antar pelaku industri pariwisata; dan 6) melestarikan nilai-nilai budaya yang bersifat multikultural¹⁵. Pengembangan tempat-tempat wisata alam dan pembuatan etalase Kampung Budaya Using di desa Kemiren adalah sebagian bukti kepedulian pemerintah daerah setempat terhadap pengembangan pariwisata berbasis kearifan lokal dan budaya lokal. Komitmen ini terus berlanjut yaitu dengan diselenggarakannya festival budaya tahunan oleh Bupati Azwar Anas sejak 2012 sebagai agenda tetap kegiatan promosi pariwisata. Festival tahunan ini senantiasa menampilkan kekayaan pariwisata dan budaya asli Banyuwangi.

Namun demikian, tanpa bermaksud mengabaikan peran penting *event* tersebut diatas, agenda promosi pariwisata yang bersifat tahunan ini tentu saja masih memerlukan sarana lain agar tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai secara optimal. Sarana dimaksud adalah dengan memanfaatkan model kerjasama *sister city* atau kota kembar, baik kota kembar yang dibentuk pada level domestik maupun internasional. Model *sister city* ini mulai berkembang pesat sejak tahun 1980an namun baru digunakan secara formal di Indonesia pada tahun 1993. Model kerjasama *sister city* dapat dijadikan instrumen bagi sebuah kota yang memiliki kesamaan karakteristik dengan tujuan untuk meningkatkan hubungan antar dua daerah.

¹⁵ Rencana Strategis (Renstra) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Banyuwangi Tahun 2016-2021

Berbeda dengan kalender kegiatan tahunan yang memiliki waktu dan agenda yang relatif terbatas, kerjasama pariwisata yang dikembangkan dalam skema kota kembar ini memiliki beberapa kelebihan. Pertama, promosi terhadap pariwisata dan budaya akan berlangsung secara kontinyu dalam waktu yang lebih lama. Kedua, masa kerjasama yang cukup lama akan memberi peluang bagi masing-masing daerah untuk menjalankan agenda promosi budaya dan wisata secara teratur dan terencana dengan baik, misalnya dengan melakukan kolaborasi pagelaran seni budaya. Kegiatan semacam ini menjadi sebuah ajang promosi yang efektif untuk mengenalkan budaya Using yang sebelumnya belum dikenal khalayak luas (terutama wisatawan mancanegara). Ketiga, terbuka kesempatan untuk pertukaran pengetahuan dan pengalaman dalam bidang pelestarian kebudayaan dan pengelolaan sektor pariwisata.

Kerjasama sinergis antar pemerintah daerah yang diarahkan pada kolaborasi promosi industri pariwisata di kedua wilayah dalam pelaksanaannya tentu saja akan melibatkan dua entitas yang berbeda. Karenanya, penyatuan atau lebih tepatnya intensi kuat untuk melakukan harmonisasi visi dan misi antara kedua pemerintah daerah dan upaya membangkitkan partisipasi aktif di kalangan masyarakat menjadi prasyarat penting bagi kesuksesan program kerjasama *sister city*. Hal ini mengingat masih terdapat kerjasama *sister city* yang telah dilakukan oleh beberapa pemerintah daerah justru berujung pada tidak optimalnya pencapaian tujuan kerjasama atau bahkan mengalami kegagalan. Oleh karena itu persiapan matang menjadi perhatian penting bagi pemerintah daerah yang hendak menjalin kerjasama *sister city*.

Mengacu pada uraian di atas maka tulisan ini ingin mengkaji tentang bagaimana tantangan yang dihadapi serta upaya yang dilakukan dalam membangun kerjasama *sister city*.

2. Pembentukan Kerjasama *Sister City*

Secara historis, konsep tentang kota kembar (*sister city*) berawal dari munculnya *Municipal International Cooperation* (MIC) yang merupakan hubungan kerjasama antara dua atau lebih komunitas yang berupa pemerintah kota, distrik, provinsi atau negara bagian¹⁶. Konsep *sister city* mulai dikembangkan setelah berakhirnya Perang Dunia II. Pada tahun 1950an, konsep *sister city* ini dilegalkan dengan adanya dukungan

¹⁶ Rumengan, J., "Perspektif Hukum dan Ekonomi atas Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah", *Jurnal Hukum Internasional*, Vol. 6, No.2, (2009).

dari Presiden Amerika Serikat, Eisenhower, yang mewujudkannya dengan protokol¹⁷. Selanjutnya konsep ini banyak dipraktekkan di berbagai negara, termasuk diadopsi oleh beberapa daerah di Indonesia terlebih setelah terjadinya perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik pasca-Orde Baru. Era otonomi daerah telah menyediakan momentum tepat bagi daerah untuk memaksimalkan segenap potensi sumberdaya yang mereka miliki secara lebih leluasa. Hal ini mengacu pada surat edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 193/1652/PUOD tanggal 26 April 1993 perihal Tata Cara Pembentukan Hubungan Kerjasama Antar Kota (*sister city*) dan Antar Provinsi (*sister province*) dalam dan luar negeri.

Jalinan kerjasama bisa berawal dari kesepakatan yang terjadi antar kepala daerah, dan karenanya bersifat *top-down*, atau sebaliknya melalui proses yang bersifat *bottom-up*, dimana terdapat kelompok masyarakat, akademisi, kelompok profesi tertentu berinisiatif membentuk kota kembar (*sister city*) dan mengajukan secara resmi kepada kepala daerah. Sementara kedekatan yang menjadi modal awal kerjasama tersebut juga bisa terjadi karena keduanya memiliki akar budaya yang sama, menyelenggarakan festival-festival yang memiliki tema sentral yang mirip, maupun karena intensitas pertemuan kedua komunitas cukup tinggi. Secara umum, tujuan ideal terjalannya kota kembar relatif akan dapat lebih mudah tercapai ketika kedua kota atau daerah yang memutuskan untuk membangun kota kembar memiliki kesamaan dalam aspek budaya, karakteristik populasi, serta arah pengembangan pembangunan wilayahnya.

Tahapan resmi penyusunan kerjasama *sister city* dilakukan melalui langkah-langkah sebagai berikut¹⁸:

1. Perencanaan, yang merupakan tahap persiapan intern pemerintah daerah dalam menyiapkan materi dan bidang apa saja yang akan dijadikan fokus kerjasama. Termasuk dalam tahap ini adalah menentukan calon-calon potensial sebagai partner kerjasama.
2. Tahap komunikasi dan penyusunan draft *Memorandum of Understanding* (MoU). Materi-materi kerjasama yang telah disiapkan pada tahap perencanaan secara garis besar dituangkan dalam draft MoU yang disusun bersama.
3. Mengajukan persetujuan kerjasama antara pemerintah daerah dengan

¹⁷ Sinaga, O., *Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik: Implementasi kerjasama internasional* (Bandung: Lepsindo, 2010), hlm. 35.

¹⁸ Ali Mukti, Takdir., *Paradiplomacy: Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda di Indonesia* (Yogyakarta: The Phinisi Press, 2013), hlm. 193-194.

pemerintah lokal di luar negeri ke Kementerian Dalam Negeri termasuk materi dalam draft MoU beserta rencana detail kerjasama tersebut.

4. Pembahasan rencana detail perjanjian kerjasama di tingkat DPRD untuk meminta persetujuan DPRD.
5. Tahap penandatanganan kerjasama *sister city* setelah mendapat persetujuan DPRD.

Kerjasama *sister city* memberikan manfaat bagi kedua kota atau pemerintah daerah antara lain: 1) meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah; 2) tukar menukar pengetahuan dan pengalaman tentang pengelolaan pembangunan bidang-bidang yang dikerjakamkan; 3) mendorong tumbuhnya prakarsa dan peran aktif pemerintah daerah, masyarakat dan swasta; 4) meningkatkan optimalisasi pengelolaan potensi daerah; 5) mempererat persahabatan pemerintah dan masyarakat kedua pihak; 6) tukar menukar kebudayaan dalam rangka memperkaya kebudayaan daerah. Oleh karena itu untuk mensukseskan kerjasama ini diperlukan identifikasi isu-isu strategis, bentuk atau model kerjasama yang tepat, dan prinsip-prinsip yang menuntun keberhasilan kerjasama tersebut. Menurut Sinaga, beberapa prinsip yang dapat dijadikan pedoman dalam melakukan kerjasama antar pemerintah daerah, yaitu: transparansi, akuntabilitas, partisipatif, efisiensi, efektivitas, konsensus, saling menguntungkan dan memajukan¹⁹.

Dalam pelaksanaan kerjasama *sister city* seperti dikemukakan Sinaga, pihak-pihak yang bekerjasama yaitu pemerintah daerah dapat melakukan hal-hal sebagai berikut²⁰: *Pertama*, membentuk kekuatan yang lebih besar. Dalam arti melalui kerjasama kekuatan dari masing-masing pihak dapat disinergikan untuk menghadapi ancaman lingkungan atau permasalahan yang rumit sifatnya dibandingkan kalau harus ditangani sendiri. *Kedua*, pihak-pihak yang bekerjasama juga dapat mencapai kemajuan yang lebih tinggi. Di sini masing-masing pihak akan mentransfer kepandaian, keterampilan dan informasi, misalnya daerah yang satu akan belajar kelebihan dan kepandaian dari daerah yang lain. Setiap daerah/pihak akan berusaha memajukan atau mengembangkan dirinya dari hasil kerjasama ini. *Ketiga*, masing-masing pihak yang bekerjasama dapat lebih berdaya karena masing-masing daerah yang terlibat kerjasama lebih memiliki posisi tawar yang lebih baik atau lebih mampu memperjuangkan kepentingannya. Keempat, pihak-pihak yang bekerjasama dapat memperkecil atau mencegah konflik. Kelima, masing-masing pihak yang bekerjasama

¹⁹ Op cit, hlm. 26-28.

²⁰ Op cit, hlm. 29

akan memelihara keberlanjutan penanganan bidang-bidang yang dikerjasamakan. Dengan kerjasama tersebut masing-masing pihak memiliki komitmen untuk tidak mengkhianati partnernya tetapi memelihara hubungan yang saling menguntungkan secara berkelanjutan.

3. Pembentukan *Sister City* melalui Pendekatan *Bottom-up* dan *Top-down*

Secara konseptual rancangan tentang pembentukan *sister city* guna meningkatkan industri pariwisata termasuk dalam kategori tindakan untuk menentukan masa depan atau lazim disebut perencanaan. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pasal 1 dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Mengingat bahwa keberhasilan sebuah kebijakan akan sangat bergantung pada sejauh mana ketepatan rencananya, maka tahap ini menjadi penting untuk dibuat karena akan berfungsi sebagai pemberi arah serta meminimalkan ketidakpastian maupun inefisiensi sumber daya dalam pencapaian tujuan.

Dari dua pendekatan utama dalam studi tentang perencanaan pembangunan yakni *top-down* dan *bottom-up*, model yang disebut terakhir merupakan pendekatan yang boleh dikatakan paling sering dipilih dalam membangun kerjasama dalam bentuk *sister city*. Pendekatan *bottom-up* dalam kebijakan publik berarti rangkaian proses kebijakan diawali dari pihak publik (masyarakat), termasuk para aktor swasta, dan secara berjenjang bergerak ke atas untuk dikaji dan selanjutnya jika dinilai membawa manfaat akan diproses oleh pemerintah menjadi sebuah kebijakan²¹. Pendekatan ini secara teoritis sangat relevan dengan sistem demokrasi dimana rakyat diberi kesempatan untuk berperan secara optimal dalam memberikan ide-ide kepada pemerintah. Melalui proses kebijakan seperti ini, selain tujuan kebijakan akan bersesuaian dengan kehendak atau harapan masyarakat, keterlibatan dan dukungan mereka terhadap implementasi kebijakan juga kuat karena mereka merasa tidak sekedar menjadi objek semata. Namun yang tidak boleh diabaikan adalah bahwa pendekatan *bottom-up* mensyaratkan adanya masyarakat yang terbuka, memiliki wawasan cukup luas, progresif, dan yang terpenting mereka memahami betul

²¹ Tachjan, H. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: Penerbit AlPI.

pemilahan antara hak dan kewajiban. Seiring dengan menguatnya paradigma *new public service* dalam ilmu administrasi publik, pendekatan yang memberikan kesempatan luas kepada masyarakat dalam proses kebijakan publik juga semakin banyak dipraktekkan. Secara empiris, kerjasama yang dikemas dalam bentuk *sister city*, terutama yang berbasis pada keperluan akan pengembangan ekonomi bersama cenderung menggunakan strategi ini.

Rintisan kerjasama dua kota berbasis ekonomi melalui strategi *bottom-up* memang sangat masuk akal mengingat profil penduduk kota yang sudah maju dibidang ekonomi dan perdagangannya hampir dapat dipastikan terdiri dari masyarakat yang berpendidikan relatif baik, terbuka, dan memiliki wawasan luas. Masyarakat dalam tingkat kehidupan sosial ekonomi seperti ini secara terbuka dan aktif cenderung berani menyatakan kebutuhan yang harus dipenuhi dan keinginan-keinginan yang ingin dicapai. Oleh karena itu, ketika kemajuan teknologi informasi dan komunikasi menyediakan informasi tentang kemajuan yang terjadi di kota lain maka salah satu respons mereka adalah berusaha mengetahui lebih jelas dengan cara mengunjungi kota tersebut sekaligus menjalin komunikasi dengan masyarakat setempat. Dengan kata lain, kebutuhan sebagai masyarakat yang sudah modern dan adanya keterbukaan akses informasi membuat jalinan hubungan antar masyarakat di kedua kota bukan saja sekedar terjadi akan tetapi bahkan berlangsung secara lebih intens.

Intensitas hubungan ini kemudian menjadi cikal bakal terjalinya hubungan bisnis yang bersifat saling menguntungkan, dan ketika hubungan tersebut menghadapi hambatan-hambatan seperti ketatnya regulasi perijinan ataupun kompetisi dengan pengusaha kota lain maka campur tangan pemerintah menjadi sangat diperlukan. Masyarakat di daerah-daerah yang sudah memiliki tingkat kesejahteraan, pendidikan, dan rasionalitas yang relatif cukup tinggi dan merata rata-rata sudah menyadari betul akan apa yang menjadi haknya demikian juga apa yang menjadi kewajiban pemerintah dalam penyelenggaraan serta pemenuhan kebutuhan masyarakat. Sehingga dalam dinamika hubungan antara masyarakat dan pemerintah, urusan publik tidak lagi hanya didominasi dan ditentukan secara sepihak oleh birokrat melalui jajaran aparturnya.

Kedewasaan, keterbukaan, kesadaran akan hak dan kewajiban, dan kemandirian masyarakat menjadi kata kunci yang penting dalam terbangunnya kerjasama *sister city* melalui strategi atau pendekatan *bottom-up*. Secara implisit ketiadaan cara pandang sebagaimana tergambar ada pada masyarakat 'modern' juga terdeteksi melalui diskusi dengan masyarakat melalui forum diskusi kelompok. Beberapa tokoh adat bahkan dengan tegas mengatakan bahwa mereka akan mengikuti

apa yang diputuskan oleh pemerintah kabupaten. Mereka berpendapat bahwa adalah tugas pemerintah, bukan masyarakat, untuk merintis adanya kerjasama dengan daerah lain. Temuan ini membawa peneliti pada satu temuan yang dapat dirumuskan dalam proposisi minor yaitu jika rencana pembentukan kerjasama *sister city* melibatkan suatu daerah/kota yang memiliki karakteristik masyarakat agraris dan sangat teguh memegang budaya hormat pada pemimpin, maka inisiatifnya tidak bisa diharapkan murni tumbuh dan berkembang dari pihak masyarakat.

Tidak dapat dipungkiri bahwa perencanaan pembangunan yang didasarkan pada kebutuhan masyarakat sementara pemerintah semata-mata hanya berperan sebagai fasilitator merupakan sebuah gagasan yang menarik dan ideal di era demokrasi saat ini. Namun demikian, konsep partisipatif dalam proses pembangunan yang dalam penelitian ini difokuskan pada perencanaan kebijakan publik tentang pembentukan kerjasama *sister city* nampaknya tidak tepat untuk dijadikan pilihan. Sebaliknya, strategi perencanaan yang berada di kutub berlawanan yakni pendekatan *top-down* justru dipandang lebih tepat untuk digunakan.

Pendekatan *top-down* adalah perencanaan yang dibuat oleh pemerintah ditujukan kepada masyarakat dimana masyarakat sebagai pelaksana saja. Pendekatan *top-down* dalam kebijakan publik mengasumsikan proses kebijakan sebagai suatu rangkaian perintah dimana para pemimpin mengartikulasikan suatu preferensi kebijakan yang jelas yang akan dilaksanakan dengan cara yang spesifik. Pendekatan *top-down* dimulai keputusan-keputusan pemerintah, pengkajian sampai mencari penyebab yang mendasari keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan tersebut²². Melalui pendekatan *top-down* akan memberikan arah yang jelas dalam implementasinya, namun pendekatan ini hanya terfokus pada pengambil kebijakan, dalam hal ini pemerintah dan kurang memperhatikan kehendak masyarakat sehingga implementasi kebijakan kadang mengalami kegagalan karena kurangnya dukungan masyarakat. Dalam pendekatan *top-down*, masyarakat hanya dijadikan obyek dari para pengambil kebijakan. Pada jenis-jenis kebijakan publik yang bersifat *high-politics* (termasuk didalamnya adalah kebijakan yang akibatnya terkait dengan masalah kelangsungan keamanan atau kedaulatan negara) tidak seorangpun akan menyangkal bahwa metode *top-down* merupakan pilihan pendekatan yang tepat. Contohnya adalah ketika pendekatan model ini diterapkan semasa era Orde Baru halmana pemerintah berhasil mencapai pembangunan ekonomi yang menakjubkan dan keamanan nasional juga relatif lebih terjamin.

²² ibid

Lantas bagaimanakah model pendekatan ini ketika digunakan untuk merancang kerjasama *sister city* demi tercapainya kesejahteraan masyarakat? Sekalipun terkesan sangat kental dengan nuansa Orde Baru, akan tetapi nyatanya pendekatan *top-down* justru diharapkan oleh masyarakat Banyuwangi jika memang nantinya kerjasama *sister city* akan diwujudkan guna meningkatkan industri pariwisata. Secara prosedural, pembentukan, pengelolaan, upaya mempertahankan dan membangun kesuksesan kemitraan, serta mengembangkan kemampuan beraliansi menurut pendapat Villier (2009) terdiri dari 6 (enam) langkah. Dari ke enam tahap tersebut, langkah pertama yakni aspek strategi, merupakan tahap fundamental yang harus benar-benar disiapkan sebelum menuju terjalannya kerjasama kedua kota/daerah. Dinyatakan oleh Villier (2009) bahwa sebelum mitra terlibat, sebuah organisasi memerlukan strategi aliansi untuk menguraikan pemikiran terkait visi dan tujuan untuk kemitraan, strategi untuk pemilihan mitra, untuk mengelola, dan cara menangkap pembelajaran. Sementara O'Toole²³, berkeyakinan bahwa pemerintah daerah dan masyarakat lokal perlu strategi, dimana dua strategi yang ditempuh adalah *learning* dan *networking* internasional. Ketika tahap ini dilaksanakan dengan cermat dan sungguh-sungguh, maka akan menjadi jelas pula jenis mitra yang seperti apa yang harus dicari.

Pada tahap ini (aspek strategi) ada pandangan masyarakat yang kurang tepat terkait dengan kriteria kota mana yang sesuai untuk dijadikan "saudara/kembarnya". Kekurangtepatan pilihan tersebut terkait pada anggapan bahwa kerjasama itu harus dilakukan dengan mitra yang memiliki persamaan adat dengan yang ada di Banyuwangi. Tetapi hal yang harus dipahami bahwa kerjasama pelaksanaan program-program setelah *sister city* berhasil dibentuk bukanlah dilandaskan pada kecenderungan sifat dua saudara kembar yang secara mayoritas biasanya mirip satu sama lain. Akan tetapi landasan yang dijadikan alas adalah bahwa diantara kedua kota tersebut saling membutuhkan, melengkapi, dan memiliki semangat yang sama dalam memajukan sektor-sektor yang ditetapkan dalam skema kerjasama. Padahal apabila ada dua daerah memiliki kemiripan potensi daerah yang dijadikan sebagai ikon wisata secara bersama-sama, yang muncul kemudian adalah justru persaingan dan saling menjatuhkan untuk merebut perhatian wisatawan. Akibatnya tercapainya tujuan dari bentuk kerjasama yang dibangun akan sulit lebih sulit tercapai karena kecenderungan

²³ O'Toole, Kern. (2001). Kokusaika and Internationalisation: Australian and Japanese Sister city Type Relationships. *Australian Journal of International Affairs*, 55(3). Hlm. 12

yang terjadi diantara keduanya adalah kompetisi dan bukan kerjasama dalam artian yang seharusnya.

Implikasi teoritisnya adalah perlu adanya penyesuaian terhadap kriteria keberhasilan *sister city*, terutama dalam hal ini adalah sub-indikator input pada konteks kriteria kinerja. Sebagaimana sudah dikenal luas, para akademisi menyatakan bahwa keberhasilan *sister city* didasarkan pada kriteria kinerja dan kriteria efektivitas. Kriteria kinerja pada dasarnya bisa ditemukan dari indikator input, proses, dan output kerjasama *sister city*. Sedangkan kriteria efektivitas, adalah hasil yang diinginkan untuk dicapai dari kerjasama *sister city*²⁴. Selama ini sub-indikator input yang terdiri dari empat sub-indikator, yakni (1) kepemimpinan kuat; (2) karakteristik wilayah yang sama; (3) sumber daya tersedia; dan (4) kebijakan nasional dan provinsi mendukung, diyakini sebagai kontributor keberhasilan *sister city*. Berdasar penelitian ini ditemukan bahwa karakteristik wilayah yang sama, yakni pada poin kedua, justru melemahkan kekuatan bangunan kerjasama *sister city* yang telah disepakati bersama.

4. Tantangan Kerjasama *Sister City* Untuk Meningkatkan Industri Pariwisata

Peningkatan industri pariwisata dapat dilakukan melalui kerjasama antar pemerintah daerah dalam bentuk kota kembar (*sister city*). Kerjasama kota kembar dibangun atas dasar kesamaan dalam aspek budaya, karakteristik populasi, serta arah pengembangan pembangunan pariwisata masing-masing daerah. Kerjasama ini dapat dilaksanakan dalam skala domestik maupun internasional. Melalui kerjasama ini diharapkan akan meningkatkan industri pariwisata sehingga pada tahap selanjutnya akan meningkatkan perekonomian masyarakat.

Upaya pemerintah daerah Banyuwangi mengembangkan industri pariwisata memang mampu meningkatkan kunjungan wisatawan dan meningkatkan perekonomian masyarakat. Namun agar upaya ini dapat berjalan optimal maka diperlukan sarana lain yaitu melalui pemanfaatan kerjasama kota kembar (*sister city*). Kerjasama kota kembar dapat dilakukan dalam level domestik maupun internasional. Namun sampai saat ini pemerintah Kabupaten Banyuwangi belum pernah menjalin kerjasama dengan pemerintah kota/daerah lain secara formal. Kerjasama baru dibangun secara non formal seperti melalui kunjungan atau studi banding ke daerah

²⁴ Dunn, W.N. 1998. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Prentice Hall International Inc., Englewood Cliffs.

lain yang memiliki pariwisata unggulan antara lain ke desa Panglipuran di kabupaten Bangli Provinsi Bali dan kabupaten Kulonprogo Yogyakarta.

Melihat potensi wisata yang dimiliki Banyuwangi sebenarnya terbuka peluang untuk membuat kerjasama *sister city* dengan daerah lain melalui persamaan budaya yang dimiliki. Kesamaan ini dapat dijadikan aset untuk membangun kerjasama dengan daerah lain. Mengacu pada konsep *sister city*, kerjasama yang terjadi antara dua pemerintah daerah dapat bersifat *top-down* ataupun *bottom-up*. Khusus kabupaten Banyuwangi sangat dimungkinkan dibangun kerjasama dengan daerah lain, namun kerjasama itu harus dimulai oleh pemerintah daerah kabupaten Banyuwangi dalam hal ini Dinas Pariwisata dan Kebudayaan. Artinya kerjasama itu harus bersifat *top-down*, yaitu berawal dari kesepakatan antar pemerintah daerah bukan dari masyarakat. Pemerintah daerah Banyuwangi yang harus membangun kerjasama secara formal dengan pemerintah daerah lain, misalnya dengan daerah yang memiliki kedekatan budaya dengan masyarakat Using, seperti Kabupaten Bangli di Provinsi Bali. Kerjasama ini bersifat formal sehingga tidak bisa dilakukan oleh masyarakat, sedangkan tindak lanjut dari kerjasama ini dapat melibatkan masyarakat.

Dalam membangun kerjasama dengan pemerintah daerah lain terdapat sejumlah tantangan yang dihadapi terutama dari masyarakat itu sendiri. Masyarakat Banyuwangi, yaitu masyarakat Using itu sebenarnya memiliki karakteristik terbuka namun mereka masih memiliki pola pikir yang tradisional sehingga susah untuk diajak maju. Banyak potensi yang dimiliki masyarakat Using khususnya masyarakat Using Kemiren yang bisa dikembangkan tetapi terkendala dengan pola pikir masyarakat yang kurang bisa merespon perkembangan terkini.

Masyarakat Using memiliki keragaman budaya yang relatif unik. Struktur dan pola kesenian Using berkembang dengan ciri-ciri yang berbeda bila dibandingkan dengan kebudayaan etnis non Using lainnya. Perkembangan kebudayaan Using itu antara lain dihasilkan dari pola pewarisan kebudayaan Blambangan, juga karena faktor akulturasi budaya dengan kebudayaan non Using lainnya. Hal tersebut dimungkinkan terjadi mengingat sejarah perkembangan peradaban Using yang terbentuk oleh faktor-faktor sosio kultural yang ada di Banyuwangi antara lain keadaan alam yang sulit²⁵

Sumberdaya manusia yang belum mumpuni juga menjadi kendala dalam membangun kerjasama dengan daerah lain. Selama ini masyarakat masih

²⁵ Rahayu, Eko Wahyuni & Hariyanto, Totok. 2008. *Barong Using: Aset Budaya Banyuwangi*. Banyuwangi: Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Banyuwangi.

mengandalkan pemerintah daerah dalam mengembangkan budaya Using, sehingga inisiatif lebih banyak berasal dari pemerintah daerah. Selain itu citra negatif yang terlanjur melekat pada masyarakat Using tentu sedikit banyak akan dapat berdampak negatif terhadap antusiasme masyarakat di daerah lain untuk sekedar berhubungan terlebih untuk mengembangkannya dalam bentuk kerjasama. Seperti dikemukakan dari hasil penelitian Subaharianto²⁶, yaitu orang Using diprasangkai sebagai sosok yang kasar (tidak punya tata krama), longgar dalam nilai, terutama yang terkait dengan hubungan antar lawan jenis, dan memiliki ilmu gaib destruktif yang disebut santet, pelet, sihir, dan sebangsanya. Namun terlepas dari ciri negatif, masyarakat Using di Banyuwangi juga memiliki citra positif yaitu ahli bercocok tanam, memiliki tradisi kesenian yang handal, sangat egaliter, dan terbuka terhadap perubahan (sinkretis). Sifat sinkretis ini dianggap sebagai aset budaya yang produktif, karena mereka tidak kaku terhadap masuknya budaya baru sehingga semakin memperkaya budaya mereka²⁷. Oleh karena itu upaya untuk mengenalkan karakteristik suku dan budaya Using di Banyuwangi kepada masyarakat luas dipandang sebagai agenda yang bukan saja penting tetapi juga mendesak untuk dilakukan.

5. Penutup

Peningkatan industri pariwisata dapat dilakukan melalui kerjasama antar pemerintah daerah dalam bentuk kota kembar (*sister city*). Pembentukan kerjasama *sister city* yang dilakukan suatu pemerintah daerah dilakukan dengan menggunakan pendekatan yang berbeda sesuai dengan karakteristik masyarakat. Dalam masyarakat yang memiliki karakteristik masyarakat agraris dan sangat teguh memegang budaya hormat pada pemimpin, maka inisiatifnya tidak bisa diharapkan murni tumbuh dan berkembang dari pihak masyarakat. Keputusan untuk membangun kerjasama dengan daerah lain merupakan tugas dan kewenangan pemerintah daerah, sementara masyarakat hanya bertugas melaksanakan apa yang sudah diputuskan pemerintah. Ini artinya model pendekatan *top-down* yang akan digunakan dalam membangun kerjasama *sister city*.

Adapun landasan kerjasama *sister city* didasarkan bahwa kedua kota tersebut saling membutuhkan, melengkapi, dan memiliki semangat yang sama dalam

²⁶ Subaharianto, Andang. 1996. Mitologi Buyut Cili Dalam Pandangan Orang Using di Desa Kemiren Kabupaten Banyuwangi. *Laporan Penelitian*. Jember: Lembaga Penelitian Universitas Jember.

²⁷ Sutarto, Ayu. 2003. Etnografi Masyarakat Using. *Laporan Penelitian*. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi Jawa Timur

memajukan sektor-sektor yang ditetapkan dalam skema kerjasama. Namun karakteristik dan potensi wilayah yang sama antara dua daerah, justru dapat melemahkan kekuatan bangunan kerjasama *sister city* yang telah disepakati bersama. Sebab apabila dua daerah memiliki kemiripan atau kesamaan potensi daerah yang dijadikan sebagai ikon wisata secara bersama-sama, maka tujuan dari bentuk kerjasama yang dibangun akan lebih sulit tercapai karena kecenderungan yang terjadi diantara keduanya adalah kompetisi dan bukan kerjasama dalam artian yang seharusnya, baik dalam skala domestik maupun skala internasional.

Daftar Pustaka

- Ali Mukti, Takdir., 2013. *Paradiplomacy: Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda di Indonesia*. Yogyakarta: The Phinisi Press, 2013
- Dunn, W.N. 1998. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Prentice Hall International Inc., Englewood Cliffs.
- O'Toole, Kern. 2001. "Kokusaika and Internationalisation: Australian and Japanese Sister city Type Relationships". *Australian Journal of International Affairs*, 55(3).
- Rahayu, Eko Wahyuni & Hariyanto, Totok. 2008. *Barong Using: Aset Budaya Banyuwangi*. Banyuwangi: Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Banyuwangi.
- Rumengan, J. 2009. "Perspektif Hukum dan Ekonomi atas Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah". *Jurnal Hukum Internasional*, Vol. 6, No. 2.
- Sinaga, O. 2010. *Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik: Implementasi kerjasama internasional*. Bandung: Lepsindo.
- Subaharianto, Andang. 1996. Mitologi Buyut Cili Dalam Pandangan Orang Using di Desa Kemiren Kabupaten Banyuwangi. *Laporan Penelitian*. Jember: Lembaga Penelitian Universitas Jember.
- Sutarto, Ayu. 2003. Etnografi Masyarakat Using. *Laporan Penelitian*. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi Jawa Timur
- Tachjan, H. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: Penerbit AIPI.

Dokumen

- Rencana Strategis (Renstra) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Banyuwangi Tahun 2016-2021