

**EVALUASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN  
KAWASAN SEBAGAI *CENTRAL BUSINESS DISTRICT* (CBD)**

**(Studi Kasus tentang Pembangunan Kawasan Simpang Lima Gumul  
di Kabupaten Kediri)**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Menempuh Ujian Sarjana Pada Fakultas Ilmu Administrasi  
Universitas Brawijaya**

**RIZA ADITYA  
NIM. 0910310298**



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI  
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK**

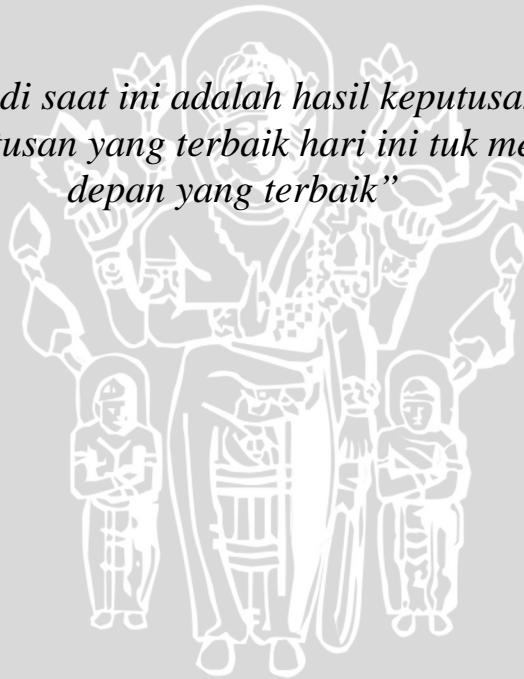
**MALANG**

**2013**

## MOTTO

*“Janganlah mengira kita semua sudah cukup berjasa dengan segi tiga warna. Selama masih ada ratap tangis di gubuk-gubuk, pekerjaan kita belum selesai !  
Berjuanglah terus dengan mengucurkan sebanyak-banyak keringat.”*  
**- Pidato HUT Proklamasi 1950, Bung Karno-**

*“Apa yang terjadi saat ini adalah hasil keputusanmu di masa lalu. Buat keputusan yang terbaik hari ini tuk memiliki masa depan yang terbaik”*



TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : EVALUASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN KAWASAN SEBAGAI  
*CENTRAL BUSINESS DISTRICT* (CBD) (Studi Kasus tentang  
Pembangunan Kawasan Simpang Lima Gumul di Kabupaten Kediri)

Disusun Oleh : Riza Aditya

NIM : 0910310298

Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Administrasi Publik

Konsentrasi :-

Malang, 14 November 2013

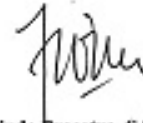
Komisi Pembimbing

Ketua



Drs. Heru Rihawanto, MS  
NIP. 19520911 197903 1 002

Anggota



Wima Yudo Prasetyo, S.Sos, M.AP  
NIP. 19790523 200604 1 002

TANDA PENGESAHAN

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu  
Administrasi Universitas Brawijaya, pada :

Hari : Selasa  
Tanggal : 17 Desember 2013  
Jam : 11.00 – 12.00 WIB  
Skripsi atas nama : Riza Aditya  
Judul : EVALUASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN  
KAWASAN SEBAGAI *CENTRAL BUSINESS*  
*DISTRICT* (CBD) (Studi Kasus tentang Pembangunan  
Kawasan Simpang Lima Gumul di Kabupaten Kediri).

dan dinyatakan LULUS

MAJELIS PENGUJI

Ketua



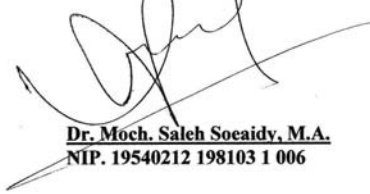
**Drs. Heru Ribawanto, MS**  
NIP. 19520911 197903 1 002

Anggota



**Wima Yudo Prasetyo, S.Sos, M.AP**  
NIP. 19790523 200604 1 002

Anggota



**Dr. Moch. Saleh Soeaidy, M.A.**  
NIP. 19540212 198103 1 006

Anggota



**Farida Nurani, S.Sos, M.Si**  
NIP. 19700721 200501 2 001



**PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI**

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang sepengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam skripsi ini dapat dibuktikan terdapa unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Malang, 25 November 2013



Nama : Riza Aditya

NIM : 0910310298

## RINGKASAN

Riza Aditya, 2013, **Evaluasi Kebijakan Pembangunan Kawasan sebagai *Central Business District* (CBD) (Studi Kasus tentang Pembangunan Kawasan Simpang Lima Gumul di Kabupaten Kediri)**, Drs. Heru Ribawanto, MS, Wima Yudo Prasetyo, S.Sos, M. AP, 184 Hal + xxxvi

Salah satu masalah penting yang banyak dijumpai di masyarakat negara dunia ketiga adalah kemiskinan. Tidak dipungkiri bahwa kemiskinan akan berdampak pada tingkat kesejahteraan masyarakat yang merupakan permasalahan klasik sehingga harus segera ditangani agar keadilan sosial bagi masyarakat dapat terwujud sesuai dengan sila ke-5 Pancasila. Salah satu cara untuk mengurangi dan menyelesaikan masalah kemiskinan adalah melalui pembangunan. Pembangunan yang saat ini dapat dilihat secara nyata di Kabupaten Kediri adalah pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) yang terletak di desa Tugu Rejo, Kecamatan Ngasem, Kabupaten Kediri. Kawasan Simpang Lima Gumul ini akan dijadikan sebagai kawasan *Central Business District* (CBD) di Kabupaten Kediri. Namun pada kenyataannya hingga saat ini, Kinerja dampak kebijakan pembangunan kawasan ini masih belum dapat dirasakan manfaatnya karena belum terdapat kegiatan-kegiatan perekonomian sesuai dengan cita-cita untuk menjadikan kawasan Simpang Lima Gumul menjadi kawasan *Central Business District* (CBD).

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan mengevaluasi hasil dan kinerja dampak kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul sebagai *Central Business District* (CBD) terhadap peningkatan perekonomian di Kabupaten Kediri, serta untuk mengetahui bagaimanakah pilihan kebijakan yang harus diambil agar pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul dapat dirasakan manfaatnya. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif, sementara pengumpulan data primer melalui wawancara, data, dan observasi serta sekunder melalui studi pustaka.

Penelitian ini menunjukkan bahwa banyaknya kendala yang dihadapi oleh Pengelola kawasan Simpang Lima Gumul yaitu Bappeda, Kantor Penanaman Modal, dan Disbudpar Kabupaten Kediri sehingga kinerja dari para pengelola tersebut kurang optimal. Di samping itu, kendala dari eksternal yaitu kurangnya minat investor untuk melakukan investasi di kawasan tersebut masih sangat minim. Melihat kondisi tersebut, dibutuhkannya pilihan-pilihan kebijakan untuk memperbaiki kawasan Simpang Lima Gumul agar menjadi berkembang kedepannya.

Peneliti menyarankan agar komunikasi antar pengelola lebih ditingkatkan. Hal yang terpenting adalah perbaikan kebijakan terkait masuknya investor di kawasan tersebut. Hal ini disebabkan karena peran investor sangat penting untuk perkembangan kawasan Simpang Lima Gumul ini yang lebih baik ke depannya.

**Kata Kunci:** *Evaluasi Kebijakan Publik, Pembangunan, Central Business District.*

## SUMMARY

Aditya, Riza, 2013, **Evaluation of Regional Development Policy as Central Business District (CBD) (The Case about Regional Development Study in Simpang Lima Gumul in Kediri Regency)**, Drs. Heru Ribawanto, MS, Wima Yudo Prasetyo, S.Sos, M. AP, 184 Hal + xxxvi

The third important problem which is often faced by people in entire world is poverty. It cannot be denied that poverty will impact to level of social welfare which is a classic problem. It has to be handled soon so that social justice for people can be realized in accordance with the 5th in Pancasila. One of method to decrease and resolve poverty problem is through the development. Nowadays, the development which can be seen markedly in Kediri Regency is development in Simpang Lima Gumul (SLG) which is placed at Tugu Rejo village, sub-district Ngasem, Kediri Regency. Simpang Lima Gumul district will be made as *Central Business District* (CBD) Kediri regency. However, in the real condition, the impact of regional development policy has not been able to be perceived. It is because there have not been economic activities in accordance with the hope to make Simpang Lima Gumul district become *Central Business District* (CBD).

The aim of this research is to describe and evaluate the result and performance impact of the development policy in Simpang Lima Gumul district as *Central Business District* (CBD) for economic increase in Kediri Regency, and to know the policy choice which are have to be chosen, so that the impact of development in Simpang Lima Gumul district can be perceived. This research descriptive research with a qualitative approach, while the primary data collection through interview, data, observation and secondary data through literature.

This research shows that many obstacles which are faced by superintendent in Simpang Lima Gumul district are local empowerment, investment office, cultural and tourism office in Kediri regency so that the result of superintendent is less than the maximum. Moreover, the external obstacles are the lack of investor interest to invest in this district. For that condition, it needs choices policy to fix Simpang Lima Gumul district in order to advance in the future.

Researcher suggests that communication between managers have to be increased. The most important thing is improvements policy which is related to the influx of investors in the region. It is because the role of investor is important for development of Simpang Lima Gumul district to the better future.

**Keywords:** *Evaluation of Public Policy, Development, Central Business District.*



## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, karena hanya rahmat yang telah melimpahkan berkah dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Penyusunan skripsi ini merupakan salah satu kewajiban bagi setiap mahasiswa untuk memenuhi tugas-tugas dan syarat-syarat akademis di Perguruan Tinggi Universitas Brawijaya Malang Fakultas Ilmu Administrasi, khususnya jurusan Administrasi Publik. Dalam penelitian ini penulis mengambil judul **“EVALUASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN KAWASAN SEBAGAI *CENTRAL BUSINESS DISTRICT* (CBD) (Studi Kasus tentang Pembangunan Kawasan Simpang Lima Gumul di Kabupaten Kediri)”**.

Tujuan dari penulisan skripsi ini adalah sebagai salah satu syarat untuk memenuhi Gelar Sarjana Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi, juga dimaksudkan sebagai upaya untuk mengembangkan Ilmu Administrasi Publik.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
2. Bapak Dr. Choirul Saleh, M.Si selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Publik.
3. Bapak Drs. Heru Ribawanto, MS selaku Dosen Pembimbing Pertama yang telah berkenan membimbing dengan penuh kesabaran, mengarahkan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.



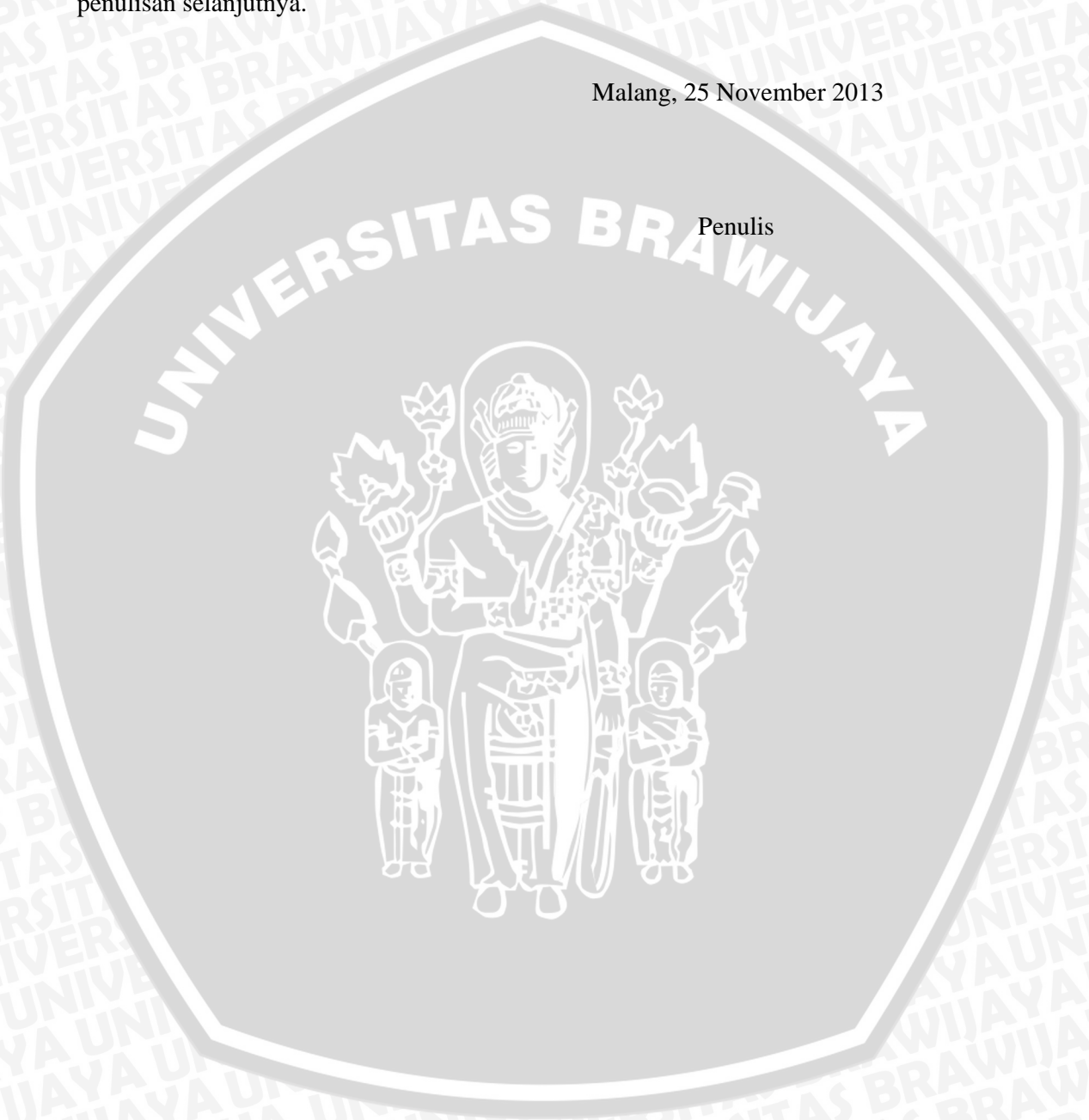
4. Bapak Wima Yudo Prasetyo, S.Sos, M. AP, selaku Dosen Pembimbing Kedua yang telah berkenan membimbing penuh kesabaran, mengarahkan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.
5. Dosen dan Karyawan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya atas ilmu pengetahuan dan pelayanan administrasi selama kuliah.
6. Bapak Dede Sujana, S.Sos, MSi, selaku Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kediri.
7. Bapak Debby Triasmoro, selaku Kasubid Tata Ruang dan Lingkungan Hidup Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kediri.
8. Bapak Ir. Andes Irwanto, MM, selaku Kepala Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri.
9. Bapak Noegroho Adi, SE, MM, selaku Kasubag Tata Usaha Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri.
10. Bapak Moch. Imadudin, SE, MM, selaku Kepala Seksi Promosi dan Kerjasama Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri.
11. Bapak Djoko Suwono, S.Sos, M.AP, selaku Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri.
12. Ibu Janida Parasari Kusumo, SE, MM, selaku Kasubag Umum dan Kepegawaian Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri.
13. Bapak Harminto, S.Sos, selaku Kasi Promosi Pariwisata Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri.
14. Rekan-rekan mahasiswa jurusan administrasi publik angkatan 2009 atas dukungan dan bantuan selama mengerjakan skripsi.
15. Orang tua, saudara dan saudariku, atas semangat yang diberikan agar skripsi ini cepat selesai.

Dalam penyusunan skripsi ini penulis menyadari bahwa masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang

membangun untuk perbaikan di masa mendatang. Penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan dapat digunakan sebagai referensi tambahan untuk penulisan selanjutnya.

Malang, 25 November 2013

Penulis



**DAFTAR ISI**

MOTTO .....	ii
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI .....	iii
TANDA PENGESAHAN .....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI .....	v
RINGKASAN .....	vi
SUMMARY .....	vii
KATA PENGANTAR .....	viii
DAFTAR ISI .....	xi
DAFTAR TABEL .....	xv
DAFTAR GAMBAR .....	xvi
DAFTAR LAMPIRAN .....	xvii
<b>BAB I: PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan .....	10
D. Kontribusi Penelitian .....	10
E. Sistematika Pembahasan .....	11
<b>BAB II: KAJIAN PUSTAKA</b>	
A. Administrasi Publik .....	13
B. Kebijakan Publik .....	15
1. Pengertian Kebijakan Publik .....	15
2. Model Kebijakan Publik .....	17
a. Model Kelembagaan .....	18
b. Model Kelompok .....	19
c. Model Elit .....	19
d. Model Rasional .....	21
e. Model Inkremental .....	23
f. Model Sistem .....	23
3. Proses Kebijakan Publik .....	24
a. Perumusan Masalah Kebijakan Publik .....	27
b. Implementasi Kebijakan Publik .....	29
C. Evaluasi Kebijakan Publik .....	37
D. Pembangunan dan Pengembangan Wilayah .....	45
E. <i>Central Business District</i> (CBD) dan Struktur Ruang Kota .....	50



**BAB III: METODE PENELITIAN**

A. Jenis Penelitian .....	58
B. Fokus Penelitian .....	59
C. Lokasi dan Situs Penelitian.....	60
D. Sumber dan Jenis Data .....	61
E. Teknik Pengumpulan Data .....	62
F. Instrumen Penelitian .....	63
G. Analisis Data.....	63
H. Keabsahan Data .....	65

**BAB IV: HASIL DAN PEMBAHASAN**

A. Penyajian Data.....	67
1. Gambaran Umum Kabupaten Kediri .....	67
a. Kondisi Geografis dan Administratif .....	67
b. Topografi.....	69
c. Penduduk.....	71
d. Pendidikan.....	72
e. Potensi Daerah .....	73
2. Gambaran Umum Kawasan Simpang Lima Gumul sebagai <i>Central Business District</i> (CBD) Kabupaten Kediri.....	77
a. Kawasan Simpang Lima Gumul sebagai Sebuah Kebijakan .....	77
b. Aktor Pengelola Kawasan Simpang Lima Gumul .....	80
1) Gambaran Umum Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kediri .....	81
2) Gambaran Umum Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri .....	86
3) Gambaran Umum Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri.....	92
c. Kinerja Dampak Kebijakan.....	97
3. Penyajian Data Fokus Penelitian .....	101
a. Faktor-Faktor yang Menjadi Penghambat Terwujudnya Dampak Kebijakan Pembangunan Kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) Sebagai <i>Central Business District</i> (CBD) terhadap peningkatan Perekonomian di Kabupaten Kediri .....	101
1) Faktor Internal .....	102
a) Tidak Ada Institusi Khusus yang Mengelola Kawasan Simpang Lima Gumul.....	102
b) Kantor Penanaman Modal Belum Memiliki Landasan Hukum Dalam Pengelolaan Investasi di Kawasan Simpang Lima Gumul .....	104
c) Koordinasi yang Belum Maksimal antara Institusi Pengelola Kawasan Simpang Lima Gumul .....	106
d) Kurangnya Alokasi Anggaran dalam Pengelolaan Kawasan Simpang Lima Gumul.....	108

2) Faktor Eksternal .....	110
a) Letak Kawasan Simpang Lima Gumul Dinilai Kurang Strategis dari Pusat Keramaian.....	110
b) Belum Adanya Fasilitas yang Menunjang Kegiatan Perekonomian.....	112
c) Kurangnya Minat Investor untuk Melakukan Investasi di Kawasan Simpang Lima Gumul .....	116
d) Pergeseran Nilai Fungsi Kawasan Simpang Lima Gumul Menjadi Destinasi Pariwisata.....	119
b. Pilihan Kebijakan yang Harus Diambil untuk Meningkatkan Dampak Kebijakan Kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) sebagai <i>Central Business District</i> terhadap Peningkatan Perekonomian di Kabupaten Kediri .....	122
1) Pengoptimalan Pola Koordinasi antar Institusi SKPD yang Mengelola Kawasan Simpang Lima Gumul .....	124
2) Memberikan Kewenangan Kantor Penanaman Modal dalam Hal Landasan Hukum tentang Pengelolaan	
3) Investasi di Kawasan Simpang Lima Gumul .....	127
Memperkenalkan Kawasan Simpang Lima Gumul sebagai ikon Kabupaten Kediri dan sebagai kawasan <i>Central Business District</i> (CBD).....	130
4) Mempermudah Langkah Masuknya Investasi di Kawasan Simpang Lima Gumul .....	132
B. Analisis Data dan Pembahasan.....	134
1. Faktor-Faktor yang Menjadi Penghambat Terwujudnya Dampak Kebijakan Pembangunan Kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) Sebagai <i>Central Business District</i> (CBD) terhadap Peningkatan Perekonomian di Kabupaten Kediri .....	134
a. Faktor Internal.....	138
b. Faktor Eksternal .....	145
2. Pilihan Kebijakan yang Harus Diambil untuk Meningkatkan Dampak Kebijakan Kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) sebagai <i>Central Business District</i> terhadap Peningkatan Perekonomian di Kabupaten Kediri.....	152
a. Pengoptimalan Pola Koordinasi antar Institusi SKPD yang Mengelola Kawasan Simpang Lima Gumul .....	153
b. Memberikan Kewenangan Kantor Penanaman Modal dalam Hal Landasan Hukum tentang Pengelolaan Investasi di Kawasan Simpang Lima Gumul .....	155
c. Memperkenalkan Kawasan Simpang Lima Gumul sebagai ikon Kabupaten Kediri dan sebagai kawasan <i>Central Business District</i> (CBD) .....	157
d. Mempermudah Langkah Masuknya Investasi di Kawasan Simpang Lima Gumul.....	160
3. Matriks Perbandingan Temuan Empirik dan Kajian Teoritis .....	162

**BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan.....173  
B. Saran.....179

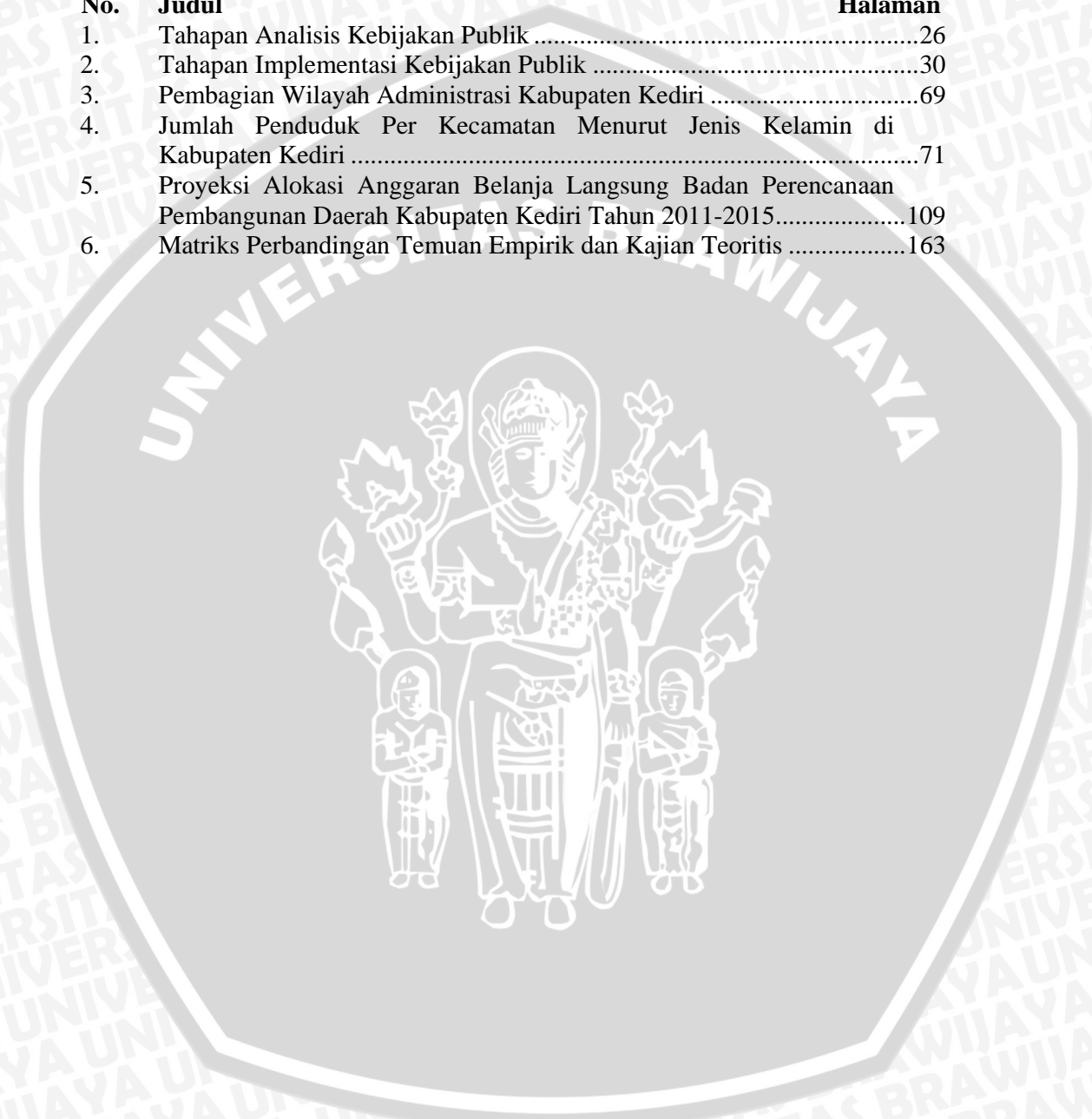
**DAFTAR PUSTAKA.....182**





**DAFTAR TABEL**

<b>No.</b>	<b>Judul</b>	<b>Halaman</b>
1.	Tahapan Analisis Kebijakan Publik .....	26
2.	Tahapan Implementasi Kebijakan Publik .....	30
3.	Pembagian Wilayah Administrasi Kabupaten Kediri .....	69
4.	Jumlah Penduduk Per Kecamatan Menurut Jenis Kelamin di Kabupaten Kediri .....	71
5.	Proyeksi Alokasi Anggaran Belanja Langsung Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kediri Tahun 2011-2015.....	109
6.	Matriks Perbandingan Temuan Empirik dan Kajian Teoritis .....	163



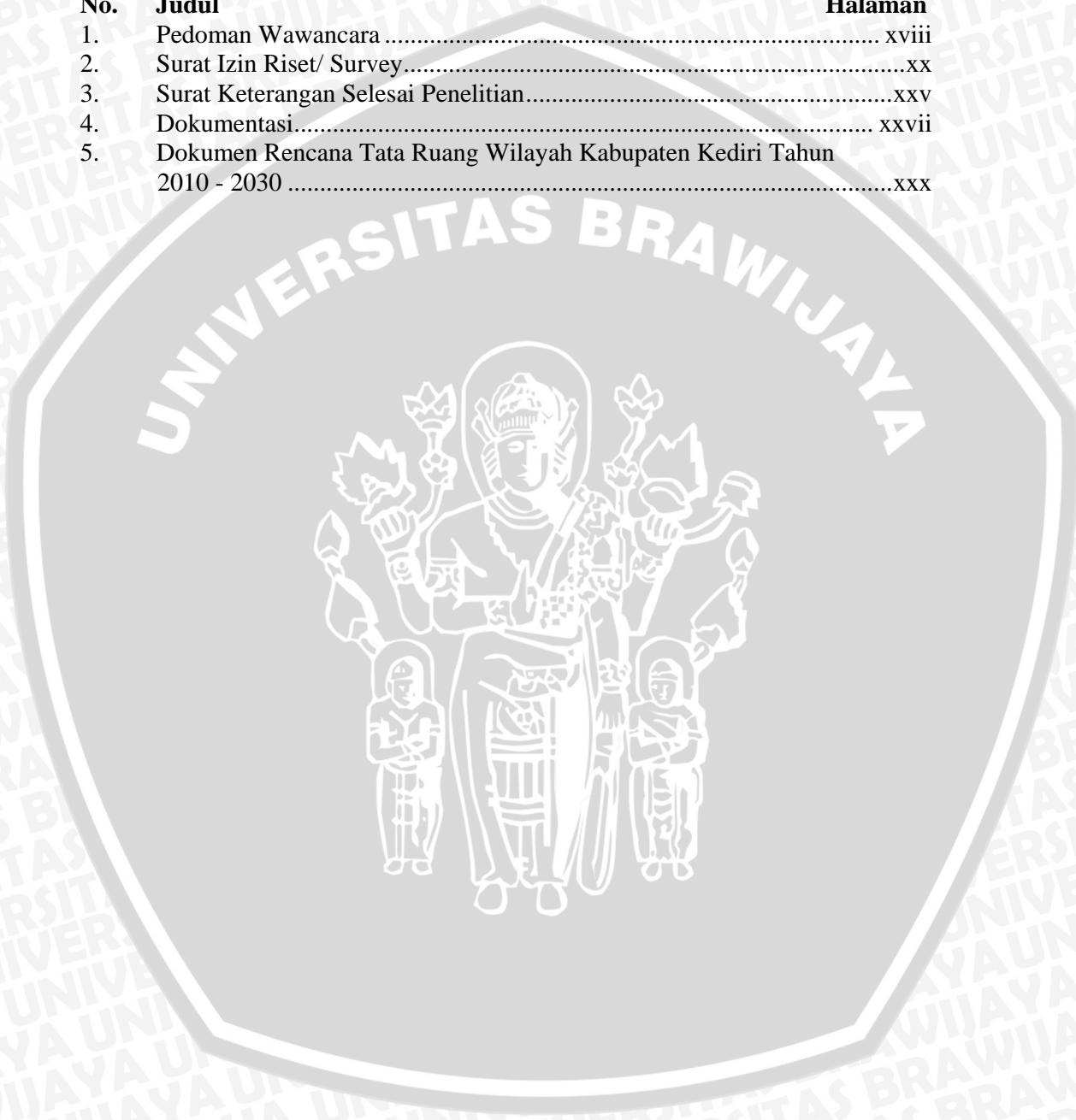
**DAFTAR GAMBAR**

<b>No.</b>	<b>Judul</b>	<b>Halaman</b>
1.	Kondisi Kawasan Simpang Lima Gumul.....	7
2.	Terminal Gumul.....	8
3.	Model Kelompok.....	19
4.	Model Elit.....	21
5.	Model Rasional.....	22
6.	Modal “Kotak Hitam”.....	24
7.	Proses Kebijakan Publik.....	25
8.	Teori Konsentris.....	54
9.	Teori Sektoral.....	55
10.	Teori Inti Berganda.....	57
11.	Bagan Analisis Data Model Interaktif.....	64
12.	Peta Wilayah Kabupaten Kediri.....	68
13.	Sistem Perwilayahan Kabupaten Kediri.....	75
14.	Masterplan Kawasan Simpang Lima Gumul.....	79
15.	Bagan Organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.....	82
16.	Bagan Organisasi Kantor Penanaman Modal.....	88
17.	Bagan Organisasi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata.....	93
18.	Lahan di Kawasan Simpang Lima Gumul.....	114
19.	Sebagian Lahan Sawah di Kawasan Simpang Lima Gumul.....	114
20.	Pasar Tugu pada Siang Hari.....	115
21.	Pasar Tugu pada Malam Hari.....	115
22.	Alur Kebijakan Publik.....	137



## DAFTAR LAMPIRAN

No.	Judul	Halaman
1.	Pedoman Wawancara .....	xviii
2.	Surat Izin Riset/ Survey.....	xx
3.	Surat Keterangan Selesai Penelitian.....	xxv
4.	Dokumentasi.....	xxvii
5.	Dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kediri Tahun 2010 - 2030 .....	xxx





## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Salah satu masalah penting yang banyak dijumpai di masyarakat negara dunia ketiga adalah kemiskinan. Suparlan (1995) memberikan pendapat mengenai kemiskinan, yaitu:

Kemiskinan yang merupakan masalah sosial ekonomi yang sering dipandang sebagai indikator tingkat kemajuan suatu negara. Kemiskinan merupakan standar hidup yang rendah, yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang dibandingkan dengan standar yang umum yang berlaku dalam masyarakat bersangkutan (Suparlan, 1995:9).

Tidak dipungkiri bahwa kemiskinan akan berdampak pada tingkat kesejahteraan masyarakat yang merupakan permasalahan klasik sehingga harus segera ditangani agar keadilan sosial bagi masyarakat dapat terwujud sesuai dengan sila ke-5 Pancasila. Oleh karena itu, salah satu cara untuk mengurangi dan menyelesaikan masalah kemiskinan adalah pembangunan.

Permasalahan-permasalahan dalam bidang pembangunan akan berdampak pula terhadap bidang atau sektor yang lain. Pembangunan yang lambat akan mengakibatkan pertumbuhan ekonomi mikro maupun ekonomi makro akan terhambat pula. Dengan perubahan yang dinamis di dalam domestik maupun internasional, negara dituntut untuk melakukan upaya yang strategis dan efektif agar mampu bersaing sesuai dengan tuntutan globalisasi. Dalam arti yang sempit, pembangunan selalu dikaitkan dengan perubahan, pertumbuhan, peningkatan, kemajuan, dan modernisasi. Pembangunan yang diharapkan tidak

hanya terjadi dalam peningkatan ekonomi saja, melainkan juga mencakup seluruh aspek dan bidang-bidang seperti sosial budaya, hukum, politik dan ekonomi itu sendiri. Hal tersebut yang saat ini menjadi tanggung jawab pemerintah baik di pusat maupun di daerah yang menjadi penyokong pembangunan nasional.

Hakikat pembangunan itu sendiri merupakan suatu proses perubahan dari kondisi yang kurang baik menuju ke arah yang lebih baik lagi, antara lain pembangunan fisik maupun non-fisik. Menurut Todaro (1987:91), pembangunan adalah suatu kenyataan fisik dan suatu jiwa yang diupayakan cara-caranya oleh masyarakat, melalui suatu kombinasi berbagai proses sosial, ekonomi dan kelembagaan untuk mencapai kehidupan yang lebih baik. Di sisi lain, Djojohadikusumo (1994:2) berpendapat bahwa suatu hal yang amat penting dalam proses pembangunan ialah semakin meluasnya kesempatan kerja yang bersifat produktif (*produktive employment*). Pernyataan senada juga diungkapkan oleh Swasono (2004:119-120) bahwa pembangunan dapat dikatakan berhasil apabila dapat melaksanakan transformasi ekonomi, transformasi sosial dan transformasi budaya.

Sumodiningrat mengatakan pembangunan adalah suatu proses yang dilakukan secara terus-menerus dalam rangka memperbaiki indikator sosial maupun ekonomi pada suatu wilayah dari waktu ke waktu (Sumodiningrat, 2009:6). Dengan mengacu pernyataan-pernyataan di atas, dapat ditarik benang merah bahwa yang diharapkan dalam pembangunan yakni perubahan dari keadaan masyarakat sekarang menjadi keadaan yang lebih baik lagi.

Pengembangan suatu wilayah tidak terlepas dari pengaruh wilayah lain. Aspek lokasi sangat menentukan apakah pembangunan tersebut akan berhasil ataukah tidak. Apabila proses investasi dilakukan pada wilayah yang kurang berkembang, maka peningkatan ekonomi daerah tersebut juga tersendat dan pembangunan tersebut akan sia-sia. Perekonomian akan meningkat apabila terdapat aktivitas-aktivitas manusia yang berada di sana. Dengan demikian, perlunya pengembangan di setiap wilayah dan penentuan aspek lokasi pun menjadi faktor yang sangat penting, karena hal tersebut juga menjadi penentuan di mana aktivitas-aktivitas manusia dapat saling dipertemukan.

Dibutuhkannya perencanaan wilayah dan tata ruang bertujuan agar wilayah yang digunakan sebagai investasi dapat berkembang dan berdampak positif bagi wilayah di sekitarnya. Namun di beberapa negara berkembang seperti di Indonesia, peraturan tata ruang sering kali dilanggar sehingga berakibat pada pemanfaatan ruang yang tidak berkelanjutan. Hal tersebut akan berdampak pada pembangunan dan mengakibatkan tidak tercapainya tujuan dari pada pembangunan itu sendiri. Kemampuan untuk membangun secara berkelanjutan memberikan dampak secara nyata dalam setiap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah modern ini diharapkan mampu untuk bersaing dengan wilayah lain dalam konteks kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan. Akan tetapi, diperlukan penataan wilayah dalam daerah agar potensi-potensi yang dimiliki oleh setiap daerah dapat dieksplorasi dengan baik dan menjadi kelebihan daerah tersebut.



Implikasi aspek ruang yang meliputi tingkat pembangunan daerah, lokasi, serta mobilitas penduduk memiliki hubungan dan keterkaitannya sangat erat dengan pembangunan ekonomi. *Central Business District* (CBD) atau dalam arti Daerah Pusat Kota (DPK) telah menjadi salah satu aksi di setiap daerah untuk mengembangkan wilayah yang strategis menjadi wilayah yang menjadi pusat dengan derajat aksesibilitas yang tinggi dalam suatu kota.

Salah satu daerah di Indonesia yang memiliki kawasan CBD adalah Kabupaten Kediri. Kabupaten Kediri merupakan salah satu daerah strategis yang terkenal dengan hasil pertanian dan perkebunan yang cukup tinggi membuat Kabupaten Kediri menjadi daerah agraris. Letak yang strategis tersebut menguntungkan Kabupaten Kediri untuk berkembang sehingga menjadi salah satu wilayah di Jawa Timur sebagai daerah maju dalam bidang perekonomian. Dengan adanya keuntungan tersebut, terlihat jelas bahwa Kabupaten Kediri saat ini tidak berhenti untuk melakukan berbagai pembangunan untuk menjadi daerah yang maju.

Pembangunan yang saat ini dapat dilihat secara nyata di Kabupaten Kediri adalah pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) yang terletak di desa Tugu Rejo, Kecamatan Ngasem, Kabupaten Kediri. Lokasi Kawasan Simpang Lima Gumul ini hanya berjarak  $\pm 6$  km dari Kota Kediri dan memiliki luas keseluruhan hampir 37 hektar. Di dalam kawasan CBD Simpang Lima Gumul ini berdiri pula Monumen Simpang Lima Gumul. Monumen tersebut memiliki luas 804 meter<sup>2</sup> dan tinggi 25 meter. Sekarang ini Monumen Simpang Lima Gumul menjadi ikon Kabupaten Kediri yang tidak pernah sepi

pengunjung baik di siang hari maupun malam hari. Selain itu, kawasan SLG telah dilengkapi dengan *convention hall* dan gedung serbaguna, bank daerah, terminal bus antar kota dan MPU, dan sarana rekreasi GPI (*Gumul Paradise Island*).

Kawasan Simpang Lima Gumul ini akan dijadikan sebagai kawasan *Central Business District* (CBD) di Kabupaten Kediri dengan harapan kawasan ini menjadi pusat perdagangan, kesenian, dan juga pariwisata Kabupaten Kediri. Kawasan Simpang Lima Gumul diproyeksikan sebagai pusat perdagangan untuk memasarkan produk-produk yang dihasilkan oleh industri-industri rumah tangga agar perekonomian mikro di Kabupaten Kediri mampu berkembang dan tumbuh dengan cepat. Pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul ini merupakan produk kebijakan publik yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Kediri. Dengan adanya produk kebijakan publik tersebut diharapkan mampu untuk menyelesaikan permasalahan perekonomian di Kabupaten Kediri terutama dalam aspek perekonomian masyarakat bawah dan diharapkan mampu mendongkrak kesejahteraan masyarakat di masa yang akan datang.

Kebijakan publik yang dibuat oleh pembuat kebijakan (*policy maker*) tidak hanya sebatas membuat suatu kebijakan saja, melainkan kebijakan yang pada dasarnya itu adalah suatu kepentingan publik. Seperti apa yang dikemukakan oleh Carl Friedrich yang dikutip oleh Wahab (2012:9-10), kebijakan itu ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan

adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Pembuatan atau perumusan kebijakan publik bukanlah proses yang sederhana dan mudah. Kebijakan publik muncul karena adanya permasalahan yang ada pada masyarakat, sehingga pembuat kebijakan harus mampu dalam mengidentifikasi dan merumuskan permasalahan tersebut sebagai bagian yang sangat penting untuk membuat suatu keputusan. Pembangunan dalam konteks kebijakan publik lebih menekankan pada aspek nilai-nilai kemanusiaan, seperti pembangunan untuk memenuhi kebutuhan hidup, kelangsungan hidup dan kelayakan hidup. Pembangunan tidak hanya diartikan dalam aspek ekonomi saja, melainkan aspek sosial, budaya, politik dan sebagainya juga perlu diperhatikan. Hal tersebut membuktikan bahwa pembangunan itu mencakup keseluruhan aspek-aspek kemanusiaan untuk tujuan berbangsa dan bernegara.

Akan tetapi pada kenyataannya, pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul ini belum berdampak secara nyata dalam perekonomian Kabupaten Kediri, kawasan yang dibangun pada tahun 2003 hingga tahap penyelesaian sampai tahun 2008 masih belum menjadikan Simpang Lima Gumul sebagai kawasan CBD Kabupaten Kediri. Menurut salah satu informan memberikan informasinya yaitu:

“Kawasan Simpang Lima Gumul merupakan tempat yang sengaja disediakan untuk investor. Hingga saat ini, Simpang Lima Gumul hanya terdiri dari lima bangunan saja yaitu: monumen Simpang Lima Gumul, *Convention Hall*, Terminal Gumul, Bank Daerah dan GPI (*Gumul Paradise Island*). Hanya GPI satu-satunya bangunan milik swasta” (wawancara pada tanggal 30 Maret 2013, di rumah informan, Kabupaten Kediri).





**Gambar 1 Kondisi Kawasan Simpang Lima Gumul**

*Sumber: Hasil observasi lapangan*

Dari pernyataan dan dokumentasi di atas telah membuktikan bahwa kawasan yang hendak dijadikan CBD di Kabupaten Kediri masih dalam kondisi yang jauh dari rencana sebelumnya, mengingat kawasan tersebut dibangun sejak sepuluh (10) tahun yang lalu. Selain itu, keberadaan terminal Gumul yang nantinya menjadi sarana pusatnya transportasi di kawasan Simpang Lima Gumul tidak lagi berfungsi. Hal ini diungkapkan juga oleh informan tersebut bahwa: “Semua bangunan di kawasan Simpang Lima Gumul telah berfungsi kecuali terminal Gumul yang dulu sudah digunakan dan saat ini tidak lagi berfungsi. Hal itu dikarenakan kawasan Simpang Lima Gumul masih sepi dari pengunjung” (wawancara pada tanggal 30 Maret 2013, di rumah informan, Kabupaten Kediri).



**Gambar 2 Terminal Gumul**  
*Sumber: Hasil observasi lapangan*

Melihat perkembangan yang terjadi pada pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul ini dapat dikatakan sangat lambat mengingat sampai saat ini kawasan Simpang Lima Gumul masih dijadikan sebagai tempat wisata. Lebih lanjut lagi, dari hasil observasi awal yang telah dilakukan oleh peneliti, belum adanya aktivitas masyarakat dalam hal perdagangan secara maksimal menyimpulkan bahwa kegiatan perekonomian di kawasan ini masih sangat minim. Dengan minimnya kegiatan perekonomian tersebut, secara normatif kawasan Simpang Lima Gumul ini belum menghasilkan dampak secara nyata dalam hal peningkatan perekonomian mikro secara keseluruhan di Kabupaten Kediri secara luas. Hal seperti ini yang semestinya perlu segera diselesaikan mengingat fungsi pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul sebagai *Central Business District* masih jauh dari apa yang telah diharapkan dari awal pembuatan kebijakan pembangunan kawasan tersebut.



Berdasarkan pada kondisi yang telah dipaparkan di atas, banyak yang harus diselesaikan agar kawasan Simpang Lima Gumul ini dapat berdampak nyata bagi pertumbuhan perekonomian di seluruh wilayah Kabupaten Kediri dan tidak hanya terkotak pada wilayah atau kecamatan terdekat di kawasan tersebut. Berangkat dari segala problematika yang ada pada kawasan CBD Simpang Lima Gumul ini, maka peneliti menetapkan judul penelitian sebagai berikut:

**“Evaluasi Kebijakan Pembangunan Kawasan sebagai *Central Business District* (CBD) (Studi Kasus tentang Pembangunan Kawasan Simpang Lima Gumul di Kabupaten Kediri).”**

## **B. Rumusan Masalah**

Pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul di Kabupaten Kediri hingga saat ini masih belum berdampak nyata dalam pertumbuhan perkonomian Kabupaten Kediri. Di sisi lain, belum optimalnya kawasan ini sebagai *Central Business District* (CBD) membuat kawasan Simpang Lima Gumul masih jauh dari apa yang sudah diharapkan di awal dan belum sepenuhnya berdampak positif untuk wilayah-wilayah yang jauh dari kawasan ini.

Dari pemaparan di atas, maka rumusan masalah yang ingin diteliti adalah sebagai berikut:

1. Mengapa pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul sebagai *Central Business District* (CBD) masih belum memberikan dampak kebijakan dalam peningkatan perekonomian di Kabupaten Kediri secara keseluruhan hingga saat ini?



2. Bagaimanakah pilihan kebijakan yang harus diambil agar pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul sebagai *Central Business District* (CBD) memberikan dampak kebijakan secara maksimal dalam peningkatan perekonomian di Kabupaten Kediri?

### C. Tujuan Penelitian

Berangkat dari latar belakang maupun rumusan masalah yang ada maka tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah:

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan faktor penyebab belum terwujudnya dampak kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul sebagai *Central Business District* (CBD) dalam peningkatan perekonomian di Kabupaten Kediri.
2. Untuk mengetahui bagaimanakah pilihan kebijakan yang harus diambil agar pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul sebagai *Central Business District* (CBD) berdampak positif dalam peningkatan perekonomian di Kabupaten Kediri.

### D. Kontribusi Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

1. Sebagai rekomendasi bagi pemerintah maupun *stakeholder* terkait dalam hal perbaikan dan optimalisasi fungsi kawasan Simpang Lima Gumul sebagai *Central Business District* (CBD) untuk meningkatkan perekonomian di Kabupaten Kediri.

2. Secara teori, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih pemikiran dalam pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya kebijakan publik dalam konteks pembangunan daerah.
3. Sebagai referensi bagi pihak-pihak (mahasiswa, akademisi, birokrat, dsb) yang tertarik dalam pembangunan dan pengembangan wilayah dalam perspektif administrasi publik.

#### **E. Sistematika Penulisan**

Dalam penyusunan penelitian ini, dibagi dalam lima bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

##### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini diuraikan mengenai latar belakang produk kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kediri yaitu Simpang Lima Gumul yang akan dijadikan sebagai kawasan *Central Business District* (CBD) di Kabupaten Kediri. Di samping itu, diuraikan pula kondisi terkini Simpang Lima Gumul yang hingga saat ini masih belum berfungsi sebagai kawasan CBD Kabupaten Kediri. Selanjutnya pada bab ini diuraikan pula mengenai perumusan masalah yang akan diangkat, tujuan penelitian, kontribusi penelitian dan sistematika penulisan.

##### **BAB II : KAJIAN PUSTAKA**

Menjelaskan konsep dasar yang menjadi landasan teori dalam penelitian ini antara lain administrasi publik,

kebijakan publik, evaluasi kebijakan publik, pembangunan dan pengembangan wilayah, *Central Business District* (CBD) dan struktur ruang kota.

### BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang jenis penelitian, lokasi penelitian, fokus penelitian, teknik pengumpulan data, instrument penelitian, serta analisis data.

### BAB IV : PEMBAHASAN

Memuat tentang penyajian data, hasil penelitian dan analisis data yang telah dilakukan peneliti dalam menjawab rumusan masalah berdasarkan fokus penelitian.

### BAB V : PENUTUP

Mengemukakan beberapa kesimpulan dan rekomendasi yang dihasilkan dari penelitian ini terkait dengan hasil evaluasi kebijakan pembangunan Kawasan Simpang Lima Gumul.



## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Administrasi Publik

Menurut Siagian (1973), administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan pada rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya (Siagian, 1973, dalam Sukidin, 2009:5) Selanjutnya Gie (1976) berpendapat bahwa administrasi adalah segenap rangkaian perbuatan penyelenggaraan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu (Gie, 1976, dalam Sukidin, 2009:5).

Gie memberikan pengelompokan pengertian administrasi ke dalam tiga macam bentuk yang telah dikutip oleh Sukidin (2009:4-5), yaitu: (1) Istilah administrasi yang dipergunakan dalam pengertian proses atau kegiatan; (2) Istilah administrasi yang dipergunakan dalam pengertian tata usaha; dan (3) Istilah administrasi yang dipergunakan dalam pengertian pemerintah atau administrasi publik.

Dari beberapa pendapat di atas, dapat ditarik benang merah bahwa kata administrasi adalah kegiatan atau usaha, sehingga dapat dijabarkan bahwa administrasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh beberapa orang yang berkumpul menjadi satu kelompok dan memiliki suatu tujuan bersama. Dengan demikian, administrasi dalam bidang pemerintah atau administrasi publik merupakan sebuah kegiatan atau proses yang menitikberatkan administrasi ke dalam persoalan-persoalan publik.

Secara epistemologi, kata “publik” berasal dari Inggris yaitu “*public*” yang berarti umum. Kata publik dalam administrasi publik memiliki arti yaitu warga negara, masyarakat umum dan rakyat. Secara umum, kata “publik” dalam administrasi publik memiliki arti yaitu masyarakat umum, rakyat atau warga negara.

Administrasi publik, menurut Caiden (1978) yang dikutip oleh Thoaha (2007:47) bahwa disiplin administrasi publik ini pada hakikatnya merupakan suatu disiplin yang menanggapi masalah-masalah pelaksanaan persoalan masyarakat (*public affairs*) dan manajemen dari usaha-usaha masyarakat (*public business*). Selanjutnya Caiden dalam Sukidin (2009) menerangkan bahwa,

“administrasi publik adalah fungsi dari pembuatan keputusan, perencanaan, perumusan tujuan dan sasaran, penggalangan kerjasama dengan DPR dan organisasi-organisasi kemasyarakatan untuk memperoleh dukungan rakyat dan dana bagi program pemerintah, pemantapan, dan jika perlu perubahan organisasi, pengarahan dan pengawasan pegawai, kepemimpinan komunikasi, pengendalian, dan lain-lain fungsi yang dijalankan oleh lembaga eksekutif dan lembaga pemerintah lainnya (Caiden, 1982, dalam Sukidin, 2009:10).

Hal yang sama juga diutarakan oleh Rosenbloom (1986) dalam Sukidin (2009) yang menyatakan bahwa,

“administrasi publik adalah penggunaan dari teori-teori dan proses-proses manajerial, politik, dan hukum untuk memenuhi mandat-mandat pemerintahan legislatif, eksekutif, dan yudikatif demi ketetapan fungsi-fungsi pengatur dan pelayanan bagi masyarakat sebagai keseluruhan atau bagi beberapa segmen masyarakat” (Rosenbloom, 1986, dalam Sukidin, 2009:11).

Melihat dari dua pendapat di atas, administrasi publik tidak terlepas dari proses politik dalam pelaksanaannya. Proses politik yang dimaksud adalah

bagaimana peranan administrasi publik dalam menentukan arah suatu negara. Dengan berpijak pada pendapat di atas maka dapat ditarik benang merah bahwa administrasi publik memiliki peranan cukup penting dalam pelaksanaan kebijakan publik dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan publik.

## **B. Kebijakan Publik**

### **1. Pengertian Kebijakan Publik**

Pendapat Carl J. Friedrich yang dikutip oleh M. Irfan Islamy dalam buku yang berjudul "*Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*" menerjemahkan kebijakan merupakan,

*"... a proposed course of action a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose."* (... sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Friedrick, 1963:79, dalam Islamy, 1991:17).

Pendapat lain yaitu menurut James E. Anderson (1979) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu (Anderson, 1979:3, dalam Islamy, 1991:17). Dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan langkah yang diambil oleh pemerintah guna menyelesaikan permasalahan yang ada pada masyarakat dan negara untuk kemajuan negara dan kesejahteraan rakyat.



Hogwood dan Gunn (1986:13-19) menyebutkan 10 macam istilah kebijakan yang telah dikutip oleh Wahab (2008:18) yaitu antara lain:

- a. *Policy as a Label for a Field of Activity* (Kebijakan sebagai Sebuah Label atau Merk bagi Suatu Bidang Kegiatan Pemerintah)
- b. *Policy as an Expression of General Purpose or Desired State of Affairs* (Kebijakan sebagai Suatu Pernyataan Mengenai Tujuan Umum atau Keadaan Tertentu yang Dikehendaki)
- c. *Policy as Specific Proposals* (Kebijakan sebagai Usulan-Usulan Khusus)
- d. *Policy as Decision of Government* (Kebijakan sebagai Keputusan-Keputusan Pemerintah)
- e. *Policy as Formal Authorization* (Kebijakan Sebagai Bentuk Otorisasi atau Pengesahan Formal)
- f. *Policy as Programme* (Kebijakan sebagai Program)
- g. *Policy as Output* (Kebijakan sebagai Keluaran)
- h. *Policy as Outcome* (Kebijakan sebagai Hasil Akhir)
- i. *Policy as a Theory or Model* (Kebijakan sebagai Teori atau Model)
- j. *Policy as Process* (Kebijakan sebagai Proses)

Permasalahan yang dimaksud muncul dalam kehidupan masyarakat sehari-hari dan bersifat sangat kompleks dan dinamis. Dengan demikian, Lemieux (1995) memandang kebijakan publik sebagai,

*“The product of activities aimed at the resolution of public problems in the environment by political actors whose relationship are structured. The entire process evolves over time.”* (Produk aktivitas-aktivitas yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah publik yang terjadi di lingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor-aktor politik yang hubungannya terstruktur dan keseluruhan proses aktivitas itu berlangsung sepanjang waktu (Lemieux, dalam Wahab, 2012:15).

Dalam pernyataan di atas, Lemieux mencoba memberikan arti bahwa dalam memecahkan permasalahan publik, kebijakan publik hadir untuk memecahkan masalah, mengurangi masalah atau mencegah terjadinya masalah melalui proses-proses politik.

Atas dasar pengertian kebijakan publik yang telah disebutkan di atas, dapat ditemukan elemen yang terkandung dalam kebijakan publik

sebagaimana yang dikemukakan oleh Anderson dalam Widodo (2010:14)

yaitu :

- a. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
- b. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan pemerintah.
- d. Kebijakan publik bersifat positif (mengenai tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
- e. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa.

Banyaknya varian definisi kebijakan publik (*public policy*) membuktikan bahwa kebijakan publik menjadi bagian yang selalu mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Dari beberapa pendapat di atas, dapat ditangkap bahwa kebijakan publik di samping merupakan serangkaian proses yang tersistematis dalam mencapai suatu tujuan untuk memecahkan permasalahan sosial masyarakat, kebijakan publik pada dasarnya juga mengandung unsur-unsur politik dengan tujuan untuk mempertahankan kekuasaan negara.

## 2. Model Kebijakan Publik

Model secara sederhana telah diungkapkan oleh Bullock dan Stallybrass yaitu “*a representation of something else, designed for a specific purpose*” (suatu pengejawantahan dari sesuatu yang lain, yang dirancang untuk tujuan tertentu) (Bullock dan Stallybrass, 1977, dalam Wahab, 2008:74-75). Selanjutnya Thomas R. Dye mengatakan bahwa “*a model is merely an abstraction or representation of political life*” (apa yang

disebut kegunaan model itu pada hakikatnya adalah upaya menyederhanakan atau mengejawantahkan kenyataan politik) (Dye, 1978:39, dalam Wahab, 2008:75). Dengan demikian Dalam konteks kebijakan publik, model kebijakan publik tentunya sangat dibutuhkan dengan tujuan untuk membantu memahami dan menganalisa kebijakan publik itu sendiri dalam pembuatan kebijakan publik.

Menurut pendapat Thomas R. Dye (1978) yang dikutip oleh Wahab (2008:79), Dye membagi model-model analisis kebijakan publik menjadi 6 buah model, yaitu:

- a. Model Kelembagaan
- b. Model Kelompok
- c. Model Elit
- d. Model Rasional
- e. Model Inkremental
- f. Model Sistem

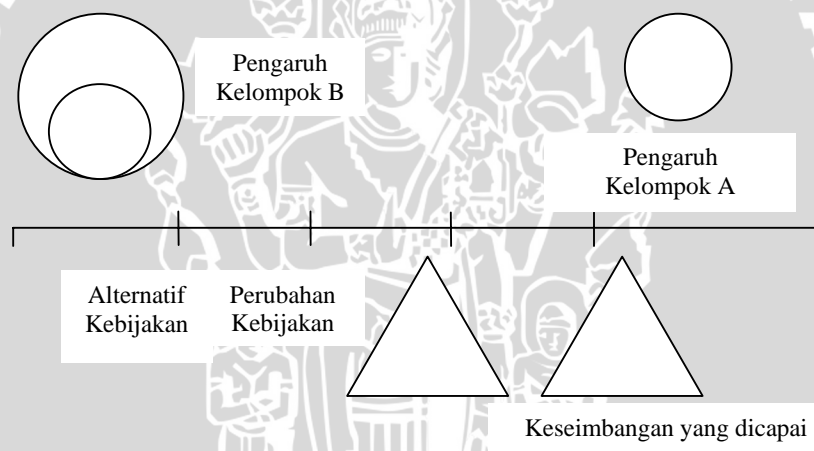
**a. Model Kelembagaan**

Model kelembagaan pada dasarnya merupakan sebuah model analisis yang memandang kebijakan publik sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah. Dalam model ini, terdapat hubungan yang erat antara kebijakan publik dengan lembaga-lembaga pemerintah yaitu kebijakan apapun tidak akan menjadi kebijakan publik kalau ia tidak diterima, diimplementasikan, dan dipaksakan pemberlakuannya oleh lembaga-lembaga pemerintah (Wahab, 2008:80).



### b. Model Kelompok

Model kelompok pada dasarnya berangkat dari asumsi bahwa interaksi antar kelompok dalam masyarakat itulah yang menjadi pusat perhatian politik (Wahab, 2008:83). Kebijakan publik dalam model ini pada hakikatnya adalah keadaan seimbang yang merefleksikan keberhasilan suatu kelompok dalam mengarahkan kebijakan publik kearah yang menguntungkan mereka (Wahab, 2008:85).



**Gambar 3 Model Kelompok**

*Sumber: Dye (1978:23) dalam Wahab (2008:88)*

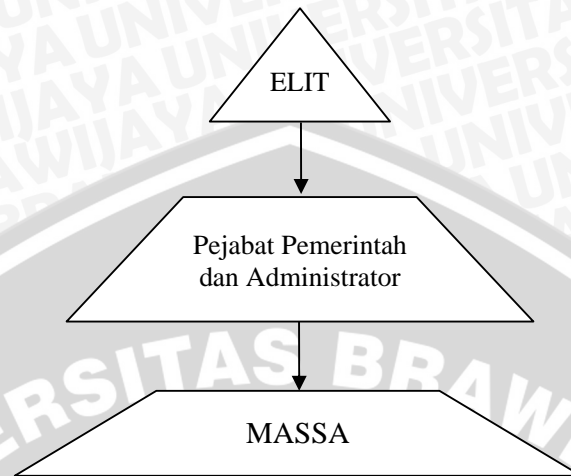
### c. Model Elit

Model elit dikembangkan dengan mengacu pada teori elit, C. Wright Mills (1956) dalam Wahab (2008:88) mengungkapkan adanya suatu gejala bahwa kekuasaan politik hanya terkonsentrasi pada sekelompok kecil warga masyarakat. Kebijakan publik dalam model ini adalah hasil dari dominasi golongan elit dalam mengontrol suatu pemerintahan, dan

memandang bahwa pemerintah merupakan alat yang berfungsi untuk melegitimasi setiap kebijakan yang ditawarkan oleh mereka.

Dalam penjelasan yang lebih jelas mengenai dominasi elit terhadap pembuatan kebijakan publik, Dye mengungkapkan dasar-dasar asumsi elit sebagai berikut (Dye, 1978:26):

- 1) Masyarakat itu terbagi ke dalam dua bagian, yaitu mereka yang jumlahnya sedikit dan berkuasa dan mereka yang jumlahnya banyak namun tidak memiliki kekuasaan. Mereka yang jumlahnya sedikit itulah sebetulnya merupakan pihak yang mendistribusikan nilai-nilai bagi masyarakat, sedangkan massa tidaklah menetapkan kebijakan publik.
- 2) Mereka yang jumlahnya sedikit dan memerintah itu (elit) tidak mempunyai cirri-ciri yang sama bila dibandingkan dengan massa yang diperintah. Golongan elit biasanya berasal dari lapisan sosial-ekonomi teratas dalam masyarakat.
- 3) Pergeseran posisi dari kalangan elit ke kedudukan-kedudukan strategis yang ditempati para elit biasanya berlangsung secara lamban, karena ada kecenderungan untuk mempertahankan stabilitas (*status quo*) seraya menghindari aksi revolusi.
- 4) Golongan elit pada umumnya mempunyai kesadaran bersama mengenai nilai-nilai dasar dari sistem sosial yang berlaku dan berusaha untuk melanggengkan sistem sosial tersebut.
- 5) Kebijakan publik sama sekali bukan cerminan tuntutan rakyat, melainkan lebih merupakan cerminan kepentingan golongan elit untuk melestarikan nilai-nilai mereka. Oleh karena itu perubahan dalam kebijakan publik pada umumnya cenderung bersifat incremental (sedikit demi sedikit) dan tidak akan pernah bersifat revolusioner, secara besar-besaran, apalagi radikal.
- 6) Keaktifan golongan elit sebenarnya menunjukkan betapa kecil pengaruh rakyat (massa). Golongan elit inilah yang lebih banyak memengaruhi rakyat ketimbang rakyat memengaruhi golongan elit.



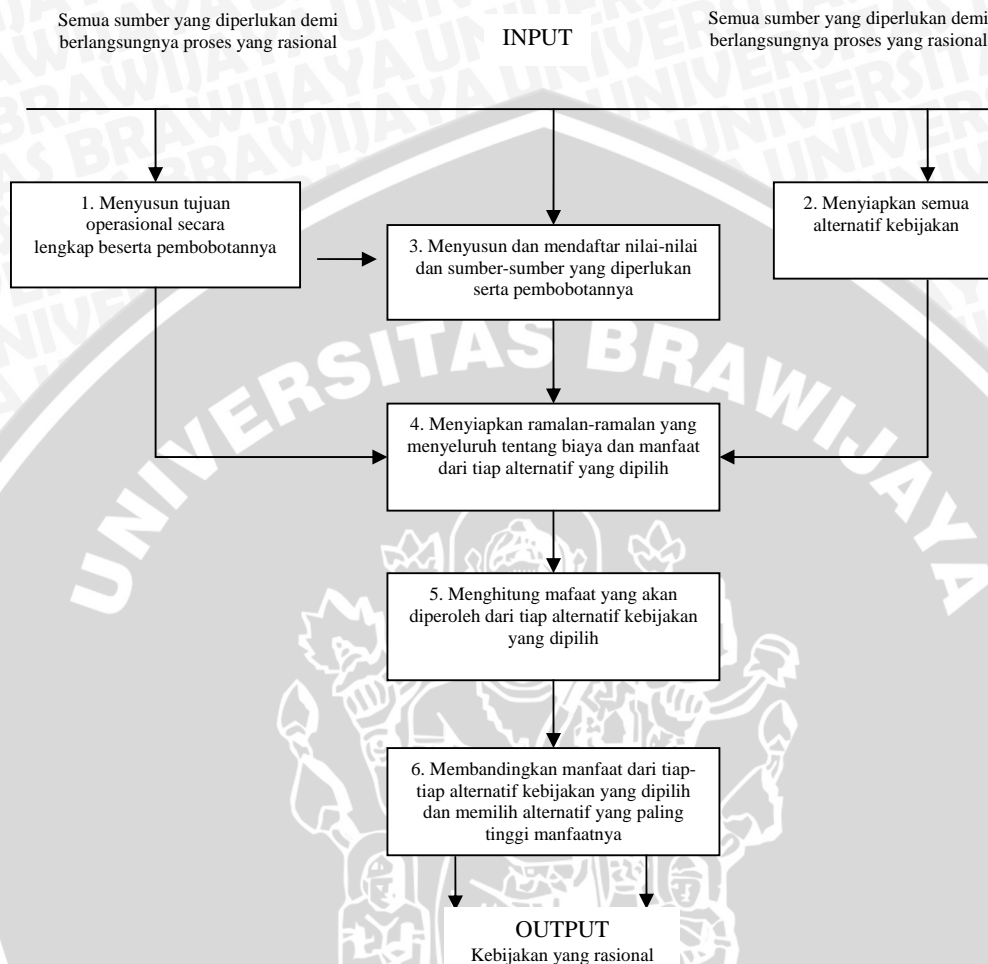
**Gambar 4 Model Elit**

*Sumber: Dye (1978:26) dalam Wahab (2008:97)*

#### **d. Model Rasional**

Model rasional, sebagaimana yang dikatakan oleh Herbert Simon, mencakup pemilihan alternatif-alternatif yang kondusif bagi tercapainya tujuan-tujuan yang dipilih sebelumnya (Simon, 1945:5, dalam Wahab, 2008:98).





**Gambar 5 Model Rasional**

Sumber: Dye (1995:29) dalam Wahab (2008:105)

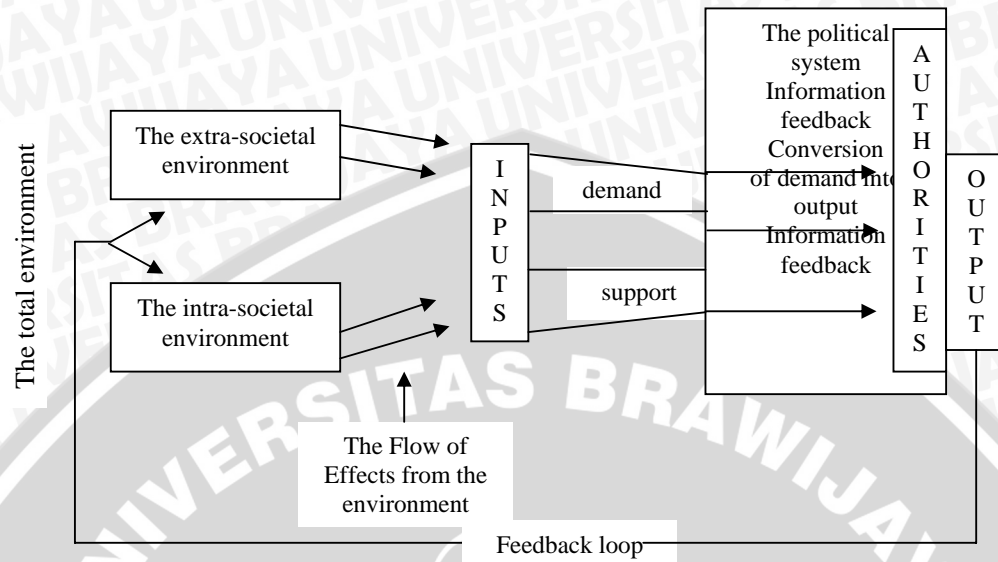
Pengambil kebijakan yang menggunakan model rasional ini sebagai pijakannya adalah pengambil kebijakan yang berorientasi pada hasil akhir (*outcome*) yang ingin dicapai. Model ini dapat membantu untuk mengidentifikasi hambatan-hambatan yang mungkin terjadi jika pembuat kebijakan ingin menempuh pembuatan kebijakan yang rasional (*rational public policy making*) (Wahab, 2008:109)

#### e. Model Inkremental

Model inkremental menurut Islamy (1994:59) adalah model yang memandang kebijakan negara sebagai suatu kelanjutan kegiatan-kegiatan pemerintah di masa lalu dengan hanya mengubahnya (memodifikasi) sedikit-sedikit. Hal senada diungkapkan oleh Wahab, model inkremental pada hakikatnya memandang kebijakan publik sebagai kelanjutan dari kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan oleh pemerintah di masa lampau, dengan hanya melakukan perubahan-perubahan seperlunya (Wahab, 2008:110).

#### f. Model Sistem

Model sistem ini biasa disebut dengan *Eastonian Model*. Dalam hal ini, Easton memberikan berpendapat bahwa kegiatan politik itu dapat di analisis dari sudut pandang sistem, terdiri dari jumlah proses-proses yang harus tetap dalam keadaan seimbang kalau kegiatan politik tadi ingin tetap terjaga kelestariannya (Wahab, 2008:118). Selanjutnya Nugroho (2011:534) berpendapat bahwa formulasi kebijakan publik menurut model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem (politik).



**Gambar 6 Model “Kotak Hitam” Estonian**

Sumber: Easton (1965:110) dalam Parsons (2005:25)

Parsons memberikan pendapatnya dalam menerangkan model sistem

(*Eastonian*), yaitu:

“Karakteristik utama dalam model *Eastonian* adalah model ini melihat proses kebijakan dari segi input yang diterima, dalam bentuk aliran dari lingkungan, dimediasi melalui saluran input (partai, media, kelompok kepentingan); permintaan di dalam sistem politik (*withinputs*) dan konversinya menjadi *output* dan hasil kebijakan” (Parsons, 2008:24).

### 3. Proses Kebijakan Publik

Yehezkel Dror (1968:12) dalam Wahab (2008:55) menerangkan dengan rinci makna pembuatan kebijakan publik yaitu:

“a very complex, dynamix process whose various components make different contribution to it. It decides major guidelines for action directed at future, mainly by governmental organs. These guidelines formally aim at achieving what is in the public interest by the best possible means.” (suatu proses yang sangat kompleks dan dinamis yang terdiri dari berbagai unsur yang satu sama lain kontribusinya berbeda-beda terhadap pembuatan kebijakan publik tersebut. Pembuatan kebijakan publik memutuskan pedoman-pedoman umum untuk melakukan tindakan yang diarahkan pada masa depan, terutama bagi

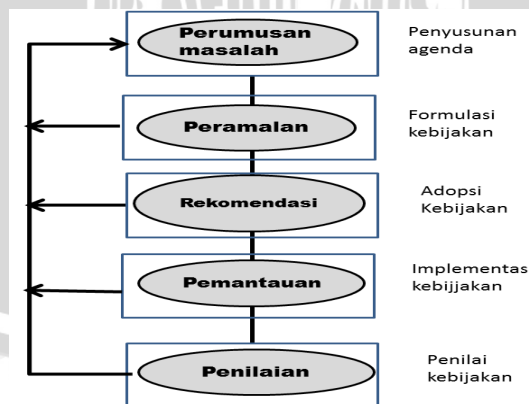


lembaga-lembaga pemerintah. Pedoman-pedoman umum tersebut dimaksudkan untuk mencapai kepentingan umum dengan cara yang sebaik mungkin (Dror, 1968, dalam Wahab, 2008:55).

Sejalan dengan pemikiran Dror, Charles Lindblom (1970) yang dikutip oleh Wahab (2008:53) menjelaskan tentang pembuatan kebijakan publik yaitu:

*“an extremely complex, analytical and political process t which there is no beginning or end, and the boundaries of which are most uncertain, somehow a complex set of forces that we call policy making all taken together, produces effects called policies.”* (suatu proses yang amat kompleks, bersifat analitis dan politis yang tidak mempunya awal atau akhir dan batas-batas dari proses tersebut pada umumnya tidak pasti. Kadangkala rangkaian kekuatan-kekuatan yang kompleks yang kita sebut pembuatan kebijakan itu, menghasilkan suatu akibat yang kita namakan kebijakan (Lindblom, 1970, dalam Wahab, 2008:53).

William N. Dunn memberikan penjelasan melalui sebuah bagan tentang proses pembuatan kebijakan publik. Dalam tahapan tersebut, Dunn menjelaskan ada beberapa tahapan yang dilakukan dalam pembuatan kebijakan publik, antara lain perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan dan penilaian yang sesuai dengan gambar berikut ini:



Gambar 7 Proses Kebijakan Publik  
 Sumber: Dunn (2000:25)

Dalam memahami tahapan analisis kebijakan publik, Subarsono memberikan pendapatnya melalui tabel tahapan analisis kebijakan publik.

**Tabel 1**  
**Tahapan Analisis Kebijakan Publik**

<b>Tahap</b>	<b>Karakteristik</b>
Perumusan Masalah	Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah
Forecasting (Peramalan)	Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk apabila membuat kebijakan
Rekomendasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif dan merekomendasi alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi
Monitoring Kebijakan	Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya
Evaluasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan

*Sumber: Subarsono, 2005: 10, dalam Indiahono 2009:21*

Jones (1984:27-28) dalam Tachjan (2006:20), mengemukakan sebelas aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah dalam kaitannya dengan proses kebijakan yaitu: *“Perception/definition, Aggregation, Organization, Representation, Agenda Setting, Formulation, Legitimation, Budgeting, Implementation, Evaluation, and Adjustment/Termination”*. Pada garis besarnya siklus kebijakan tersebut menurut Mustopadidjaja (1988:25) dalam Tachjan (2006:20) terdiri dari tiga kegiatan pokok, yaitu: (1) perumusan kebijakan, (2) implementasi kebijakan, dan (3) pengawasan dan penilaian (hasil) pelaksanaan kebijakan. Sehingga apabila dilihat dari prosesnya, efektivitas kebijakan publik akan ditentukan/dipengaruhi oleh pertama,

proses perumusan kebijakannya; kedua oleh proses implementasinya atau pelaksanaannya; dan ketiga, oleh proses evaluasinya. Ketiga tahapan kebijakan tersebut mempunyai hubungan kausal dan siklikal.

#### **a. Perumusan Masalah Kebijakan Publik**

Dalam konteks kebijakan publik, perumusan masalah kebijakan publik menjadi bagian yang penting karena pada tahap inilah dapat diprediksi apakah kebijakan publik yang dibuat akan berhasil memecahkan suatu permasalahan atau tidak. Kebijakan publik pada hakekatnya merupakan pemecahan masalah (*problem solving*) dari masalah publik (*public problem*). Sehingga dapat dikatakan bahwasanya kebijakan publik itu berorientasi pada persoalan (*problem oriented*). Artinya bahwa belum tentu suatu masalah yang dianggap masyarakat perlu dipecahkan oleh pembuat kebijakan publik dapat menjadi *political issue* yang bisa masuk ke dalam agenda pemerintah kemudian diproses menjadi kebijakan publik.

Tidak jarang dalam perumusan masalah menjadi bagian proses yang panjang karena bagian ini yang menjadi ruang politik bagi para pembuat kebijakan. Merumuskan masalah dalam pembuatan kebijakan publik tidaklah mudah karena sifat dari masalah publik bersifat kompleks.

Mengutip pendapat Indiahono:

“Masalah publik yang kemungkinan besar dapat bisa masuk dalam agenda pemerintah adalah masalah yang memenuhi persyaratan: pertama adalah rasional, yaitu menunjuk bahwa masalah tersebut benar-benar menjadi tuntutan publik dan penting untuk diselesaikan dengan segera oleh kebijakan pemerintah; kedua adalah politis, yaitu menunjuk bahwa masalah tersebut mendapatkan dukungan kekuatan



politik untuk masuk dalam agenda pemerintah dan diproses lebih lanjut dalam kebijakan publik (Indiahono, 2009:67).”

Indiahono (2009:65-66) mengungkapkan tahap-tahap dalam merumuskan kebijakan publik dapat dibagi menjadi 3 tahap, yaitu:

1) Pencarian masalah

Pencarian masalah adalah suatu tahap dalam rangka mengenali masalah yang dipersepsikan secara beragam oleh para stakeholder. Pencarian masalah ini dapat dilakukan dengan melakukan survey kepada warga masyarakat atas suatu fenomena tertentu, meminta aspirasi dari berbagai lembaga swadaya masyarakat yang intens mengikuti isu tertentu dan juga mendapatkan informasi dari media massa.

2) Pendefinisian masalah

Setelah melakukan pencarian masalah, tugas analisis kebijakan adalah mendefinisikan masalah yang beragam yang dipersepsikan oleh para pihak menjadi satu atau beberapa masalah substantif yang akan dijadikan sebagai masalah formal.

3) Spesifikasi masalah

Setelah mendapatkan masalah substantif maka dapat dilakukan spesifikasi masalah, yaitu suatu proses mencari mana masalah yang akan diselesaikan terlebih dahulu oleh pemerintah, dengan mempertimbangkan segala sumber daya yang dapat digunakan untuk menyelesaikan masalah substantif tersebut.

## b. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik merupakan fase terpenting dalam proses kebijakan publik. Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang telah dikutip oleh Wahab (2005) mengungkapkan makna dari implementasi kebijakan publik yaitu:

“memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasiannya maupun untuk menumbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian” (Mazmanian dan Sabatier, 1979, dalam Wahab, 2005:65)

Selanjutnya, Joko Widodo memberikan pengertian tentang implementasi publik yaitu:

“Implementasi merupakan suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok). Proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan (Widodo, 2010:88).”

Selanjutnya Dwijowijoto (2003:158) mengemukakan implementasi kebijakan publik pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Dwijowijoto menambahkan, untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui kebijakan derivat/ turunan dari kebijakan publik tersebut. Dalam tahapan-tahapan implementasi kebijakan publik, Dwijowijoto menjelaskan dalam sebuah tabel tentang bagaimana tahapan

dan rincian pekerjaan dalam implementasi kebijakan publik itu dilaksanakan. Berikut adalah tabel tentang implementasi kebijakan publik:

**Tabel 2**  
**Tahapan Implementasi Kebijakan Publik**

No.	Tahap	Isu Penting
1.	Implementasi Strategi (pra implementasi)	Menyesuaikan struktur dengan strategi
		Melembagakan strategi
		Mengoperasionalkan strategi
		Menggunakan prosedur untuk memudahkan implementasi
2.	Pengorganisasian ( <i>organizing</i> )	Desain organisasi dan struktur organisasi
		Pembagian pekerjaan dan desain pekerjaan
		Integrasi dan Koordinasi
		Perekrutan dan penempatan sumber daya manusia ( <i>recruiting &amp; staffing</i> )
		Hak, wewenang, dan kewajiban
		Pendelegasian (sentralisasi dan desentralisasi)
		Pengembangan kapasitas organisasi dan kapasitas sumber daya manusia
Budaya organisasi		
3.	Penggerakan dan Kepemimpinan	Efektivitas kepemimpinan
		Motivasi
		Etika
		Mutu
		Kerja sama tim
		Komunikasi organisasi
4.	Pengendalian	Desain pengendalian
		Sistem informasi manajemen
		Pengendalian anggaran/ keuangan
		Audit

Sumber: Dwijowijoto (2003:163)

Tahapan-tahapan di atas akan memberikan pedoman bagi para implementator kebijakan publik dalam pelaksanaan implementasi kebijakan publik dengan tujuan agar kebijakan publik yang diterapkan



tidak hanya mampu diterapkan di meja konsep, namun juga berhasil diterapkan di tataran lapangan. Meskipun demikian pada kenyataannya setiap implementasi kebijakan publik tidak selalu berhasil diterapkan dan tidak sedikit pula yang mengalami kegagalan dalam proses ini, sehingga kebijakan publik tersebut tidak akan memberikan dampak/ akibat yang ditimbulkan.

Dalam konteks implementasi kebijakan publik dan pelaksanaannya, model implementasi yang akan digunakan juga perlu diperhatikan dengan maksud agar dapat menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang menjadi fokus analisis suatu implementasi kebijakan publik. Mengutip pendapat Wahab (2012:164-177) yang memberikan pendapatnya mengenai model-model implementasi kebijakan publik ke dalam tiga buah model, antara lain yaitu:

**1) Model Donald van Meter dan Carl van Horn (1975) yang disebut *A Model of the Policy Implementation Process*.**

Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja (*performance*). Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak merupakan

konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Hal lain yang juga dikemukakan oleh kedua ahli ini ialah jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan.

Variabel-variabel bebas itu ialah:

- a) Standar/ ukuran kebijakan.
- b) Sumber-sumber kebijakan.
- c) Ciri-ciri atau karakteristik badan/ instansi pelaksana.
- d) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
- e) Sikap para pelaksana.
- f) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Variabel-variabel kebijakan bersangkutan paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana meliputi organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya, mencakup antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran.

## 2) Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A.

**Gunn** (1978; 1986) yang disebut *The Top Down Approach*.

Menurut Hogwood dan Gunn, untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan yaitu antara lain:

- a) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan yang serius.
- b) Untuk pelaksanaan program, tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.

- c) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- d) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
- e) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- f) Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- g) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- h) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- i) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- j) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

### 3) Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A.

#### **Sabatier yang disebut *A Frame Work for Implementation Analysis*.**

Menurut teori ini, ada sejumlah faktor yang dianggap berpengaruh terhadap berlangsungnya proses implementasi. Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara ialah berupaya mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Terdapat tiga kategori utama dalam model ini yaitu:

- a) mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan,
- b) kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya, dan
- c) pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Menurut Tachjan (2006:133) bahwa suatu organisasi kerja dalam upaya mencapai tujuan, yang outputnya dapat berupa barang atau jasa, selain perlu memiliki struktur dan kultur organisasi, perlu juga



memiliki sumber daya. Adapun sumber daya apa saja yang harus dimiliki dan bagaimana besarnya, hal ini akan bergantung pada tujuannya sendiri yang ingin dicapai. Schermerchorn, Jr., *et.al.* (1994:14) yang telah dikutip oleh Tachjan (2006:134) mengelompokkan sumber daya ke dalam:

- 1) *Information*
- 2) *Materials*
- 3) *Equipment*
- 4) *Facilities*
- 5) *Money*
- 6) *People.*

Selanjutnya, Hodge, *et.al.* (1996:14) yang juga dikutip oleh Tachjan (2006:134), mengelompokkan sumber daya ke dalam:

- 1) *Human Resources*
- 2) *Material Resources*
- 3) *Financial Resources, and Information.*

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pelaksana kebijakan agar mampu melaksanakan suatu kebijakan dengan baik perlu memiliki sumber daya yang terdiri dari: staff (sumber daya manusia), anggaran, informasi, dan fasilitas. Menurut Edwards III (1980:11), fasilitas di dalam hal ini mencakup: *building, equipment, land, dan supplies*, (dalam Tachjan 2006:135).

Dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan publik, Carter *et.al.* (1984:96) yang dikutip oleh Parsons (2005:477) menunjukkan bahwa sistem implementasi yang sukses melibatkan empat tipe kontrol, antara lain:

- 1) koordinasi sepanjang waktu;

- 2) koordinasi pada waktu tertentu;
- 3) detail logistik dan penjadwalan;
- 4) penjagaan dan pemeliharaan batasan struktural.

Berbicara mengenai implementasi kebijakan publik, pembuat kebijakan tidak bisa terlepas dari aspek komunikasi. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:97), komunikasi diartikan sebagai “proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan”. Informasi mengenai kebijakan publik menurut Edward III dalam Widodo (2010:97) perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk menjalankan kebijakan tersebut sehingga tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan apa yang diharapkan.

Menurut Edward III dalam Widodo (2010:97), komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi, antara lain dimensi transmisi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*).

- 1) Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.
- 2) Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.
- 3) Dimensi konsistensi (*consistency*) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga

mbingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan.

Selanjutnya Parsons berpendapat terkait kemitraan antara sektor publik dan sektor privat dalam kebijakan publik. Menurut Parsons (2005:499), membangun kemitraan (*partnerships*) antara sektor publik dan privat (atau *public private partnerships* – PPPs) dilakukan di sejumlah area kebijakan. Area itu adalah:

- 1) pembangunan infrastruktur;
- 2) pembangunan urban;
- 3) pembangunan regional;
- 4) *training* dan pendidikan;
- 5) lingkungan.

Parsons menambahkan bahwa alasan dari ekspansi PPPs adalah kesadaran akan adanya pemanfaatan yang diperoleh pemerintah dalam hal dana dan keahlian manajemen sektor privat serta manfaat finansial dan manfaat lain yang mungkin bisa didapatkan dari sektor privat (Parsons, 2005:499).

Grindle (1980) yang dikutip oleh Tachjan (2006: XIV) menyebutkan 3 (tiga) hambatan besar yang sering muncul dalam pelaksanaan suatu kebijakan publik, yakni: (1) ketiadaan kerjasama vertikal, antara atasan dengan bawahan; (2) hubungan kerja horisontal yang tidak sinergis; dan (3) masalah penolakan terhadap perubahan yang datang dari publik maupun kalangan birokrasi sendiri. Untuk mengatasi hambatan ini, maka pelaksana kebijakan publik perlu memiliki kemampuan untuk beradaptasi dengan kondisi yang



berkembang. Berbeda dengan formulasi kebijakan publik yang mensyaratkan rasionalitas dalam membuat satu keputusan, keberhasilan implementasi kebijakan publik kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, di mana kebijakan publik tersebut akan dilaksanakan.

### C. Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi merupakan langkah terakhir dari rangkaian proses kebijakan publik. Menurut William N. Dunn (2000:28), evaluasi membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar menghasilkan. Dunn menambahkan bahwa evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan juga kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah (Dunn, 2000:29).

Hal senada diungkapkan oleh Indiahono (2009:145), evaluasi kebijakan publik adalah menilai keberhasilan/ kegagalan kebijakan berdasarkan indikator-indikator yang telah ditentukan. Dalam hal ini, Indiahono memberikan pendapatnya tentang indikator-indikator untuk mengevaluasi kebijakan terbagi dalam dua aspek, yaitu aspek proses dan aspek hasil. Dalam penelitian ini, aspek hasil menjadi proses evaluasi kebijakan yang tepat karena aspek hasil itu sendiri meliputi *output* (hasil kebijakan) dan *outcomes* (dampak

kebijakan). Islamy (1991) mengungkapkan terdapat perbedaan antara hasil kebijakan dengan dampak kebijakan. Menurut Islamy, hasil kebijakan adalah apa yang telah dihasilkan dengan adanya proses perumusan kebijakan pemerintah (Islamy, 1991:114). Sedangkan dampak kebijakan adalah akibat-akibat dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya kebijakan-kebijakan tadi (Islamy, 1991:115). Dwijowijoto (2003:186) menjelaskan, meski berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan, evaluasi kebijakan lebih berkenaan pada kinerja dari kebijakan.

Tujuan dari evaluasi kebijakan hakekatnya adalah untuk mengetahui dampak-dampak yang ditimbulkan setelah dikeluarkannya suatu kebijakan publik itu sendiri. Menurut Samodra Wibawa dkk (1993) yang telah dikutip oleh Dwijowijoto (2003:186-187), evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, antara lain:

1. Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
2. Kepatuhan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
3. Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
4. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.

Metode-metode yang dipakai dalam evaluasi kebijakan publik sangat membantu evaluator untuk mengevaluasi suatu kebijakan publik sehingga dapat memberikan penilaian secara objektif. Dalam hal ini, Anderson yang



telah dikutip oleh Winarno (2002:167-168) mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan terbagi dalam tiga tipe, antara lain:

1. Tipe pertama, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Para pembuat kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan, program-program dan proyek-proyek.
2. Tipe kedua, merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan-kebijakan atau program-program tertentu. Evaluasi dengan tipe seperti ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program. Namun demikian, evaluasi dengan menggunakan tipe seperti ini mempunyai kelemahan, yakni kecenderungan untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat.
3. Tipe ketiga, adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis. Tipe evaluasi sistematis melihat secara objektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai. Lebih lanjut, evaluasi sistematis diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak dengan sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat. Konsekuensi yang diberikan oleh evaluasi sistematis ini adalah bahwa evaluasi ini akan memberi suatu pemikiran tentang dampak dari kebijakan dan merekomendasikan perubahan-perubahan kebijakan dengan mendasarkan pada kenyataan yang sebenarnya kepada para pembuat kebijakan dan masyarakat umum.

Ernest R. House (1980) yang dikutip oleh Dwijowijoto (2003:197)

membuat taksonomi evaluasi yang membagi model evaluasi menjadi 8, yaitu:

1. model sistem, dengan indikator utama adalah efisiensi,
2. model perilaku, dengan indikator utama adalah produktivitas dan akuntabilitas,
3. model formulasi keputusan, dengan indikator utama adalah keefektifan dan keterjagaan kualitas,
4. model tujuan-bebas (*goal free*), dengan indikator utama adalah pilihan pengguna dan manfaat sosial,
5. model kekritisian seni (*art criticism*), dengan indikator utama adalah standar yang semakin baik dan kesadaran yang semakin meningkat,
6. model review profesional, dengan indikator utama adalah penerimaan profesional,



7. model kuasi-legal (*quasi-legal*), dengan indikator utama adalah resolusi, dan,
8. model studi kasus, dengan indikator utama adalah pemahaman atas diversitas.

House melanjutkan bahwa pemilahan evaluasi sesuai dengan teknik evaluasinya, yaitu:

1. evaluasi komparatif, yaitu membandingkan implementasi kebijakan (proses dan hasilnya) dengan implementasi kebijakan yang sama atau berlainan, di satu tempat yang sama atau berlainan,
2. evaluasi historikal, yaitu membuat evaluasi kebijakan berdasarkan rentang sejarah munculnya kebijakan-kebijakan tersebut,
3. evaluasi laboratorium atau eksperimental, yaitu evaluasi namun menggunakan eksperimen yang diletakkan dalam sejenis laboratorium,
4. evaluasi *ad hock*, yaitu evaluasi yang dilakukan secara mendadak dalam waktu segera dengan tujuan untuk mendapatkan gambar pada saat itu (*snap shot*) (House, 1980, dalam Dwijowijoto, 2003:198).

Evaluasi dengan menggunakan tipe sistematis atau juga sering disebut sebagai evaluasi ilmiah merupakan evaluasi kebijakan yang mempunyai kemampuan lebih baik untuk menjalankan evaluasi kebijakan dibandingkan dengan tipe evaluasi yang lain (Winarno, 2002:169). Dalam menentukan langkah-langkah yang dijalankan dalam proses evaluasi kebijakan, Suchman yang dikutip Winarno (2002:169), mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yakni:

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
2. Analisis terhadap masalah.
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan.
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain.
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Evaluasi formal yang diungkapkan oleh William N. Dunn, yaitu bertujuan untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai variasi-variasi hasil kebijakan dan dampak yang dapat dilacak dari masukan dan proses kebijakan (Dunn, 2000:163-164). Selanjutnya menurut Dunn, evaluasi formal menggunakan acuan antara lain undang-undang, dokumen-dokumen program, dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administrator untuk mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesifikasikan tujuan dan target kebijakan. Salah satu tipe utama evaluasi formal adalah evaluasi sumatif, yang meliputi usaha untuk memantau pencapaian tujuan dan target formal setelah satu kebijakan atau program diterapkan untuk jangka waktu tertentu.

Evaluasi kebijakan merupakan usaha untuk menentukan dampak-dampak dari kebijakan pada kondisi-kondisi nyata (Winarno, 2002:170). Dampak-dampak dari suatu kebijakan memiliki beragam dimensi. James E. Anderson yang diterjemahkan oleh Islamy (1991:115-116) mengemukakan beberapa macam dimensi-dimensi dampak kebijakan publik yaitu:

1. Dampak kebijakan yang diharapkan atau tidak diharapkan baik pada problemanya maupun pada masyarakat.
2. Limbah kebijakan terhadap situasi atau orang-orang (kelompok) yang bukan menjadi sasaran/ tujuan utama dari kebijakan tersebut, ini biasanya disebut "*externalities*" atau "*spillover effects*".
3. Dampak kebijakan dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang atau kondisi yang akan datang.
4. Dampak kebijakan terhadap "biaya" langsung atau *direct costs*.
5. Dampak kebijakan terhadap "biaya" tidak langsung (*indirect costs*) sebagaimana yang dialami oleh anggota-anggota masyarakat.



Seringkali dalam evaluasi kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah tidak sesuai dengan apa yang ingin dicapai sehingga tidak memperoleh dampak yang diharapkan dari kebijakan tersebut. Islamy (1991) memberikan tanggapan bahwa tidak tercapainya tujuan kebijakan ini disebabkan oleh adanya faktor-faktor sebagai berikut:

1. Pertama, tersedianya sumber-sumber yang terbatas, baik tenaga, biaya, material, waktu dan sebagainya, sehingga dampak yang diharapkan tidak tercapai. Banyak program-program pembangunan yang terbengkalai karena kekurangan dana dan sebagainya.
2. Kedua, kesalahan dalam pengadministrasian kebijakan-kebijakan negara akan dapat mengurangi tercapainya dampak kebijakan negara. Betapapun baiknya isi kebijakan negara, kalau tidak diadministrasikan dengan baik akan sulit mencapai dampak yang diharapkan.
3. Ketiga, problema-problema publik seringkali timbul karena adanya pelbagai macam faktor, sedangkan kebijakan seringkali dirumuskan hanya atas dasar salah satu dan sejumlah kecil faktor-faktor tersebut. Dengan sedikitnya faktor-faktor yang dipertimbangkan tersebut, akan berakibat sulitnya kebijakan itu memberikan dampak yang diharapkan.
4. Keempat, masyarakat memberikan respon atau melaksanakan kebijakan negara dengan cara-caranya sendiri sehingga dapat mengurangi atau menghilangkan dampaknya. Atau dengan kata lain, kalau implementasi kebijakan negara itu dilaksanakan tidak sesuai dengan petunjuk-petunjuk pelaksanaannya, maka dampaknya akan semakin jauh dari yang diharapkan.
5. Kelima, adanya beberapa kebijakan negara yang mempunyai tujuan bertentangan satu sama lain.
6. Keenam, adanya usaha-usaha untuk memecahkan beberapa masalah tertentu yang memakan biaya lebih besar dari masalah-masalahnya sendiri.
7. Ketujuh, banyaknya problema-problema publik yang tidak dapat dipecahkan secara tuntas.
8. Kedelapan, terjadinya perubahan sifat permasalahan ketika kebijakan sedang dirumuskan atau dilaksanakan.
9. Kesembilan, adanya masalah-masalah baru yang lebih menarik dan dapat mengalihkan perhatian orang dari masalah-masalah yang telah ada. (Islamy, 1991:117-118).

Dalam term pendekatan tahap kebijakan sederhana, evaluasi melibatkan beberapa jenis umpan balik atau *feedback* untuk proses kebijakan yang



menghasilkan perubahan dalam kebijakan dan program selanjutnya. Hoogwood dan Peters (1985) yang telah dikutip oleh Parsons (2005:574) mengatakan bahwa, variasi perubahan dalam term tipe perubahan dengan adalah sebagai berikut:

1. **Inovasi Kebijakan:** ketika pemerintah menjadi terlibat dalam problem atau area yang “baru”. Dengan fakta bahwa ruang kebijakan modern itu sangat padat (*crowded*), kebijakan “baru” kemungkinan akan diletakkan dalam kerangka yang ada dalam konteks kebijakan terkait yang sudah ada.
2. **Suksesi Kebijakan:** penggantian kebijakan yang sudah ada dengan kebijakan lain. Perubahan ini tidak menimbulkan perubahan fundamental dalam pendekatannya, tetapi melanjutkan kebijakan yang sudah ada.
3. **Pemeliharaan Kebijakan:** adalah adaptasi kebijakan-kebijakan, atau penyesuaian untuk menjaga agar kebijakan tetap berada dalam “jalurnya”
4. **Terminasi Kebijakan:** merupakan sisi lain dari inovasi. Dalam terminal, sebuah kebijakan atau program akan dihentikan, “dikurangi”, dan pengeluaran publik pada kebijakan itu akan dipotong.

Inovasi dan terminal berada pada titik ujung dari kontinu. Kebijakan baru dan terminal kebijakan jarang terjadi. Kemungkinan besar adalah perubahan kebijakan akan terjadi di dalam konteks suksesi kebijakan dan dalam domain antara inovasi dan pemeliharaan, pemeliharaan dan terminasi. Karakteristik

suksesi kebijakan dapat dilihat dalam sejauh mana aktor kebijakan, proses kebijakan, dan hasil substantif dari proses kebijakan dibentuk oleh kebijakan yang sudah ada, yakni kebijakan baru (Hoogwood dan Peters, 1983, dalam Parsons, 2005:574). Selanjutnya mereka mengatakan bahwa ada empat tipe suksesi:

1. **Linier:** penggantian langsung satu kebijakan/ program/ organisasi dengan yang lainnya.
2. **Konsolidasi:** penyusunan ulang (re-packing) sejumlah kebijakan/ program/ organisasi menjadi satu kesatuan yang utuh.
3. **Splitting:** pembongkaran sebuah kebijakan/ program/ organisasi menjadi sebuah komponen yang terpisah-pisah.
4. **Nonlinier:** kombinasi kompleks dari tipe-tipe suksesi lainnya (Hoogwood dan Peters, 1983, dalam Parsons, 2005:574)

Dalam gambaran yang ideal, kebijakan-kebijakan publik biasanya akan diakhiri setelah tujuan-tujuan yang diharapkan dapat tercapai. Atau sebagai alternatifnya kebijakan-kebijakan tersebut mungkin direvisi dan dibuat lebih baik sejalan dengan diperolehnya umpan balik dari individu-individu dan kelompok-kelompok sasaran serta informasi yang berasal dari hasil evaluasi. Dengan melihat pentingnya evaluasi dampak kebijakan, maka pembuat kebijakan (*policy maker*) harus lebih detail dalam menilai dampak kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakannya. Terlebih dalam aspek-aspek pembangunan yang akan menguras dana yang dikeluarkan pemerintah untuk

membuat sebuah kebijakan publik sehingga akan memberikan dampak yang baik bagi masyarakat maupun negara.

#### D. Pembangunan dan Pengembangan Wilayah

Pembangunan selalu menjadi aspek penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara karena pembangunan merupakan wujud nyata perkembangan dalam sebuah negara. Pembangunan menurut Siagian yang dikutip oleh Agus Suryono, yaitu suatu arah atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah secara sadar menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*national building*) (Siagian, 1974, dalam Suryono, 2010:2).

Selanjutnya, Bryant dan White (1982) dalam Suryono (2010:2-3) menyebutkan bahwa pembangunan adalah upaya meningkatkan kemampuan manusia dalam mempengaruhi masa depannya dengan memiliki lima implikasi utama yaitu:

1. Pembangunan berarti membangkitkan kemampuan manusia secara optimal, baik individu maupun kelompok (*capacity*);
2. Pembangunan berarti mendorong tumbuhnya kebersamaan, pemerataan nilai dan kesejahteraan (*equity*);
3. Pembangunan berarti menaruh kepercayaan kepada masyarakat untuk membangun dirinya sendiri sesuai dengan kemampuannya. Kepercayaan ini dinyatakan dalam bentuk kesempatan yang sama, kebebasan memilih dan kekuasaan untuk memutuskan (*empowerment*);
4. Pembangunan berarti membangkitkan kemampuan untuk membangun secara mandiri (*sustainable*);
5. Pembangunan berarti mengurangi ketergantungan negara satu kepada negara lain, menciptakan hubungan yang saling menguntungkan dan menghormati (*interdependence*).



Todaro (1987:3) mengatakan bahwa pembangunan seharusnya dipahami sebagai suatu proses yang berdimensi jamak yang melibatkan soal pengorganisasian dan peninjauan kembali keseluruhan sistem ekonomi dan sosial. Hal tersebut memberikan pendapat bahwa pembangunan memiliki dimensi yang banyak, tidak hanya dalam segi ekonomi, akan tetapi juga dalam dimensi sosial masyarakat. Dari beberapa pengertian tersebut memberi pemahaman bahwa pembangunan tidak hanya sebagai proses perubahan yang sifatnya fisik saja, melainkan juga pembangunan akan kemampuan manusia itu sendiri untuk melakukan perubahan pada kehidupannya.

Pembangunan pada hakekatnya adalah proses transisi atau transformasi dari keadaan yang saat ini menjadi keadaan yang lebih baik. Sehingga esensi dari sebuah pembangunan adalah sebuah perubahan kondisi masyarakat yang sering terjadi pada struktur ekonomi masyarakat. Pada dasarnya perubahan struktur ekonomi masyarakat dapat dilihat melalui pendapatan per kapita masyarakat dalam setiap tahun ke tahun apakah meningkat atukah menurun. Perubahan kondisi struktur ekonomi masyarakat yang lebih baik merupakan wujud nyata pertumbuhan ekonomi dalam sebuah pembangunan. Akan tetapi, pemerataan ekonomi masyarakat menjadi sesuatu hal yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan suatu pembangunan. Syahyuti (2006:166-167) memberikan pendapat mengenai pemerataan ekonomi masyarakat yang disebut dengan Delapan Jalur Pemerataan. Delapan Jalur Pemerataan yang dimaksud menurut Syahyuti meliputi:

1. Pemenuhan kebutuhan pokok rakyat banyak, berupa pangan, sandang dan perumahan,

2. Kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan,
3. Pembagian pendapatan,
4. Kesempatan kerja,
5. Kesempatan berusaha,
6. Kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan, khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita,
7. Penyebaran pembangunan, dan
8. Kesempatan memperoleh keadilan

Dalam mengukur tingkat keberhasilan pembangunan dalam mewujudkan tujuan dari sebuah pembangunan yaitu kesejahteraan masyarakat, Todaro (1983) menyebutkan beberapa indikator pertumbuhan ekonomi yang dapat dipakai sebagai objek pengamatan keberhasilan suatu pembangunan, antara lain yaitu:

1. Tingkat pertumbuhan pendapatan perkapita, dimana jika pendapatan suatu masyarakat melebihi jumlah penduduk, maka pendapatan perkapita juga meningkat.
2. Tingkat pertumbuhan produktivitas yang ditunjukkan oleh sejauh mana tingkat efisiensi kerja ekonomi masyarakat yang bersangkutan.
3. Tingkat transformasi struktur ekonomi, misalnya dari ekonomi barter ke ekonomi uang, perubahan dari usaha rumah tangga ke perusahaan besar.
4. Tingkat transformasi sosial, politik dan ideologi, yaitu perubahan dan pemantapan sistem sosial, politik dan ideologi nasional.
5. Jangkauan ekonomi internasional, yaitu sejauh mana pengaruh ekonomi nasional negara yang bersangkutan terhadap ekonomi nasional. (Todaro, 1983, dalam Suryono, 2010:54).

Di samping itu, PBB dalam *Millenium Development Goals* (MDGs), telah merumuskan indikator keberhasilan pembangunan ekonomi masyarakat yang terdiri dari delapan indikator yaitu:

1. Penghapusan kemiskinan;
2. Pendidikan untuk semua;
3. Persamaan gender;
4. Perlawanan terhadap penyakit menular;
5. Penurunan angka kematian anak;
6. Peningkatan kesehatan ibu;
7. Pelestarian lingkungan hidup;

8. Kerjasama global (sumber: <http://mdgs-dev.bps.go.id>)

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) telah diterangkan pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 yang menjadi pijakan atau landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. SPPN adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintah di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ini bertujuan untuk:

1. Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah (pusat maupun daerah);
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat;
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumberdaya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN, dikenal empat pendekatan dalam proses perencanaan, antara lain:

1. Proses politik.  
Pemilihan presiden/ kepala daerah dipandang sebagai proses penyusunan rencana karena rakyat pemilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan oleh setiap calon presiden/ kepala daerah.
2. Proses teknokratik  
Perencanaan yang dilakukan oleh perencana profesional atau lembaga/unit organisasi yang secara fungsional melakukan perencanaan dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah.
3. Proses partisipatif  
Perencanaan yang melibatkan pihak yang berkepentingan terhadap pembangunan (*stakeholders*) yang antara lain melalui pelaksanaan Musrenbang.



4. Proses *bottom-up* dan *top-down*.

Perencanaan yang aliran prosesnya dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas dalam hierarki pemerintahan (menurut jenjang pemerintahan).

Dalam kaitannya dengan pembangunan saat ini, perencanaan pembangunan di setiap daerah melalui otonomi daerah menentukan pilihan pembangunannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden/ Kepala Daerah. Dalam hal ini, proses tersebut termasuk ke dalam perencanaan pembangunan melalui proses politik.

Pengembangan wilayah merupakan salah satu aspek dari pembangunan wilayah. Mengutip pendapat Parr (1999, dalam Nugroho dan Dahuri, 2004:50) yang mengemukakan bahwa wilayah tumbuh dan berkembang dapat didekati melalui teori sektor (*sector theory*) dan teori tahapan perkembangan (*development stages theory*). Teori sektor diadopsi oleh Fisher dan Clark yang berpendapat bahwa berkembangnya wilayah, atau perekonomian nasional, dihubungkan dengan transformasi struktur ekonomi dalam tiga sektor utama, yakni primer (pertanian, kehutanan, perikanan), sektor sekunder (pertambangan, manufaktur, konstruksi, utilitas publik), dan tersier (perdagangan, transportasi, keuangan dan jasa). Indikator perkembangan ditandai oleh penggunaan sumber daya yang menurun di sektor primer, meningkat di sektor tersier, dan meningkat hingga pada suatu tingkat tertentu di sektor sekunder.

Teori tahapan perkembangan yang dikembangkan oleh beberapa pakar seperti Rostow, Fisher, Hoover, Thompson, Perloff dan Stabler dianggap lebih

mengadopsi unsur spasial dan sekaligus menjembatani kelemahan teori sektor.

Menurut Thompson (1965, dalam Nugroho dan Dahuri 2004:51) memberikan pendapatnya tentang perkembangan wilayah melalui lima tahapan, yaitu:

1. Pertama, tahapan spesialisasi ekspor. Dalam tahapan ini, wilayah dicirikan oleh adanya industri yang dominan. Pertumbuhan wilayah sangat bergantung pada produk yang dihasilkan oleh industri tersebut.
2. Kedua, tahapan ekspor kompleks. Tahapan ini menggambarkan bahwa wilayah telah mampu mengekspor selain komoditas dominan juga komoditas yang lainnya.
3. Ketiga, tahapan kematangan ekonomi. Tahapan ini menunjukkan bahwa aktivitas ekonomi wilayah telah terdiversifikasi dengan munculnya industri substitusi impor, yakni industri yang memproduksi barang dan jasa yang sebelumnya harus diimpor dari luar negeri.
4. Keempat, tahap pembentukan metropolis (regional metropolis). Tahapan ini memperlihatkan bahwa wilayah telah menjadi pusat kegiatan ekonomi untuk mempengaruhi dan melayani kebutuhan barang dan jasa wilayah pinggirannya.
5. Kelima, tahapan kemajuan teknis dan profesional. Tahapan ini memperlihatkan bahwa wilayah telah memberikan peran yang sangat nyata terhadap perekonomian nasional. Aktivitas ekonomi telah mengandalkan inovasi, modifikasi, dan imitasi yang mengarah kepada pemenuhan kepuasan individual dibandingkan kepentingan masyarakat.

#### **E. Central Business District (CBD) dan Struktur Ruang Kota**

Menurut Bintarto yang mengemukakan pendapatnya mengenai pengertian tentang kota yaitu:

“kota sebagai suatu sistem jaringan kehidupan manusia yang ditandai dengan kepadatan penduduk yang tinggi dan diwarnai dengan strata sosial ekonomi yang heterogen dan coraknya materialistis. Atau dapat pula diartikan sebagai bentang budaya dengan gejala-gejala pemusatan penduduk yang cukup besar dengan corak kehidupan yang bersifat heterogen dan materialistis dibandingkan dengan daerah belakangnya” (Bintarto, 1983).

Kota adalah tempat dengan konsentrasi penduduk lebih padat dari wilayah sekitarnya karena terjadi pemusatan kegiatan fungsional yang berkaitan dengan kegiatan atau aktivitas penduduknya (Pontoh dan Kustiawan, 2009). Setiap

daerah di suatu negara pasti memiliki suatu tempat di mana tempat tersebut sering dikunjungi oleh manusia dengan berbagi aktivitasnya, sehingga yang terjadi selama ini, kota menjadi pusat perekonomian di setiap daerah. Dengan demikian, hakekat kota itu sendiri adalah tempat yang menjadi pusat kegiatan ekonomi, politik, pendidikan, pemerintahan, kebudayaan, dan kegiatan lainnya.

Apabila sebuah kota di suatu daerah telah padat dan sulit untuk melakukan aktivitas, maka salah satu solusinya adalah direncanakannya sebuah kota baru. Menurut Rodwin yang dikutip oleh Hariyono (2010:130), kota baru merupakan kota yang direncanakan, didirikan dan kemudian dikembangkan secara lengkap setelah ada kota atau kota-kota lainnya yang telah tumbuh dan berkembang terlebih dahulu. Kepadatan aktivitas yang terjadi di dalam kota mengharuskan pemerintah untuk mengatur struktur ruang kota agar terjadi keseimbangan di dalamnya. Perlunya sebuah struktur ruang kota akan berdampak pada kegiatan-kegiatan manusia yang ada di dalamnya, termasuk kegiatan perdagangan yang akan berdampak positif bagi pertumbuhan ekonomi masyarakat di daerah tersebut.

Dalam mengembangkan produktivitas kota, produk Rencana Tata Ruang Kota/ Wilayah yang disusun oleh pemerintah kota atau kabupaten, baik secara makro maupun mikro dapat dilakukan analisis yang lebih mendalam dengan menggunakan alat analisis kota/ wilayah yang tepat. Brotosunaryo (2001) yang dikutip oleh Hariyono (2010:85) menyebutkan bahwa paling tidak terdapat tiga (3) analisis yang digunakan secara bersamaan oleh seorang *planner* dalam menentukan strategi pengembangan ruang kota/ wilayah, yaitu:



1. Analisis wilayah pengaruh, untuk mengukur luasan pengaruh wilayah yang direncanakan dengan *hinterland*-nya.
2. Analisis *Shift-share* untuk mengetahui pergeseran struktur ekonomi yang terjadi belakangan dan posisi kompetitif wilayah yang direncanakan terhadap wilayah yang dipengaruhinya.
3. *Location Quotient* (LQ), digunakan untuk menentukan sektor-sektor basis ekonomi yang layak untuk dikembangkan di kota/ wilayah yang direncanakan, dengan memerhatikan pada wilayah pengaruhnya. Sektor yang mempunyai pengaruh besar dikembangkan secara maksimal sebagai basis ekonomi. Sedangkan sektor-sektor lain merupakan sektor pendukung.

Menurut Hariyono (2010:86) terdapat sembilan sektor kegiatan ekonomi kota, yaitu: 1) sektor pertanian, 2) sektor penggalian dan pertambangan, 3) sektor industri, 4) sektor listrik, gas, dan air, 5) sektor konstruksi, 6) sektor perdagangan, rumah makan dan jasa akomodasi, 7) sektor angkutan dan komunikasi, 8) sektor lembaga keuangan, persewaan dan jasa perusahaan, dan 9) sektor jasa-jasa. Selanjutnya Hariyono menambahkan bahwa sebuah kota biasanya memiliki satu dari beberapa sektor basis yang kuat bagi kota itu sendiri terhadap wilayah pengaruhnya, sedangkan sektor lain merupakan sektor non-basis (Hariyono,2010:86).

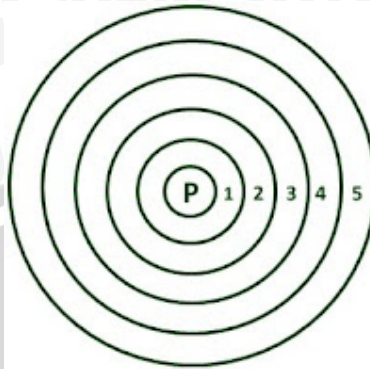
*Central Business District* (CBD) merupakan sebuah istilah yang ada di dalam kota. CBD merupakan pusat tempat dimana terjadi berbagai kegiatan-kegiatan seperti kegiatan ekonomi, sosial budaya, pariwisata, transportasi, pendidikan, politik dan juga teknologi. Dalam konteks struktur ruang kota, keberadaan CBD sangat penting dalam menunjang peningkatan ekonomi daerah dan ekonomi masyarakat. Dengan demikian, tantangan di era globalisasi seperti saat ini, pemerintah diharapkan mampu untuk mengatur struktur ruang kota agar dapat bersaing dengan daerah atau negara yang lain.

Beberapa teori tentang struktur ruang kota yang telah dipaparkan oleh James H. Johnson (1972:170- antara lain yaitu:

### 1. Teori Konsentris (Burgess, 1923)

*The Concentric Theory* (Teori Konsentris) ini dibuat oleh E. W. Burgess pada tahun 1923. Model ini didasarkan pada gagasan bahwa perkembangan kota mengambil tempat ke arah luar dari daerah yang berada di pusat, untuk membentuk serangkaian zona konsentris (Johnson, 1972:170).

Zona dimulai dengan *Central Business District* (CBD), yang dikelilingi oleh daerah transisi. Teori ini menyatakan bahwa Daerah Pusat Kota (DPK) atau *Central Business District* (CBD) adalah pusat kota yang letaknya tepat di tengah kota dan berbentuk bundar yang merupakan pusat kehidupan sosial, ekonomi, budaya dan politik, serta merupakan zona dengan derajat aksesibilitas tinggi dalam suatu kota. DPK atau CBD tersebut terbagi atas dua bagian, yaitu: pertama, bagian paling inti atau RBD (*Retail Business District*) dengan kegiatan dominan pertokoan, perkantoran dan jasa; kedua, bagian di luarnya atau WBD (*Wholesale Business District*) yang ditempati oleh bangunan dengan peruntukan kegiatan ekonomi skala besar, seperti pasar, pergudangan (*warehouse*), dan gedung penyimpanan barang supaya tahan lama (*storage buildings*).



**Gambar 8 Teori Konsentris**

Sumber: Johnson (1972:171)

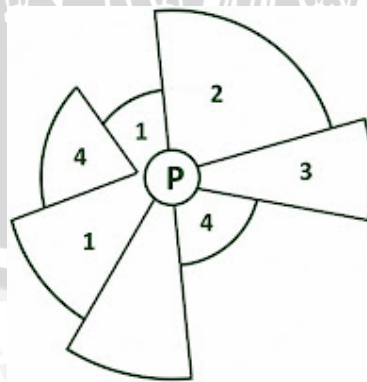
- a. Zona pusat daerah kegiatan (*Central Business District*) (P), yang merupakan pusat pertokoan besar, gedung perkantoran yang bertingkat, bank, museum, hotel, restoran dan sebagainya.
- b. Zona peralihan atau zona transisi (1), merupakan daerah kegiatan. Penduduk zona ini tidak stabil, baik dilihat dari tempat tinggal maupun sosial ekonomi. Daerah ini sering ditemui kawasan permukiman kumuh yang disebut *slum* karena zona ini dihuni penduduk miskin. Namun demikian sebenarnya zona ini merupakan zona pengembangan industri sekaligus menghubungkan antara pusat kota dengan daerah di luarnya.
- c. Zona permukiman kelas proletar (2), perumahannya sedikit lebih baik karena dihuni oleh para pekerja yang berpenghasilan kecil atau buruh dan karyawan kelas bawah, ditandai oleh adanya rumah-rumah kecil yang kurang menarik dan rumah-rumah susun sederhana yang dihuni oleh keluarga besar. Burgess menamakan daerah ini yaitu *working men's homes*.
- d. Zona permukiman kelas menengah (*residential zone*) (3), merupakan kompleks perumahan para karyawan kelas menengah yang memiliki keahlian tertentu. Rumah-rumahnya lebih baik dibandingkan kelas proletar.
- e. Wilayah tempat tinggal masyarakat berpenghasilan tinggi (4). Ditandai dengan adanya kawasan elit, perumahan dan halaman yang luas. Sebagian penduduk merupakan kaum eksekutif, pengusaha besar, dan pejabat tinggi.
- f. Zona penglaju (*commuters*) (5), merupakan daerah yang yang memasuki daerah belakang (*hinterland*) atau merupakan batas desa-kota. Penduduknya bekerja di kota dan tinggal di pinggiran.



## 2. Teori Sektoral (Hoyt, 1939)

Teori sektoral (*The Sector Theory*) ini dikemukakan oleh Homer Hoyt pada tahun 1939. Hoyt yang telah dikutip oleh Johnson mengemukakan begitu kontras dalam penggunaan lahan telah muncul di dekat pusat kota (mungkin awalnya sebagai hasil dari kebetulan), perbedaan tersebut telah diabadikan sebagai kota berkembang. Sektor khas penggunaan lahan kemungkinan besar akan tumbuh di luar dari pusat, sering berpusat pada jalan utama. Teori ini menyatakan bahwa DPK atau CBD memiliki pengertian yang sama dengan yang diungkapkan oleh Teori Konsentris.

- a. Sektor pusat kegiatan bisnis yang terdiri atas bangunan-bangunan kantor, hotel, bank, bioskop, pasar, dan pusat perbelanjaan.
- b. Sektor kawasan industri ringan dan perdagangan.
- c. Sektor kaum buruh atau kaum murba, yaitu kawasan permukiman kaum buruh.
- d. Sektor permukiman kaum menengah atau sektor madya wisma.
- e. Sektor permukiman adi wisma, yaitu kawasan tempat tinggal golongan atas yang terdiri dari para eksekutif dan pejabat.



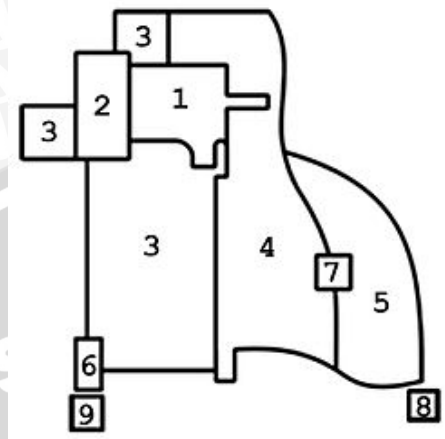
**Gambar 9 Teori Sektoral**  
Sumber: Johnson (1972:173)

### 3. Teori Inti Berganda (Harris dan Ullman, 1945)

Teori ini dikembangkan oleh C. D. Harris dan E. Ullman, teori ini sering disebut *Multiple Nuclei Theory* (Teori Inti Berganda). Johnson mengatakan:

*“This theory suggest that cities have an essentially cellular structure, in which distinctive types of land use have developed arround certain growing points, or "nuclei", within the urban area.”* (Teori ini menunjukkan bahwa kota memiliki struktur dasarnya adalah sel, di mana tipe tersendiri penggunaan lahan telah mengembangkan titik di seluruh pertumbuhan tertentu, atau "inti", dalam wilayah perkotaan) (Johnson, 1972:177).

Dalam teori ini dinyatakan bahwa DPK atau CBD adalah pusat kota yang letaknya relatif di tengah-tengah sel-sel lainnya dan berfungsi sebagai salah satu *growing points*. Zona ini menampung sebagian besar kegiatan kota, berupa pusat fasilitas transportasi dan di dalamnya terdapat distrik spesialisasi pelayanan, seperti *retailing*, distrik khusus perbankan, teater dan lain-lain. Namun, ada perbedaan dengan dua teori yang disebutkan di atas, yaitu bahwa pada Teori Pusat Berganda terdapat banyak DPK atau CBD dan letaknya tidak persis di tengah kota dan tidak selalu berbentuk bundar.



**Gambar 10 Teori Inti Berganda**

*Sumber: Johnson (1972:173)*

- Pusat kota atau *Central Business District* (CBD).
- Kawasan niaga dan industri ringan.
- Kawasan murbawisma atau permukiman kaum buruh.
- Kawasan madyawisma atau permukiman kaum pekerja menengah.
- Kawasan adiwisma atau permukiman kaum kaya.
- Pusat industri berat.
- Pusat niaga/perbelanjaan lain di pinggiran.
- Upakota, untuk kawasan mudyawisma dan adiwisma.
- Upakota (*sub-urban*) kawasan industri



### BAB III

## METODOLOGI PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Penelitian atau *research* adalah cara ilmiah untuk menggunakan serta menghasilkan data yang digunakan untuk memahami, memecahkan, dan mengantisipasi masalah. Menurut Nazir (1988:63) memberikan pendapatnya tentang penelitian deskriptif yaitu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran atau suatu kelas peristiwa pada masa sekarang dan bertujuan untuk mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta yang diselidiki.

Memperhatikan tujuan penelitian yang terkait dengan topik yang sedang diteliti, maka penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian deskriptif, yaitu dengan tujuan agar peneliti bisa menggambarkan fenomena dan fakta yang terjadi dalam dampak dari pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) di Kabupaten Kediri secara faktual dan sistematis. Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif yang diungkapkan oleh Bogdan dan Taylor yang dikutip oleh Moleong (2011:3) merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang atau perilaku yang diamati. Penggunaan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif ini diyakini akan lebih mendukung dan memberi arti dalam menyerap permasalahan yang akan diteliti. Hal ini dikarenakan semua data yang

berkaitan dengan penelitian ini dilakukan berdasarkan keadaan atau data fakta di lapangan.

## B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian bertujuan untuk memberikan batasan masalah yang akan diteliti sehingga memudahkan dalam pelaksanaan penelitian agar permasalahan yang akan diteliti tidak melebar dan pengambilan data dapat dilakukan secara tepat. Dalam penelitian ini, fokus penelitian yang diambil adalah:

1. Faktor-faktor penyebab belum terwujudnya dampak kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) sebagai *Central Business District* (CBD) terhadap peningkatan perekonomian di Kabupaten Kediri.
  - a. Faktor internal, yakni berasal dari dalam organisasi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) Kabupaten Kediri.
  - b. Faktor eksternal, yakni berasal dari luar organisasi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) Kabupaten Kediri.
2. Pilihan kebijakan yang harus diambil untuk meningkatkan dampak kebijakan kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) sebagai *Central Business District* terhadap peningkatan perekonomian di Kabupaten Kediri.
  - a. Pengoptimalan pola koordinasi antar organisasi
  - b. Kewenangan organisasi dalam mengelola kebijakan
  - c. Promosi kebijakan
  - d. *Policy innovations*

### C. Pemilihan Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat yang dipilih sebagai objek penelitian dan dipandang mampu memberikan data faktual dalam penelitian. Dalam penelitian ini, lokasi yang dipilih adalah di wilayah Kabupaten Kediri pada umumnya dan kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) pada khususnya. Penetapan lokasi penelitian ini didasarkan karena Kabupaten Kediri merupakan salah satu daerah di Provinsi Jawa Timur yang memiliki potensi-potensi yang dapat dikembangkan dan potensi-potensi tersebut mampu mendongkrak perekonomian Kabupaten Kediri. Beberapa potensi yang dimiliki Kabupaten Kediri antara lain di bidang pertanian, perkebunan, perikanan, pariwisata dan kebudayaan.

Selain itu, dalam satu dasawarsa terakhir ini, kebijakan pembangunan yang paling menonjol yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Kediri adalah pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) yang dijadikan sebagai kawasan *Central Business District* (CBD) di Kabupaten Kediri. Tujuan dibangunnya kawasan tersebut agar menjadi pusat perdagangan di Kabupaten Kediri sehingga kegiatan perekonomian di Kabupaten Kediri dapat meningkat sesuai dengan tujuan dari pembangunan daerah.

Sedangkan situs penelitian merupakan tempat dimana peneliti mampu mendapatkan gambaran kondisi faktual dari objek yang diteliti. Adapun yang termasuk situs dalam penelitian ini adalah:

1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Kediri.
2. Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri



3. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri.
4. Kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) Kabupaten Kediri.

#### D. Sumber dan Jenis Data

Aspek utama yang memengaruhi kualitas hasil penelitian adalah sumber data. Sumber data atau sumber informasi adalah segala sesuatu yang bisa memberikan informasi mengenai data penelitian yang dibutuhkan. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Sedangkan yang menjadi sumber data dalam penelitian ini adalah seseorang atau lebih yang dapat dijadikan sebagai narasumber, karena dianggap menguasai bidang permasalahan dan berhubungan erat dengan pelaksanaan seluruh kegiatan. Adapun jenis data yang digunakan ada dua macam, yaitu:

1. Data primer, data yang didapatkan oleh peneliti langsung dari sumbernya melalui proses *interview* (wawancara) maupun observasi. Data primer dalam penelitian ini berasal dari:
  - a. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Kediri;
  - b. Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri;
  - c. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri.
2. Data sekunder, diperoleh bukan secara langsung dari sumbernya yang berasal dari dokumen, laporan-laporan, atau informasi tertulis yang bersumber pada literatur, surat kabar, internet serta media lainnya yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

## E. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data berkaitan dengan bagaimana data diperoleh peneliti.

Pengumpulan data dalam penelitian ini menjadi sangat penting karena data yang dihasilkan ini diharapkan dapat digunakan untuk menjawab dan memecahkan masalah yang ada. Oleh karena itu, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data berupa:

### 1. Interview/ Wawancara

Adalah teknik pengumpulan data dimana peneliti mengadakan tatap muka dan wawancara dengan informan/ narasumber untuk menggali informasi faktual yang berkaitan dengan judul penelitian. Wawancara ini bermanfaat untuk mengetahui hal-hal yang lebih mendalam yang berhubungan dengan permasalahan yang diangkat oleh peneliti. Teknik ini mendasarkan diri pada laporan tentang diri sendiri (*self-report*), atau setidaknya pada pengetahuan maupun keyakinan pribadi.

### 2. Observasi

Adalah teknik pengumpulan data ini dilakukan dengan pengamatan langsung di lapangan untuk melihat secara langsung yang menjadi obyek penelitian. Sutrisno Hadi (1986) mengemukakan bahwa, observasi merupakan suatu proses yang kompleks, suatu proses yang tersusun dari pelbagai proses biologis dan psikologis. Observasi yang dilakukan oleh peneliti adalah mengamati apa yang terjadi di kawasan Simpang Lima Gumul Kabupaten Kediri.

### 3. Studi dokumentasi

Teknik ini berkaitan dengan proses pengkajian dan penghimpunan data atau dokumen-dokumen yang peneliti dapatkan dari situs penelitian yang telah dipaparkan di atas.

#### **F. Instrumen Penelitian**

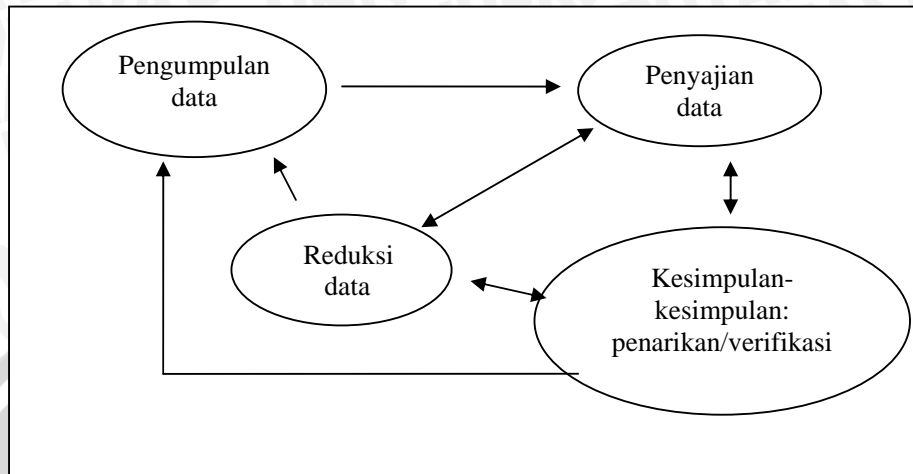
Dalam mendukung proses pengumpulan data dan memperoleh data yang diinginkan, peneliti menggunakan instrumen berupa:

1. Peneliti sendiri yang merupakan alat pengumpul data utama, terutama dalam proses wawancara dan analisis data.
2. Pedoman wawancara atau *interview guide* yaitu berupa daftar pertanyaan yang diajukan pada informan. Hal ini berguna dalam mengarahkan peneliti dalam pengumpulan data terutama dalam melakukan wawancara
3. Perangkat penunjang yang meliputi buku catatan lapangan dan alat tulis menulis yang digunakan untuk mencatat apa yang didengar, dilihat, dialami dan pikirkan dalam rangka pengumpulan data di lapangan.

#### **G. Analisis Data**

Analisis data merupakan bagian yang sangat penting dalam proses penelitian. Hal tersebut dikarenakan bahwa analisis data akan menjadi pemaknaan bagi data dalam memecahkan masalah penelitian. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dalam tiga tahapan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.





**Gambar 11 Bagan Analisis Data Model Interaktif**

*Sumber: Miles dan Huberman, 1992*

1. Pengumpulan data

Pengumpulan data terdiri dari kegiatan wawancara, observasi dan studi dokumentasi yang telah dijelaskan sebelumnya.

2. Penyajian data

Sekumpulan informasi yang tersusun member kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan kesimpulan penyajian data akan memudahkan penelitian guna melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian.

3. Reduksi data

Data di lapangan diuraikan dalam uraian atau laporan yang lengkap, dan terperinci. Laporan lapangan akan direduksi, dirangkai, dipilih hal-hal yang pokok, dan difokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari tema atau pokoknya. Reduksi data berlangsung secara terus menerus selama proses penelitian berlangsung.

#### 4. Penarikan kesimpulan atau verifikasi

Peneliti berusaha menggambarkan data yang dikumpulkan, dituangkan dalam kesimpulan yang masih bersifat tentatif, tetapi dengan bertambahnya data melalui verifikasi secara terus menerus sehingga dapat ditarik kesimpulan yang benar.

### H. Keabsahan Data

Agar hasil penelitian ini benar-benar dapat dipertanggungjawabkan, maka diperlukan pengecekan keabsahan data. Menurut Moleong (2011:320-321) keabsahan data adalah bahwa setiap keadaan harus memenuhi:

1. Mendemonstrasikan nilai yang benar,
2. Menyediakan dasar agar hal itu dapat diterapkan, dan
3. Memperbolehkan keputusan luar yang dapat dibuat tentang konsistensi dari prosedurnya dan kenetralan dari temuan dan keputusan-keputusannya.

Untuk menetapkan keabsahan data diperlukan teknik pemeriksaan, dan teknik pemeriksaan itu sendiri didasarkan atas sejumlah kriteria. Moleong (2011:324-326) memberikan empat kriteria yang digunakan yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*).

#### 1. Derajat Kepercayaan (*Credibility*)

Penerapan kriterium derajat kepercayaan (kredibilitas) berfungsi: pertama, melaksanakan inkuiri sedemikian rupa sehingga tingkat kepercayaan penemuannya dapat dicapai; kedua, mempertunjukkan derajat kepercayaan

hasil-hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti.

2. Keteralihan (*Transferability*)

Keteralihan sebagai persoalan empiris bergantung pada kesamaan antara konteks pengirim dan penerima. Untuk melakukan pengalihan tersebut seorang peneliti hendaknya mencari dan mengumpulkan kejadian empiris tentang kesamaan konteks. Dengan demikian peneliti bertanggung jawab untuk menyediakan data deskriptif secukupnya jika ingin membuat keputusan tentang pengalihan tersebut.

3. Kebergantungan (*Dependability*)

Kriterium kebergantungan merupakan substitusi istilah realibilitas dalam penelitian yang nonkualitatif. Pada cara nonkualitatif, realibilitas ditunjukkan dengan jalan mengadakan replika studi. Jika dua atau beberapa kali pengulangan suatu studi dalam suatu kondisi yang sama dan hasilnya secara esensial sama, maka dikatakan realibilitasnya tercapai.

4. Kepastian (*Confirmability*)

Kriterium kepastian berasal dari konsep objektivitas menurut nonkualitatif. Nonkualitatif menetapkan objektivitas dari segi kesepakatan antarsubjek. Di sini pemastian bahwa sesuatu itu objektif atau tidak bergantung pada persetujuan beberapa orang terhadap pandangan, pendapat, dan penemuan seseorang. Dapatlah dikatakan bahwa pengalaman seseorang itu subjektif sedangkan jika disepakati oleh beberapa atau banyak orang, barulah dapat dikatakan objektif.



## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Penyajian Data

##### 1. Gambaran Umum Kabupaten Kediri

###### a. Kondisi Geografis dan Administratif

Secara geografis Kabupaten Kediri terletak antara  $111^{\circ} 47' 05''$  sampai dengan  $112^{\circ} 18' 20''$  BT dan  $7^{\circ} 36' 12''$  sampai dengan  $8^{\circ} 0' 32''$  LS. Kabupaten Kediri memiliki luas wilayah sebesar 1.386,05 Km<sup>2</sup> atau 138.605 Ha yang terbagi menjadi 26 kecamatan serta 344 kelurahan/desa. Sebelum tahun 2004 Kabupaten Kediri terbagi menjadi 23 kecamatan dan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2004 dibentuk tiga kecamatan baru yang merupakan pemekaran dari tiga kecamatan, yaitu:

- 1) Kecamatan Kayen Kidul, pemekaran dari Kecamatan Pagu;
- 2) Kecamatan Badas, pemekaran dari Kecamatan Pare; dan
- 3) Kecamatan Ngasem, pemekaran dari Kecamatan Gampengrejo.

Untuk mengetahui secara lebih jelas, berikut ini adalah peta wilayah Kabupaten Kediri beserta batasan-batasan wilayahnya.



**Gambar 12 Peta Wilayah Kabupaten Kediri**  
*Sumber: Kabupaten Kediri dalam angka tahun 2012*

Kabupaten Kediri diapit oleh lima kabupaten, yakni:

- 1) Sebelah Utara : Kab. Nganjuk dan Kab. Jombang
- 2) Sebelah Selatan : Kab. Blitar dan Kab. Tulungagung
- 3) Sebelah Timur : Kab. Jombang dan Kab. Malang
- 4) Sebelah Barat : Kab. Tulungagung dan Kab. Nganjuk

Pembagian wilayah administratif pada Kabupaten Kediri dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 3**  
**Pembagian Wilayah Administratif Kabupaten Kediri**

No.	Kecamatan	Desa/ Kelurahan	Luas	
			Km <sup>2</sup>	%
1.	Mojo	20	102,73	7,41
2.	Semen	12	80,42	5,80
3.	Ngadiluwih	16	41,85	3,02
4.	Kras	16	44,81	3,23
5.	Ringinrejo	11	42,38	3,06
6.	Kandat	12	51,96	3,75
7.	Wates	18	76,58	5,53
8.	Ngancar	10	94,05	6,79
9.	Plosoklaten	15	88,59	6,39
10.	Gurah	21	50,83	3,67
11.	Puncu	8	68,25	4,92
12.	Kepung	10	105,65	7,62
13.	Kandangan	12	41,67	3,01
14.	Pare	10	47,21	3,41
15.	Badas	8	39,21	2,83
16.	Kunjang	12	29,98	2,16
17.	Plemahan	17	47,88	3,45
18.	Purwoasri	23	42,50	3,07
19.	Papar	17	36,22	2,61
20.	Pagu	13	24,86	1,79
21.	Kayen Kidul	12	35,58	2,57
22.	Gampengrejo	11	16,47	1,19
23.	Ngasem	12	22,12	1,60
24.	Banyakan	9	72,55	5,23
25.	Grogol	9	34,50	2,49
26.	Tarokan	10	47,20	3,41
	<b>Total</b>	<b>344</b>	<b>1.386,05</b>	<b>100</b>

Sumber: RPJMD Kabupaten Kediri Tahun 2011-2015

#### b. Topografi

Kabupaten Kediri dengan luas wilayah mencapai 138.605 Ha memiliki topografi wilayah yang cukup beragam dengan rata-rata



ketinggian tanah di antara 0 – 500 meter dari permukaan laut. Wilayah bagian utara-selatan Kabupaten Kediri merupakan dataran rendah dengan ketinggian 0 – 200 dari permukaan laut, sementara pada wilayah bagian barat-timur merupakan wilayah perbukitan dan bergelombang. Berdasarkan topografinya, wilayah Kabupaten Kediri terbagi menjadi 4 (empat) zona yakni zona wilayah yang memiliki ketinggian antara 0 – 100 meter dari permukaan laut yang membentang seluas 44.977 Ha ( $\pm$  32,45%), zona wilayah yang memiliki ketinggian antara 100 – 500 meter dari permukaan laut membentang seluas 74.611 Ha ( $\pm$  53,83%), zona wilayah dengan ketinggian antara 500 – 1.000 meter dari permukaan laut seluas 12.833 Ha ( $\pm$  9,98%), serta zona wilayah dengan ketinggian lebih dari 1.000 meter dari permukaan laut membentang seluas 5.170 Ha atau sekitar 3,73% dari total luas wilayah Kabupaten Kediri.

Secara geologis, karakteristik wilayah Kabupaten Kediri dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu:

- 1) Bagian barat Sungai Brantas, merupakan perbukitan lereng Gunung Wilis dan Gunung Klothok, sebagian besar merupakan daerah kurang subur.
- 2) Bagian tengah, merupakan dataran rendah yang sangat subur, melintas aliran Sungai Brantas dari selatan ke utara yang membelah wilayah Kabupaten Kediri.

- 3) Bagian timur Sungai Brantas, merupakan perbukitan kurang subur yang membentang dari Gunung Argowayang di bagian utara dan Gunung Kelud di bagian selatan.

### c. Penduduk

Berdasarkan pencatatan Dinas Kependudukan Kabupaten Kediri, pada tahun 2011 jumlah penduduk Kabupaten Kediri berjumlah 1.576.160 jiwa, dengan komposisi laki-laki sebanyak 784.860 jiwa dan perempuan 791.300 jiwa. Jumlah penduduk Kabupaten Kediri menurut jenis kelamin pada masing-masing kecamatan di Kabupaten Kediri dapat dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 4**  
**Jumlah Penduduk Per Kecamatan Menurut Jenis Kelamin**  
**di Kabupaten Kediri Akhir Tahun 2011**

No.	Kecamatan	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1.	Mojo	36.213	37.026	73.239
2.	Semen	25.378	24.237	49.615
3.	Ngadiluwih	36.697	34.995	71.692
4.	Kras	32.614	32.178	64.792
5.	Ringinrejo	25.815	25.898	51.713
6.	Kandat	30.254	30.504	60.758
7.	Wates	46.774	46.782	93.556
8.	Ngancar	22.167	23.840	46.007
9.	Plosoklaten	35.286	36.616	71.902
10.	Gurah	42.234	42.221	84.455
11.	Puncu	30.941	30.765	61.706
12.	Kepung	39.580	39.470	79.050
13.	Kandangan	24.423	25.303	49.726
14.	Pare	50.043	49.842	99.885
15.	Badas	31.775	31.735	63.510

No.	Kecamatan	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
16.	Kunjang	18.047	19.516	37.563
17.	Plemahan	29.933	29.979	59.912
18.	Purwoasri	31.796	31.669	63.465
19.	Papar	26.548	27.690	54.238
20.	Pagu	20.161	21.059	41.220
21.	Kayenkidul	22.049	23.013	45.062
22.	Gampengrejo	14.182	15.326	29.508
23.	Ngasem	31.692	31.909	63.601
24.	Banyakan	29.898	30.114	60.012
25.	Grogol	25.616	26.232	51.848
26.	Tarokan	24.744	23.381	48.125
	Jumlah	784.860	791.300	1.576.160

Sumber: BPS Kabupaten Kediri

Dari tabel 3 dapat diketahui bahwa penyebaran penduduk yang paling besar terdapat di Kecamatan Pare dengan jumlah penduduk 99.885 jiwa atau 6,337 % dari total penduduk Kabupaten Kediri. Sedangkan jumlah penduduk yang paling sedikit adalah di Kecamatan Gampengrejo dengan jumlah penduduk 29.508 jiwa atau 1,872 % dari seluruh jumlah penduduk Kabupaten Kediri. Dengan luas wilayah yaitu 1.386,05 Km<sup>2</sup> dan jumlah penduduk tahun 2011 mencapai 1.576.160 jiwa, maka dapat disimpulkan bahwa kepadatan penduduk di Kabupaten Kediri adalah 1.137,16 jiwa/ Km<sup>2</sup>.

#### d. Pendidikan

Pada tahun ajaran 2011/2012, terdapat 2.123 institusi pendidikan di Kabupaten Kediri, mulai dari jenjang TK sederajat hingga SMA



sederajat, baik yang di bawah koordinasi Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kediri maupun di bawah koordinasi Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kediri, swasta ataupun negeri.

Pada tahun ajaran 2011/2012 terjadi penurunan jumlah guru hampir di semua jenjang pendidikan, hanya jenjang TK yang mengalami penambahan. Jumlah guru TK bertambah 157 orang menjadi 2.952 orang. Jumlah guru SD berkurang 80 orang menjadi 9.914 orang. Guru SMP berkurang 163 orang menjadi 4.668 orang. Guru SMA berkurang 162 orang menjadi 2.503 orang. Berkurangnya jumlah guru disebabkan karena adanya kebijakan pemerintah berupa *moratorium* PNS, termasuk yang pensiun dan meninggal dunia.

#### e. Potensi Daerah

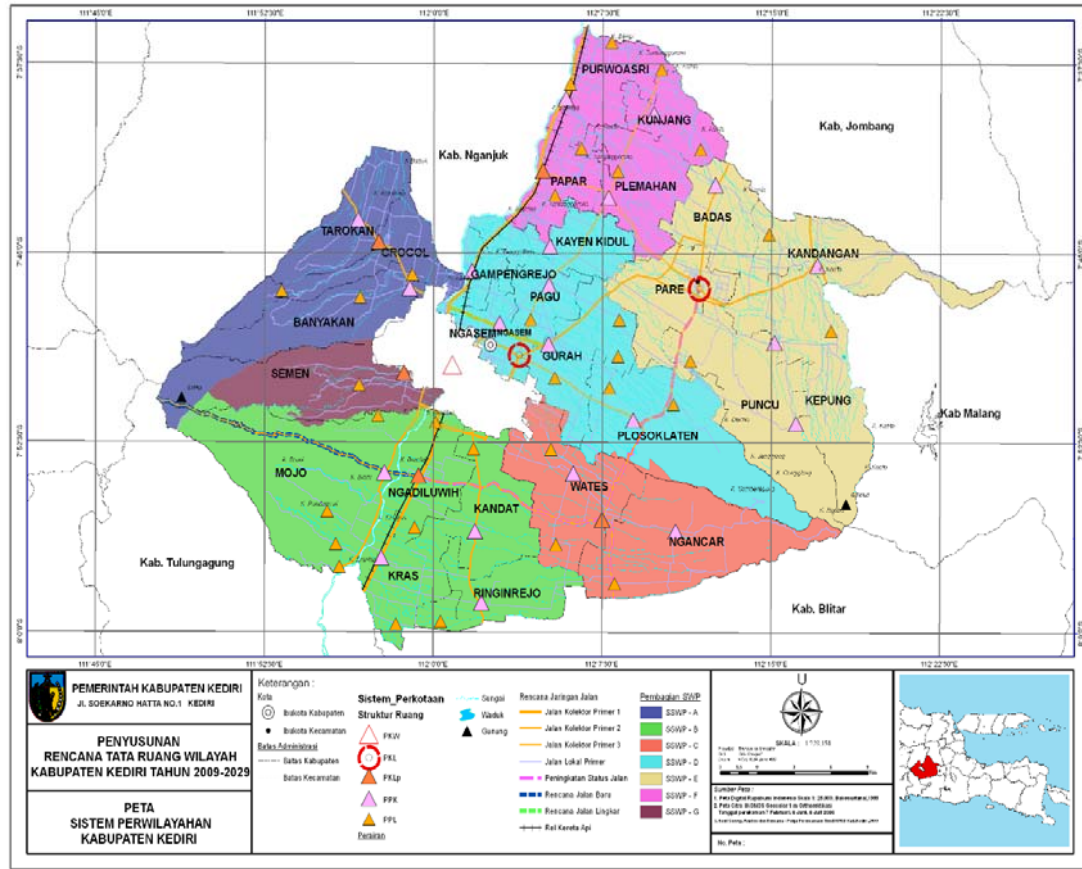
Kabupaten Kediri merupakan salah satu daerah di Provinsi Jawa Timur yang memiliki banyak komoditas unggulan. Meskipun luas wilayah Kabupaten Kediri hanya sekitar 5% dari luas keseluruhan Provinsi Jawa Timur, namun potensi bisnis di daerah tersebut cukup menjanjikan, sehingga perlahan-lahan perekonomian masyarakat setempat juga mulai ikut terangkat. Kabupaten Kediri memiliki sektor ekonomi yang beragam. Sebut saja seperti sektor pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, pariwisata dan lain sebagainya.

Kabupaten Kediri dikenal sebagai salah satu lumbung padi bagi Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Kediri memiliki komoditas pertanian yang di dominasi oleh produk tanaman pangan. Misalnya saja seperti

padi, jagung, ubi kayu, ubi jalar, kacang tanah, kacang kedelai, sayur-sayuran, dan buah-buahan. Di samping itu, komoditi yang memiliki potensi yang menjanjikan yaitu sayuran. Beberapa diantaranya yang paling menonjol yaitu cabe (rawit dan merah besar), mentimun, terong, tomat, dan bawang merah.

Berdasarkan pada karakteristik dan potensi fisik wilayah yang ada, wilayah Kabupaten Kediri dibagi menjadi 7 (tujuh) SSWP (Sub Satuan Wilayah Pengembangan), antara lain seperti pada gambar berikut ini:





**Gambar 13 Sistem Perwilayahan Kabupaten Kediri**

*Sumber: RTRW Kabupaten Kediri Tahun 2010-2030*

- 1) SSWP A terdiri dari Kecamatan Grogol, Tarokan, dan Banyakan, berpusat di perkotaan Grogol sebagai PKLp, dengan kegiatan utama yang dikembangkan meliputi pertanian, pendidikan, industri kecil/menengah, dan perdagangan.
- 2) SSWP B terdiri dari Kecamatan Ngadiluwih, Mojo, Kras, Kandat, dan Ringinrejo, berpusat di perkotaan Ngadiluwih sebagai PKLp, dengan kegiatan utama yang dikembangkan meliputi pertanian, perdagangan, pariwisata, pendidikan, dan industri kecil/menengah.



- 3) SSWP C terdiri dari Kecamatan Ngancar dan Wates, berpusat di perkotaan Wates sebagai PKLp, dengan kegiatan utama yang dikembangkan meliputi pertanian, perhubungan, perdagangan, industri kecil, dan pariwisata.
- 4) SSWP D terdiri dari Kecamatan Ngasem, Gampengrejo, Gurah, Pagu, Kayenkidul, dan Plosoklaten, berpusat di Kecamatan Ngasem sebagai PKL, dengan kegiatan utama yang dikembangkan meliputi perdagangan, industri, pusat pemerintahan, pemasaran/jasa, pertanian, pendidikan, dan pariwisata.
- 5) SSWP E terdiri dari Kecamatan Pare, Badas, Puncu, Kepung, dan Kandangan, berpusat di perkotaan Pare sebagai PKL, dengan kegiatan utama yang dikembangkan meliputi pertanian, agro industri, perdagangan, pariwisata, perhubungan, dan pendidikan.
- 6) SSWP F yang terdiri dari Kecamatan Papar, Plemahan, Kunjang, dan Purwoasri, berpusat di perkotaan Papar sebagai PKLp, dengan kegiatan yang dikembangkan meliputi pertanian, perdagangan, transportasi, dan industri.
- 7) SSWP G terdiri dari Kecamatan Semen, berpusat di perkotaan Semen sebagai PKLp, dengan kegiatan yang dikembangkan meliputi perdagangan, industri kecil, pariwisata, dan pertanian.

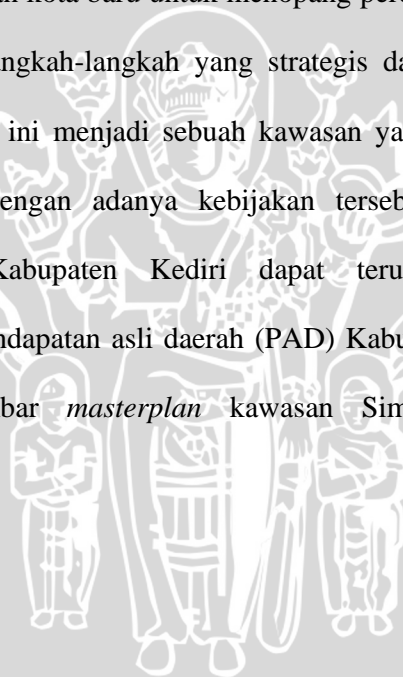
## 2. Gambaran Umum Kawasan Simpang Lima Gumul sebagai *Central Business District (CBD)* Kabupaten Kediri.

### a. Kawasan Simpang Lima Gumul sebagai Sebuah Kebijakan

Kawasan Simpang Lima Gumul terletak di Desa Tugurejo, Kecamatan Ngasem, Kabupaten Kediri. Lokasi kawasan Simpang Lima Gumul berjarak  $\pm$  6 km dari Kota Kediri. Kawasan ini memiliki luas lahan yaitu 37 hektar dan merupakan tempat bertemunya arus lalu lintas dari lima arah, dari arah Kota Kediri, Kecamatan Pare, Kecamatan Pagu, Kecamatan Pesantren (Kota Kediri) dan Kecamatan Gurah, sebagai jantungnya adalah Monumen Simpang Lima Gumul. Kawasan tersebut sampai saat ini sudah mencapai lebih dari 300 Milyar Rupiah dari anggaran APBD Pemerintah Daerah Kabupaten Kediri.

Pada pusat kawasan Simpang Lima Gumul ini terbangun sebuah monumen tinggi besar yang disebut dengan Monumen Simpang Lima Gumul. Monumen tersebut saat ini menjadi sebuah ikon Kabupaten Kediri. Bangunan monumen tersebut berdimensi luas 804 meter, disokong tiga pintu masuk elevator, dengan total ketinggian dari tanah 25 meter. Angka-angka tersebut tidak lain untuk menunjukkan kelahiran Kerajaan Kediri yaitu pada tanggal 25 Maret 804. Di dalam monumen tersebut disediakan pula ruang-ruang pertemuan yang terdapat di gedung utama dan *hall auditorium* (lantai atas monumen yang berbentuk kubah), dan ruang serba guna di *basement* monumen.

Kawasan Simpang Lima Gumul merupakan salah satu produk kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Kediri yang dibangun pada tahun 2002. Kawasan Simpang Lima Gumul difungsikan sebagai kawasan strategis percepatan ekonomi Kabupaten Kediri atau disebut dengan *Central Business District* (CBD). Bupati Kediri pada saat itu Ir. H. Sutrisno yang memang memiliki visi dan misi untuk mengembangkan perekonomian mikro Kabupaten Kediri memandang bahwa Kabupaten Kediri memerlukan kota baru untuk menopang perekonomian Kabupaten Kediri melalui langkah-langkah yang strategis dan terpusat pada satu tempat yang saat ini menjadi sebuah kawasan yaitu kawasan Simpang Lima Gumul. Dengan adanya kebijakan tersebut, harapannya roda perekonomian Kabupaten Kediri dapat terus berkembang dan meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) Kabupaten Kediri. Berikut ini adalah gambar *masterplan* kawasan Simpang Lima Gumul kedepannya:







**Gambar 14 Masterplan Kawasan Simpang Lima Gumul**

*Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kediri*

Di samping bangunan Monumen Simpang Lima Gumul, pada kawasan ini telah dilengkapi dengan beberapa fasilitas antara lain, *convention hall* atau gedung pertemuan, bank daerah, terminal bus antar kota dan MPU, dan sarana rekreasi *waterpark* yaitu GPI (*Gumul Paradise Island*). GPI merupakan satu-satunya bangunan milik swasta yang ada pada kawasan Simpang Lima Gumul hingga saat ini dan pemiliknya adalah PT. Panorama Wisata Sejahtera. Dalam kerjasamanya dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Kediri, tidak ada kesepakatan atau MoU dalam melaksanakan investasi ini di kawasan Simpang Lima

Gumul. Retribusi dari GPI ini masuk ke Pemerintah Daerah Kabupaten Kediri yang merupakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Kediri.

Dengan adanya kebijakan ini, harapan yang kemudian muncul adalah perekonomian Kabupaten Kediri dalam skala mikro dapat terangkat perlahan-lahan dan kawasan Simpang Lima Gumul menjadi kawasan *Central Business District* yang dijadikan sebagai pusat perdagangan di Kabupaten Kediri. Mengingat dampaknya yang begitu besar nantinya, perlahan-lahan kebijakan ini mulai dikenalkan dalam skala lokal, regional dan internasional. Dengan tujuan agar ikon Kabupaten Kediri yang berupa Monumen Simpang Lima Gumul dapat menarik para wisatawan yang datang ke Kabupaten Kediri. Sehingga produk-produk yang menjadi khas Kabupaten Kediri dapat dikenal oleh para wisatawan dan menjadi pusat oleh-oleh wisatawan saat berkunjung ke sana. Dengan demikian perekonomian mikro di Kabupaten Kediri dapat terangkat dan kemiskinan di Kabupaten Kediri dapat berkurang dengan adanya kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul ini sebagai *Central Business District* di Kabupaten Kediri.

#### **b. Aktor Pengelola Kebijakan Kawasan Simpang Lima Gumul**

Kawasan *Central Business District* (CBD) Simpang Lima Gumul sebagai sebuah kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Kediri memiliki tujuan yang sangat besar di masa yang akan datang. Oleh sebab itu, Pemerintah Kabupaten Kediri memberikan tugas dan



wewenang kepada pengelola kebijakan kawasan Simpang Lima Gumul ini agar kawasan ini dapat segera tumbuh dengan cepat. Di samping itu, kawasan ini diharapkan segera menjadi pusat bertemunya masyarakat di Kabupaten Kediri sehingga dapat segera dijadikan sebagai pusat perdagangan dan kegiatan perekonomian di Kabupaten Kediri.

Kebijakan ini dalam pengelolaannya tertuang pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Kediri Tahun 2010-2030 dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Kediri Tahun 2011-2015. Dalam pengelolaannya sebagai kawasan strategis atau CBD, Pemerintah Daerah Kabupaten Kediri memberikan wewenang terhadap tiga (3) SKPD, antara lain:

- 1) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Kediri;
- 2) Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri;
- 3) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri.

Pengelolaan kawasan CBD Simpang Lima Gumul yang dikelola oleh tiga SKPD tersebut memiliki kewenangan-kewenangan yang berbeda. Untuk mengetahuinya secara jelas, berikut adalah gambaran umum dari tiga (3) SKPD pengelola kawasan Simpang Lima Gumul.

#### **1) Gambaran Umum Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kediri.**

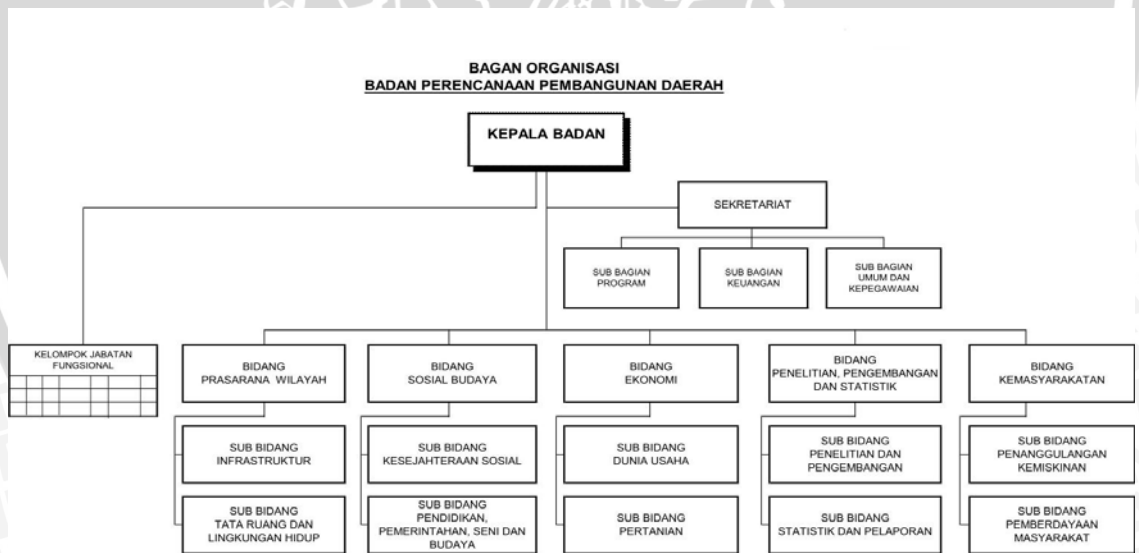
Berdasarkan Peraturan Bupati Kediri No. 53 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Badan Perencanaan Pembangunan



Daerah, bahwa tugas Kepala Bappeda adalah melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah. Dalam melaksanakan tugasnya, Bappeda memiliki fungsi antara lain:

- a) Perumusan kebijakan teknis perencanaan pembangunan;
- b) Pengekoordinasian penyusunan perencanaan pembangunan;
- c) Pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang perencanaan;
- d) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepada Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Struktur organisasi pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kediri dapat digambar melalui bagan berikut ini.



**Gambar 15 Bagan Organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah**

*Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah*

Adapun visi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Kediri adalah terwujudnya perencanaan pembangunan

daerah yang berkualitas dan profesional. Untuk mencapai visi tersebut, maka misi yang dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kediri antara lain sebagai berikut:

- a) Menyusun arah kebijakan perencanaan dan pengendalian pembangunan daerah;
- b) Menyusun perencanaan, pengaturan dan pembinaan pembangunan tata ruang;
- c) Melakukan pengumpulan dan penyusunan data statistik sektoral skala kabupaten.

Sebagaimana visi dan misi yang sudah ditetapkan, Badan Perencanaan Pembangunan Kabupaten Kediri mempunyai tujuan strategis sebagai berikut:

- a) Meningkatkan efektifitas perencanaan pembangunan di segala bidang berdasarkan skala prioritas yang bersifat partisipatif dan berkelanjutan;
- b) Meningkatkan pemahaman dan pengetahuan masyarakat terhadap pola pemanfaatan dan fungsi tata guna lahan;
- c) Mewujudkan pelaksanaan pembangunan yang berkeadilan dan merata.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kediri Nomor 7 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Kabupaten Kediri bahwa dari 26 (dua puluh enam) urusan wajib pemerintahan, ada 3 (tiga) urusan

wajib pemerintahan yang dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Kabupaten Kediri yang meliputi:

- a) Perencanaan pembangunan;
- b) Penataan ruang;
- c) Statistik.

Di samping itu, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kediri juga merancang sasaran pencapaian keberhasilan yang ingin dicapai, beberapa sasaran pencapaian keberhasilan antara lain sebagai berikut :

- a) Tersusunnya dokumen perencanaan dan pengendalian pembangunan daerah;
- b) Tersusunnya dokumen hasil monitoring dan evaluasi pelaksanaan pembangunan;
- c) Tersusunnya dokumen perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian tata ruang;
- d) Tersusunnya data statistik antar sektoral yang akurat dan tepat waktu.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Kediri merupakan salah satu SKPD pengelola kawasan Simpang Lima Gumul yang memiliki peran yang cukup penting, karena institusi ini adalah perancang kebijakan yang telah menghasilkan sebuah kawasan megah yaitu kawasan Simpang Lima Gumul. Kawasan yang dikelola oleh beberapa SKPD ini termasuk salah satu sentralnya adalah



Bappeda Kabupaten Kediri dirasa masih banyak kekurangan dalam perwujudannya. Dengan melakukan observasi secara langsung, kawasan yang memiliki luas 37 Ha masih banyak lahan yang kosong dan belum difungsikan. Bappeda yang mengawal kebijakan ini dirasa belum optimal dalam pengelolaannya, terutama dalam aspek manajemen pengelolaan. Melihat kondisi yang demikian, hal ini menjadi tugas berat bagi Bappeda untuk menyelesaikan segera kawasan ini agar CBD yang diimpikan oleh masyarakat Kabupaten Kediri dapat terlaksana.

Dalam pengelolaannya, Bappeda sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, memberikan penjelasan mengenai tugas Bappeda dalam pengelolaan Simpang Lima Gumul. Menurut Bapak D sebagai Kasubid Tata Ruang dan Lingkungan Hidup Bappeda Kabupaten Kediri mengatakan bahwa:

“Peranan Bappeda dalam pengelolaan Simpang Lima Gumul ya sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Bappeda sebagai koordinator pembangunan daerah, Bappeda berperan dalam mensinergikan semua program kegiatan tiap-tiap SKPD terkait pembangunan kawasan SLG sebagai CBD melalui perencanaan program maupun penganggaran.” (Wawancara pada hari Kamis, 30 Mei 2013, Pukul 13.10, di Kantor Bappeda Kabupaten Kediri).

Berpijak pada wawancara di atas, tugas Bappeda dalam pengelolaan kawasan Simpang Lima Gumul sangat penting karena Bappeda sebagai poros pengelolaan yang institusi pengelolanya dilakukan oleh beberapa SKPD. Sinergitas pada setiap pengelola kebijakan kawasan Simpang Lima Gumul ini menjadi sangat penting

karena saling terkaitnya peranan SKPD pengelola dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

## 2) Gambaran Umum Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kediri Nomor 36 tahun 2008, tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Penanaman Modal, yang diundangkan dalam Lembaran Daerah Kabupaten Kediri Nomor 36, tanggal 24 Desember 2008, maka dibentuklah satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang baru yaitu Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri. Adapun tentang tugas pokok dan fungsi Kantor Penanaman Modal dijabarkan dalam Peraturan Bupati Kediri Nomor 62 Tahun 2008. Dalam Perda ini dijelaskan bahwa Kantor Penanaman Modal merupakan unsur pendukung tugas Kepala Daerah di bidang Penanaman Modal, yang dipimpin oleh seorang Kepala Kantor yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Tugas pokok Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri adalah melaksanakan urusan Pemerintah Daerah Kabupaten Kediri di bidang penanaman modal. Tugas pokok ini meliputi semua kegiatan yang berkaitan dengan perencanaan, perumusan, penyelenggaraan, pembinaan dan pengawasan yang berkaitan dengan urusan penanaman modal di Kabupaten Kediri.

Dalam melaksanakan tugas pokoknya Kantor Penanaman Modal mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a) Merumuskan Kebijakan Teknis di bidang Penanaman Modal

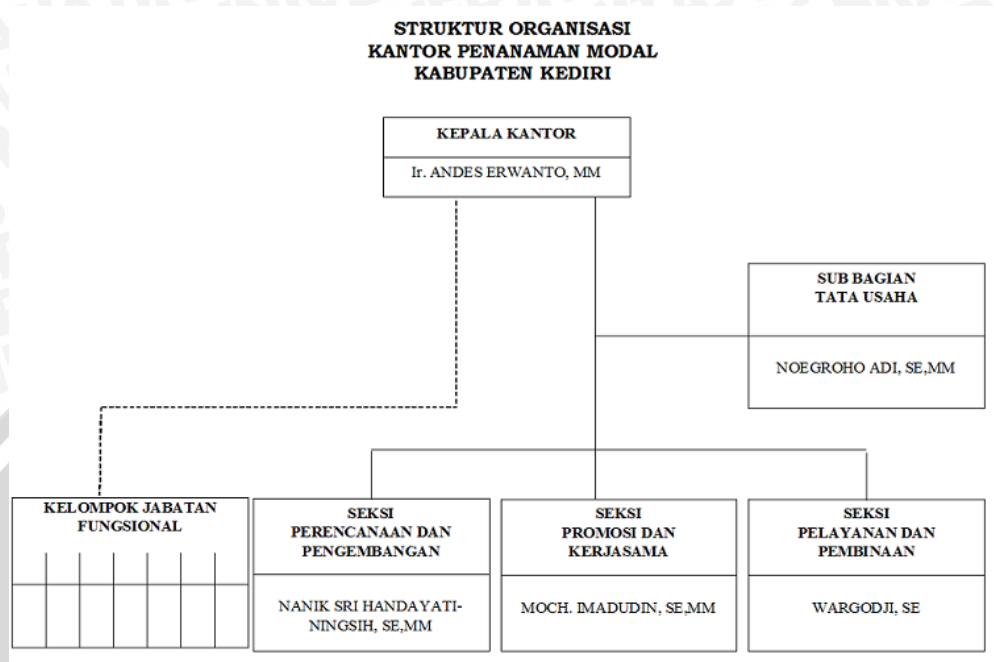
- b) Menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pelayanan umum di Penanaman Modal
- c) Melaksanakan pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang Penanaman Modal
- d) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan Kepala Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Berdasarkan susunan organisasi, Kantor Penanaman Modal

Kabupaten Kediri, terdiri dari:

- a) Kepala Kantor
- b) Sub Bagian Tata Usaha
- c) Seksi Perencanaan dan Pengembangan
- d) Seksi Promosi dan Kerjasama
- e) Seksi Pelayanan dan Pembinaan.
- f) Kelompok Jabatan Fungsional.





**Gambar 16 Bagan Organisasi Kantor Penanaman Modal**

*Sumber: Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri*

Adapun visi Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri adalah terwujudnya Kabupaten Kediri sebagai daerah tujuan investasi yang menarik bagi investor dan mitra terbaik bagi pengembangan dunia usaha. Dalam rangka mewujudkan visi Kantor Penanaman Modal tersebut, maka misi dari Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri sebagai berikut :

- a) Mewujudkan perencanaan dalam rangka meningkatkan tersedianya kajian potensi dan peluang investasi guna pengembangan daerah;
- b) Menciptakan koordinasi dengan Pemerintah Kabupaten/ Kota, pihak swasta, Pemerintah Provinsi serta Pemerintah Pusat;

- c) Meningkatkan promosi investasi yang efektif, intensif dan terpadu guna meningkatkan minat berinvestasi;
- d) Memberdayakan kompetensi aparatur, guna meningkatkan kinerja yang berbasis akuntabilitas.

Untuk melaksanakan tugas pokoknya, Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri mempunyai kewenangan antara lain:

- a) Merumuskan kebijakan teknis di bidang penanaman modal;
- b) Memberikan dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya di bidang penanaman modal;
- c) Melakukan pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang penanaman modal;
- d) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- e) Melakukan koordinasi dengan Pemerintah Daerah, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Pusat maupun pihak swasta dalam rangka perencanaan, pengembangan, promosi dan kerjasama di bidang penanaman modal di daerah;
- f) Memberikan usulan bidang-bidang usaha yang perlu mendapat prioritas tinggi di daerah;
- g) Memberikan usulan bidang-bidang usaha yang tertutup mutlak untuk kegiatan usaha di daerah;
- h) Menyusun peta investasi daerah;

- i) Mengidentifikasi potensi sumber daya daerah dan menyusun profil potensi daerah;
- j) Mensosialisasikan kebijakan pengembangan penanaman modal di daerah;
- k) Merumuskan dan menyusun pedoman tatacara pembangunan dan pengembangan sistem informasi penanaman modal di daerah;
- l) Mengembangkan sistem informasi penanaman modal di daerah yang terintegrasi dengan sistem informasi penanaman modal Pemerintah Propinsi maupun Pemerintah Pusat;
- m) Melakukan perencanaan, pengembangan, monitoring, evaluasi dan pelaporan penanaman modal;
- n) Melaksanakan promosi dan kerjasama di bidang penanaman modal baik di dalam negeri maupun luar negeri;
- o) Melakukan pemutakhiran data dan informasi promosi investasi daerah;
- p) Pengelolaan bantuan barang atau jasa dari pihak ketiga unsur pemerintah pemerintah maupun swasta baik dalam maupun luar negeri;
- q) Memberikan rekomendasi dan perizinan yang berkaitan dengan kegiatan penanaman modal;
- r) Mengusulkan insentif khusus bagi pelaku usaha serta persetujuan fasilitas fiskal nasional bagi penanam modal di daerah;



- s) Memberikan sanksi terhadap perusahaan yang melanggar ketentuan perijinan yang telah diterbitkan berkaitan dengan pelaksanaan penanaman modal yang menjadi kewenangan daerah;
- t) Menyelenggarakan kewenangan lain dibidang penanaman modal yang belum ditetapkan sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kantor Penanaman Modal dalam perannya sebagai institusi yang menangani investasi yang ada di Kabupaten Kediri dan pada khususnya juga menjadi salah satu pengelola kawasan Simpang Lima Gumul dalam aspek investasi senantiasa memiliki peran yang sangat penting. Kantor Penanaman Modal dalam pengelolaan kawasan Simpang Lima Gumul ditugaskan untuk mencari investor-investor untuk menanamkan modalnya di kawasan tersebut. Kantor Penanaman Modal menjadi bagian yang penting dalam perkembangan kawasan Simpang Lima Gumul ke depan karena para investor yang masuk ke dalam kawasan tersebut akan melalui proses di Kantor Penanaman Modal. Berbagai kegiatan administrasi mengenai penanaman modal atau investasi di kawasan Simpang Lima Gumul ini juga menjadi tanggung jawab Kantor Penanaman Modal. Mengingat keberadaannya yang sangat penting ini, perkembangan kawasan Simpang Lima Gumul akan bertumpu pada berhasil atau tidaknya Kantor Penanaman Modal dalam menarik para investor untuk

mengembangkan kawasan yang dijadikan sebagai *Central Business District* di Kabupaten Kediri tersebut.

### 3) Gambaran Umum Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri.

Sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kediri Nomor 22 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dan Peraturan Bupati Nomor 48 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri berkedudukan sebagai unsur pendukung tugas Kepala Daerah di bidang kebudayaan dan pariwisata dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri dipimpin oleh seorang Kepala Dinas dengan dibantu oleh seorang Sekretaris, empat Kepala Bidang, delapan Kepala Seksi dan dua Kepala Sub Bagian seperti dapat dilihat pada bagan berikut ini.





- c) Menumbuhkembangkan industri pariwisata yang berdaya saing, destinasi pariwisata yang berkelanjutan serta memperluas jaringan pemasaran pariwisata serta peningkatan kerjasama antar pelaku pariwisata;
- d) Mengembangkan sumber daya dan potensi kebudayaan dan pariwisata di kabupaten Kediri;
- e) Pemberdayaan dan pengembangan sumber daya manusia bidang kebudayaan dan kepariwisataan;
- f) Pemberdayaan perekonomian masyarakat dan Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sektor pariwisata.

Memperhatikan kedudukan, tugas, fungsi, susunan organisasi dan tata kerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri sebagaimana tersebut pada Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dan Peraturan Bupati Nomor 48 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, maka Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri mempunyai tugas pokok yaitu melaksanakan urusan Pemerintah Daerah dibidang kebudayaan dan pariwisata. Adapun fungsi dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri antara lain:

- a) Perumusan kebijakan teknis di bidang kebudayaan dan pariwisata;

- b) Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum dibidang kebudayaan dan pariwisata;
- c) Pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang kebudayaan dan pariwisata;
- d) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan atas visi dan misi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri tahun 2011-2015 tersebut, tujuan yang ingin dicapai antara lain:

- a) Meningkatkan kesadaran dan pemahaman masyarakat terhadap nilai dan keragaman budaya;
- b) Meningkatkan apresiasi masyarakat terhadap keragaman dan kreatifitas seni dan budaya daerah;
- c) Meningkatkan kualitas perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan seni budaya daerah dalam pelestarian warisan budaya bangsa;
- d) Mengembangkan destinasi pariwisata secara terpadu dan berkesinambungan;
- e) Mengembangkan pemasaran dengan melibatkan semua pemangku kepentingan, pelaku pariwisata serta bertanggung jawab dalam membangun citra Kabupaten Kediri sebagai destinasi pariwisata yang berdayasaing.

- f) Mengembangkan industri pariwisata yang memberikan kontribusi yang signifikan terhadap perekonomian masyarakat Kabupaten Kediri.
- g) Meningkatkan kapasitas sumberdaya pembangunan kebudayaan dan pariwisata.

Adapun sasaran Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri antara lain:

- a) Meningkatnya revitalisasi dan reaktualisasi nilai-nilai budaya, sejarah dan nilai tradisi serta wawasan kebangsaan;
- b) Meningkatnya apresiasi, kreativitas dan produktifitas terhadap keragaman karya seni budaya dan perfilman;
- c) Meningkatnya Penetapan dan pengelolaan terpadu benda cagar budaya dan museum;
- d) Terwujudnya destinasi yang berdaya saing, dengan indikasi jumlah wisatawan, lama tinggal, jumlah tenaga kerja dibidang pariwisata serta berkembangnya obyek pariwisata di Kabupaten Kediri;
- e) Meningkatnya kapasitas SDM aparatur/ industri dan masyarakat bidang kebudayaan dan pariwisata dalam pemasaran yang mempunyai “*Good Brand Image*” ;
- f) Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengembangan industri pariwisata;
- g) Meningkatnya pemberdayaan SDM kebudayaan dan pariwisata.



Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri merupakan institusi yang mempromosikan dan mengelola seluruh kawasan wisata yang ada di Kabupaten Kediri. Dalam ranah pengelolaan kawasan Simpang Lima Gumul, Disbudpar memiliki peranan yaitu memperkenalkan kawasan Simpang Lima Gumul sebagai destinasi wisata yang layak dikunjungi jika berkunjung ke Kabupaten Kediri. Aspek-aspek wisata yang dikenalkan oleh Disbudpar lebih menonjolkan ikon Kabupaten Kediri yaitu Monumen Simpang Lima Gumul. Hal ini disebabkan karena Disbudpar berharap agar para wisatawan baik dari regional, nasional maupun internasional dapat merekam megahnya Monumen Simpang Lima Gumul. Selain itu, Monumen Simpang Lima Gumul identik dengan Kabupaten Kediri sehingga minat untuk berkunjung ke kawasan Simpang Lima Gumul semakin besar dan meningkat.

### c. Kinerja Dampak Kebijakan

Sebagaimana telah diketahui bahwa Kabupaten Kediri telah membuat sebuah kebijakan yaitu pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul sebagai *Central Business District* di Kabupaten Kediri. Luas lahan dari kawasan tersebut mencapai 37 Ha yang akan digunakan sebagai lahan investor untuk mengembangkan perekonomian yang terpusat di kawasan tersebut. Pembangunan yang dimulai sejak tahun 2002 tersebut masih meninggalkan banyak kekurangan dalam

manfaatnya. Dalam pengelolaannya, kawasan Simpang Lima Gumul tertuang dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) yaitu Perda Nomor 14 Tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Kediri Tahun 2010-2030 dan Perda Nomor 10 Tahun 2010 tentang RPJMD Tahun 2011-2015. Keberadaan produk hukum ini di dalamnya mengatur tentang kawasan Simpang Lima Gumul untuk beberapa tahun ke depan dengan mengoptimalkan tujuan dan sasaran dibangunnya kawasan ini.

Melihat kondisi nyata yang ada pada kawasan Simpang Lima Gumul saat ini, fungsi dari kawasan tersebut sebagai kawasan CBD masih sangat diragukan. Hal ini disebabkan karena dalam kawasan tersebut, belum ditemukan bangunan yang fungsinya sebagai kegiatan ekonomi atau perputaran uang, karena hasil kebijakan pada kawasan tersebut hanya berupa Monumen Simpang Lima Gumul yang fungsinya sebagai ikon Kabupaten Kediri dan tempat pertemuan; Bank Daerah yang fungsinya sebagai tempat menyimpan dan meminjam uang bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Kediri; *Convention Hall* yang fungsinya sebagai gedung pertemuan, pemanfaatannya pun masih sebagai gedung pertemuan untuk SKPD-SKPD Kabupaten Kediri yang melakukan kegiatan; Terminal Gumul yang fungsinya sebagai perhubungan darat di kawasan tersebut, akan tetapi dalam pemanfaatannya sampai sekarang masih belum berfungsi, terminal ini tidak berfungsi lagi karena kawasan ini terkesan sepi dari kegiatan manusia; dan *Gumul Paradise Island*

(GPI) yang menjadi satu-satunya bangunan milik investor yang berfungsi sebagai tempat rekreasi berupa pemandian kolam renang.

Melihat kondisi yang ada saat ini, memang bisa dikatakan kawasan Simpang Lima Gumul ini masih terkesan belum memiliki dampak nyata terhadap perkembangan perekonomian Kabupaten Kediri yang pada khususnya yaitu perekonomian mikro karena tidak ada kegiatan perekonomian bagi masyarakat di kawasan tersebut. Apabila hal ini dibiarkan terus menerus, maka dapat dikatakan bahwa kebijakan yang telah menghabiskan anggaran lebih dari 300 Milyar Rupiah tersebut dikatakan tidak tepat sasaran, karena satu kebijakan dikatakan tepat sasaran apabila kebijakan tersebut mampu memberikan dampak yang sesuai dengan tujuan dibuatnya kebijakan tersebut.

Dalam kegiatan perdagangan pun, di kawasan Simpang Lima Gumul hanya terdapat Pasar Tugu yang diisi oleh Pedagang Kaki Lima (PKL) dan Usaha Kecil Menengah (UKM). Akan tetapi, PKL-PKL dan UKM-UKM yang memanfaatkan kawasan tersebut masih dalam lingkup kecil yang mayoritas berdomisili pada kawasan tersebut. Di samping itu, keberadaan pelaku UKM secara keseluruhan di Kabupaten Kediri belum mendapatkan tempat di kawasan tersebut. Hal ini menjadi kelemahan pengelola CBD Simpang Lima Gumul, karena berdasarkan pada tujuan awal dibangunnya kawasan ini adalah untuk meningkatkan perekonomian mikro secara keseluruhan di Kabupaten Kediri. Selain itu, Pasar Tugu ramai dikunjungi oleh masyarakat hanya pada setiap hari



Minggu pagi, sehingga proses jual-beli yang terjadi di kawasan tersebut tidak kontinu selayaknya sebuah kota yang mayoritas kegiatannya adalah jual dan beli. Dengan demikian, CBD di kawasan Simpang Lima Gumul ini memang belum berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan.

Permasalahan lain yang muncul hingga saat ini, selain kawasan Simpang Lima Gumul belum bisa dikatakan sebagai kawasan CBD, dengan seiringnya waktu serta mengacu pada observasi peneliti, kawasan ini telah mengalami pergeseran manfaat. Pergeseran manfaat dalam arti peneliti adalah fungsi keberadaan kawasan Simpang Lima Gumul belum menunjukkan aktivitas perdagangan yang terpusat, melainkan menjadi tempat pariwisata bagi para pengunjungnya baik dari lokal, regional maupun turis asing. Hal ini menjadi rancu karena dikeluarkannya kebijakan ini adalah untuk dijadikan sebagai kawasan strategis perekonomian Kabupaten Kediri, akan tetapi pada kenyataannya kawasan ini beralih fungsi menjadi kawasan pariwisata. Dengan melihat fasilitas Monumen Simpang Lima Gumul yang dijadikan sebagai objek untuk berfoto-foto dan di samping itu juga *Gumul Paradise Island* (GPI) sebagai destinasi berikutnya bagi para pengunjung.

Menanggapi dampak pada sektor perekonomian yang belum dirasakan oleh sebagian besar masyarakat Kabupaten Kediri dan secara khusus oleh para pelaku UKM di Kabupaten Kediri dengan melihat hasil kebijakan yang belum adanya tempat khusus pada kawasan tersebut untuk melakukan aktivitas perekonomian, dapat ditarik garis lurus bahwa

dalam pengelolaannya kawasan Simpang Lima Gumul ini masih banyak kendala. Kendala-kendala tersebut yang menjadi faktor utama mengapa kawasan Simpang Lima Gumul ini masih belum berdampak secara luas pada lapisan masyarakat Kabupaten Kediri. Pengelola kawasan Simpang Lima Gumul antara lain Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Kantor Penanaman Modal, dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata.

### 3. Penyajian Data Fokus Penelitian

#### a. Faktor-faktor yang menjadi penghambat terwujudnya dampak kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) sebagai *Central Business District* (CBD) terhadap Peningkatan Perekonomian di Kabupaten Kediri

Pengelola kawasan Simpang Lima Gumul antara lain yakni Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Kantor Penanaman Modal, dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam pengelolaannya dihadapkan pada kendala-kendala yang secara langsung telah menghambat kinerja dampak kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul ini yang akan dijadikan sebagai kawasan *Central Business District* (CBD) di Kabupaten Kediri. Keberadaan faktor-faktor penghambat ini berasal dari dalam dan luar institusi pengelola kawasan ini. Setelah dilakukannya penelitian pada institusi-institusi tersebut, beberapa di antaranya yang menjadi faktor penghambat dari dalam maupun luar institusi antara lain adalah:

## 1) Faktor Internal

### a) Tidak ada institusi khusus yang mengelola kawasan Simpang Lima Gumul.

Terkait dengan pengelolaannya, Pemerintah Kabupaten Kediri tidak memberikan kewenangan pada salah satu institusi yang secara khusus mengelola kawasan Simpang Lima Gumul ini. Kawasan yang sejak tahun 2008 telah selesai pembangunannya sampai saat ini masih dikelola oleh beberapa institusi yang memiliki peranan yang berbeda-beda. Beberapa institusi tersebut antara lain Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) sebagai koordinator pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul dan menjadi koordinator institusi-institusi pengelola, Kantor Penanaman Modal sebagai institusi yang berfungsi sebagai fasilitator bagi para investor yang akan menanamkan modal di kawasan tersebut, dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata sebagai institusi yang mempromosikan keberadaan kawasan Simpang Lima Gumul sebagai destinasi wisatawan yang berkunjung ke Kabupaten Kediri.

Dalam pengelolaannya saat ini yang masih dikelola oleh tiga (3) institusi, keberadaan kawasan Simpang Lima Gumul ini masih belum bisa dikatakan sebagai kawasan CBD karena memang masih sangat minimnya kegiatan perdagangan yang ada pada kawasan ini. Melihat keadaan yang demikian, pengelola kawasan Simpang Lima Gumul ini dalam beberapa narasumber yang telah peneliti lakukan



kegiatan wawancara, terdapat permasalahan dari beberapa pihak institusi. Permasalahan internal tersebut yang diyakini menjadi batu sandungan kemajuan kawasan ini sebagai CBD di Kabupaten Kediri, yakni tidak adanya institusi yang secara khusus mengawal kebijakan ini secara berkelanjutan, akan tetapi dikelola oleh beberapa pihak institusi yang saat ini terhambat oleh adanya pola komunikasi antara satu dengan yang lain. Hal tersebut telah diungkapkan oleh Bapak D sebagai Kasubid Tata Ruang dan Lingkungan Hidup Bappeda Kabupaten Kediri, yakni: "...memang pengelolaan kawasan CBD-SLG ini kelemahannya ada pada institusi pengelola. SLG tidak dikelola oleh satu SKPD akan tetapi dikelola oleh beberapa SKPD, ini yang menjadi kelemahannya". (Wawancara pada hari Kamis, 30 Mei 2013, Pukul 13.15, di Kantor Bappeda Kabupaten Kediri).

Menurut pendapat yang telah dikemukakan oleh Bapak D, ternyata dalam pengelolaannya yang telah diemban oleh tiga (3) institusi dirasa cukup sulit untuk dan menjadi penyebab sulitnya kawasan ini untuk berkembang. Pengelola kebijakan yang dikelola oleh beberapa institusi menjadi tidak terfokus dan pastinya memiliki banyak aspek komunikasi yang berbeda, karena Siantar tiga (3) institusi tersebut memiliki tugas dan fungsi yang berbeda pula dalam pengelolaannya. Hal ini didukung oleh pendapat Bapak H yang menjabat sebagai Kasi Promosi Pariwisata Dinas

Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri, beliau memberikan pendapatnya yaitu:

“Yang menjadi hambatan internal ya salah satunya tidak adanya SKPD khusus yang mengelola SLG. Soalnya kalau Disbudpar dan KPM jelas arahnya berbeda, Disbudpar menangani pariwisata yang ada di SLG, KPM yang menangani investor masuk, jadi ya susah kalau ketemunya kalau bicara tentang CBD.” (Wawancara pada hari Senin, 3 Juni 2013, Pukul 14.20, di Kantor Disbudpar Kabupaten Kediri).

Berpijak pada penjelasan Bapak H, hal ini telah menguatkan pendapat Bapak D yang berpendapat bahwa kawasan Simpang Lima Gumul ini menjadi lebih sulit dikelola oleh beberapa institusi daripada dikelola oleh satu instusi khusus yang mengelolanya sehingga sulit untuk menentukan langkah apa yang harus diambil. Hal yang demikian ini menjadi penyebab mengapa kawasan Simpang Lima Gumul ini masih belum berkembang untuk menuju menjadi kawasan CBD yang sudah diharapkan diawal pembuatan kebijakan ini.

**b) Kantor Penanaman Modal belum memiliki landasan hukum dalam pengelolaan investasi di kawasan Simpang Lima Gumul**

Penyebab lain yang menghambat berkembangnya kawasan Simpang Lima Gumul ini yang akan dijadikan sebagai kawasan *Central Business District* (CBD) ini juga dikarenakan bahwa Kantor Penanaman Modal (KPM) Kabupaten Kediri belum memiliki landasan hukum untuk mengatur secara khusus investasi yang akan ditanamkan di kawasan ini. Berikut adalah penjelasan

dari Bapak I selaku Kasi Promosi dan Kerjasama Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri:

“Kendala yang dihadapi Kantor Penanaman Modal itu disebabkan karena kantor ini masih baru, dibentuk pada tahun 2009. Selain itu Kantor Penanaman Modal belum memiliki acuan mekanisme investasi di kawasan SLG, karena kita belum memiliki Perda tentang investasi, SPM (Standart Penanaman Modal), dan juga SOP. Sehingga kegiatan kita masih berupa promoting.” (Wawancara pada hari Senin, 3 Juni 2013, Pukul 13.25, di Kantor Penanaman Modal, Kabupaten Kediri).

Melihat penjelasan dari Bapak I tersebut dapat diketahui bahwa peran yang dilakukan oleh Kantor Penanaman Modal sedikit banyaknya terhambat karena belum ada acuan yang dipakainya dalam menarik para investor masuk di kawasan Simpang Lima Gumul. Acuan yang berupa Perda tentang masuknya investasi di kawasan Simpang Lima Gumul belum dimiliki oleh Kantor Penanaman Modal, demikian pula tentang SPM dan SOP yang menjadi hambatan pola gerak Kantor Penanaman Modal dalam menarik investor. Hal ini sangat mengganggu perkembangan kawasan Simpang Lima Gumul karena salah satu pengelola yang memiliki peran yang sangat vital masih belum mampu bekerja dengan leluasa. Selain itu, menanggapi permasalahan perijinan yang dikeluarkan oleh Kantor Penanaman Modal, Bapak I menambahkan bahwa: “... terkait perijinan selama ini masih dikeluarkan oleh KPPT (Kantor Perijinan dan Pelayanan Terpadu) Kabupaten Kediri. Kita masih belum bisa mengeluarkan jin. Jadi



harus melalui KPPT dulu kalau mau menanamkan modal di SLG.”  
(Wawancara pada hari Senin, 3 Juni 2013, Pukul 13.27, di Kantor Penanaman Modal, Kabupaten Kediri).

Berdasarkan pemaparan Bapak I mengenai perijinan investasi, ternyata untuk urusan perijinan penanaman modal masih dikeluarkan oleh Kantor Perijinan dan Pelayanan Terpadu (KPPT) Kabupaten Kediri. Hal ini yang menjadi hambatan karena perijinan pun yang seharusnya dikeluarkan oleh Kantor Penanaman Modal masih dipegang oleh KPPT. Peran Kantor Penanaman Modal yang seharusnya sangat penting, saat ini tidak berfungsi selayaknya keberadaan Kantor Penanaman Modal itu sendiri. Hal seperti ini harus segera diselesaikan mengingat kebijakan yang dikeluarkan hingga saat ini belum dirasakan manfaatnya. Kantor Penanaman Modal seharusnya menjadi bagian terpenting dalam mengambil keputusan dalam menentukan investasi yang masuk di kawasan Simpang Lima Gumul.

**c) Koordinasi yang belum maksimal antara institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul**

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Kediri sebagai sentral pengelola kawasan Simpang Lima Gumul ini memiliki peranan yang cukup vital dalam pengelolaan kawasan ini. Hal ini dikarenakan bahwa Bappeda menjadi aktor koordinasi antar institusi pengelola kawasan

Simpang Lima Gumul ini. Aspek pola komunikasi antar institusi pengelola dinilai masih belum optimal oleh Bapak D dalam wawancara berikut ini: "... benar ada beberapa kendala yang kami alami antara lain koordinasi yang dilaksanakan selama ini dengan SKPD-SKPD masih belum optimal sehingga perlu dioptimalkan lagi." (Wawancara pada hari Kamis, 30 Mei 2013, Pukul 13.13, di Kantor Bappeda Kabupaten Kediri).

Berkaca pada penjelasan dari Bapak D sudah terlihat bahwa terdapat beberapa kendala dalam aspek internal yaitu pada manajemen pengelola kawasan Simpang Lima Gumul terkait pada pola komunikasi antar institusi pengelola kawasan tersebut masih belum optimal. Hal yang demikian juga menjadi penyebab macetnya perkembangan kawasan ini. Pernyataan dari Bapak D juga dikuatkan dengan observasi peneliti secara langsung pada saat melakukan penelitian berupa wawancara kepada Bapak I selaku Kasi Promosi dan Kerjasama Kantor Penanaman Modal dan Bapak H selaku Kasi Promosi Pariwisata Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri. Dari pernyataan Bapak D menjadi sangat kuat ketika Bapak I menjelaskan bahwa Kantor Penanaman Modal hingga saat ini hanya melakukan *promoting* saja terkait kawasan Simpang Lima Gumul.

Peranan yang sama juga dilakukan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata yang sejatinya memiliki peran tersebut dalam hal

menarik minat para pengunjung yang datang di kawasan ini. Terlihat sangat jelas bahwa pola koordinasi masih sangat belum optimal dengan adanya peranan yang saling tindih dalam dua institusi tersebut yang sama-sama melakukan kegiatan promosi. Hal ini disebabkan karena Kantor Penanaman Modal sendiri yang belum memiliki landasan hukum dalam penanganan investasi yang masuk pada kawasan ini. Sehingga minimnya kegiatan yang dilakukan Kantor Penanaman Modal menjadikan institusi tersebut melakukan hal yang sama yang dilakukan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Hal seperti ini jelas sangat mengganggu perkembangan kawasan Simpang Lima Gumul ini yang sejatinya akan dijadikan sebagai *Central Business District* di Kabupaten Kediri.

**d) Kurangnya alokasi anggaran dalam pengelolaan kawasan Simpang Lima Gumul**

Berdasarkan pendapat dari penjelasan Bapak D mengenai peranan Bappeda selaku aktor dalam kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul, menyebutkan bahwa salah satu penyebab selain beberapa penyebab di atas adalah terkait alokasi anggaran yang diperuntukkan dalam pengelolaan kawasan Simpang Lima Gumul. Bapak D selaku Kasubid Tata Ruang dan Lingkungan Hidup Bappeda Kabupaten Kediri menyebutkan bahwa: “Keterbatasan anggaran, dalam artian anggaran tidak



terfokus pada Simpang Lima Gumul karena prioritas pembangunan dilakukan merata di semua sektor sehingga anggaran untuk Simpang Lima Gumul memang masih terbatas.” (Wawancara pada hari Kamis, 30 Mei 2013, Pukul 13.14, di Kantor Bappeda Kabupaten Kediri).

Dalam penjelasan yang diutarakan oleh Bapak D bahwa Bappeda tidak hanya mengelola kawasan Simpang Lima Gumul saja yang menjadi fokus pembangunan, melainkan juga sektor-sektor yang lain. Dalam hal ini, menurut data RPJMD Kabupaten Kediri Tahun 2011-2015, alokasi anggaran yang diberikan untuk Bappeda tidak sedikit. Berikut ini adalah tabel alokasi anggaran belanja langsung Bappeda Kabupaten Kediri Tahun 2011-2015:

**Tabel 5: Proyeksi Alokasi Anggaran Belanja Langsung Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kediri Tahun 2011-2015**

Urusan Pemerintahan Yang Dilaksanakan	Proyeksi Alokasi Anggaran Belanja Langsung				
	Tahun 2011	Tahun 2012	Tahun 2013	Tahun 2014	Tahun 2015
	Rp	Rp	Rp	Rp	Rp
Perencanaan Pembangunan	5.214.800.000	5.319.096.000	5.997.020.000	6.648.870.000	7.378.942.000
Penataan Ruang	700.000.000	714.000.000	805.000.000	892.500.000	990.500.000
Statistik	410.000.000	418.200.000	471.500.000	522.750.000	580.150.000
<b>Jumlah</b>	<b>6.324.800.000</b>	<b>6.451.296.000</b>	<b>7.273.520.000</b>	<b>8.064.120.000</b>	<b>8.949.592.000</b>

Sumber: RPJMD Kabupaten Kediri Tahun 2011-2015

Melihat proyeksi anggaran yang dialokasikan untuk Bappeda Tahun 2011-2015 memang tidak sedikit. Anggaran yang digunakan

untuk tiga urusan pemerintahan yang dibebankan oleh Bappeda yaitu perencanaan pembangunan, penataan ruang dan statistik memang sudah cukup besar. Akan tetapi ketika peneliti melakukan penelitian dan meminta data alokasi untuk pengelolaan kawasan Simpang Lima Gumul, Bappeda tidak bisa memberikannya dengan alasan sangat rahasia. Memang pada faktanya ketika setiap penelitian atau wawancara yang berhubungan dengan Simpang Lima Gumul menjadi sangat sensitif untuk dibahas. Akan tetapi terlepas dari itu semua, anggaran untuk alokasi pengelolaan kawasan Simpang Lima Gumul sudah masuk dalam data di atas pada aspek perencanaan pembangunan.

## 2) Faktor Eksternal

### a) Letak kawasan Simpang Lima Gumul dinilai kurang strategis dari pusat keramaian

Kawasan Simpang Lima Gumul terletak di Desa Tugurejo, Kecamatan Ngasem, Kabupaten Kediri. Lokasi kawasan Simpang Lima Gumul berjarak  $\pm$  6 km dari Kota Kediri. Kawasan ini merupakan tempat bertemunya arus lalu lintas dari lima arah, dari arah Kota Kediri, Kecamatan Pare, Kecamatan Pagu, Kecamatan Pesantren (Kota Kediri) dan Kecamatan Guruh. Kecamatan Ngasem yang dijadikan tempat kebijakan pembuatan kota baru yang diproyeksikan sebagai kawasan Central Business District (CBD) masih tergolong belum memenuhi syarat. Hal ini

disebabkan karena daerah ini tergolong belum menjadi daerah pusat keramaian. Apabila kawasan Simpang Lima Gumul dibandingkan dengan Kecamatan Gurah hasilnya adalah Kecamatan Gurah lebih menjadi pusat keramaian daripada kawasan Simpang Lima Gumul saat ini.

Kurangnya keramaian inilah yang menjadi penyebab utama minimnya kegiatan pertukaran uang di kawasan Simpang Lima Gumul. Sehingga kemudian investor menjadi ragu-ragu untuk menanamkan modalnya di kawasan tersebut. Keberadaan kawasan Simpang Lima Gumul yang dinilai kurang startegis menjadikan kawasan tersebut sangat sulit untuk berkembang. Hal ini disampaikan oleh Bapak N sebagai Kasubbag Tata Usaha Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri, yang menjelaskan bahwa:

“Kawasan SLG masih terbilang sepi Mas. Hanya di hari-hari tertentu ramai, misalkan malam Minggu dan dari Minggu, atau saat ada acara musik saja SLG ramai dikunjungi orang. Ini juga menjadi kendala investor ragu untuk masuk ke SLG Mas.” (Wawancara pada hari Senin, 3 Juni 2013, Pukul 13.33, di Kantor Penanaman Modal, Kabupaten Kediri).

Penegasan dari Bapak N telah memberikan penjelasan bahwa kawasan Simpang Lima Gumul masih terbilang sepi sehingga juga mempengaruhi minat masuknya para investor. Kendala semacam ini harus segera diselesaikan oleh institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul. Karena tidak mungkin kebijakan yang sudah jadi dan menghabiskan dana besar dipindahkan begitu saja. Oleh karena itu, para institusi pengelola kawasan ini harus segera



dengan cepat mencari solusi agar kawasan ini ramai dikunjungi masyarakat.

**b) Belum ada fasilitas yang menunjang kegiatan perekonomian**

Kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul yang sudah lama dibangun ini menghasilkan beberapa bangunan diantaranya Monumen Simpang Lima Gumul, Bank Daerah, *Convention Hall*, Terminal Gumul dan *Gumul Paradise Island* (GPI). Beberapa diantaranya telah difungsikan dan adapula yang belum difungsikan. Keberadaan fasilitas-fasilitas tersebut akan mendorong perkembangan kawasan ini ke depan. Namun, hingga saat ini kawasan ini masih sepi dalam kaitannya dengan perekonomian secara terpusat. Hal ini dibuktikan dengan kajian observasi dan dokumentasi yang dilakukan oleh peneliti.

Dalam kajian observasi, yang menjadi kendala menyangkut keberadaan *Central Business District* (CBD) di kawasan ini juga dikarenakan belum adanya fasilitas yang mendukung kegiatan perekonomian seperti pasar, *mall*, maupun pertokoan. Hal ini dibuktikan dengan belum adanya fasilitas seperti contoh di atas yang dibangun di kawasan ini. Dengan kondisi yang seperti ini, maka sangat jelas bahwa di kawasan Simpang Lima Gumul masih sedikit sekali kegiatan perekonomian secara terpusat yang menjangkau wilayah Kabupaten Kediri dan belum layak dijadikan

sebagai kawasan CBD. Hal ini diperkuat oleh beberapa dokumentasi berikut ini:



**Gambar 18 Lahan di Kawasan Simpang Lima Gumul**

*Sumber: Hasil observasi lapangan*



**Gambar 19 Sebagian Lahan Sawah di Kawasan Simpang Lima Gumul**

*Sumber: Hasil observasi lapangan*

Melihat kondisi demikian, menjadi sangat jelas sekali bahwa kawasan Simpang Lima Gumul masih belum memberikan kontribusinya dalam perekonomian secara luas menyakup wilayah Kabupaten Kediri. Hal itu didasari bahwa masih belum adanya perkembangan yang berarti di kawasan ini. Bagi pihak pembuat dan pengelola kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima

Gumul ini, yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kediri yang diwakilkan oleh Bapak D juga memberikan penjelasan mengenai keberadaan fasilitas-fasilitas perekonomian di kawasan ini:

“Pemda Kabupaten Kediri masih menunggu datangnya para investor untuk mengembangkan kawasan SLG ini, karena Pemda hanya memberikan fasilitas berupa lahan dan perijinan, untuk masalah pertokoan dan sebagainya kami serahkan kepada investor nantinya. Saat ini hanya pasar Tugu (Sabtu dan Minggu) yang dagang di sana dan tidak kita pungut biaya.” (Wawancara pada hari Kamis, 30 Mei 2013, Pukul 13.18, di Kantor Bappeda Kabupaten Kediri)



**Gambar 20 Pasar Tugu pada Pagi Hari**

*Sumber: <http://blog.ub.ac.id>*





**Gambar 21 Pasar Tugu pada Malam Hari**

*Sumber: <http://sos-kediri.blogspot.com>*

Penjelasan dari Bapak D telah memberikan gambaran bahwa keberadaan investor akan sangat penting sekali bagi perkembangan kawasan Simpang Lima Gumul ini yang sejatinya sebagai kawasan CBD dengan menanamkan modalnya berupa pertokoan atau mall di kawasan ini. Akan tetapi, ketika peneliti memberikan pertanyaan, bahwa apakah Bappeda akan membangun pertokoan juga di kawasan ini hingga adanya investor yang masuk di kawasan tersebut, Bapak D memberikan jawabannya berikut ini: “Pemerintah tidak akan membangun pertokoan maupun mall, jadi yang akan melanjutkan pembangunan di kawasan SLG ya investor mas. Karena nanti salah jika Pemerintah membangun mall, malah nanti dikira pemerintah melakukan bisnis.” (Wawancara pada hari Kamis, 30 Mei 2013, Pukul 13.19, di Kantor Bappeda Kabupaten Kediri)

Berdasarkan penjelasan dari Bapak D, menjadi sebuah kesimpulan bahwa memang kawasan Simpang Lima Gumul akan dikembangkan oleh pihak swasta atau investor di masa kedepannya. Beberapa fasilitas seperti pertokoan, *mall*, dan pasar akan menunggu kehadiran pihak investor sehingga hal yang seperti ini akan memberikan dampak negatif bagi percepatan perkembangan di kawasan ini. Keberadaan investor yang belum menemui titik terang ini memunculkan akibat bahwa fasilitas-fasilitas yang menunjang kegiatan perekonomian akan terganggu perihal waktunya. Hal ini sangat berdampak sekali terhadap kinerja dampak kebijakan yang telah menghabiskan banyak anggaran negara dan belum berkontribusi sama sekali perihal kawasan CBD yang ingin dicapai.

**c) Kurangnya minat investor untuk melakukan investasi di kawasan Simpang Lima Gumul**

Keberadaan kawasan Simpang Lima Gumul yang menjadi sebuah produk kebijakan menggagas percepatan perekonomian daerah di Kabupaten Kediri melalui kawasan Central Business District. Kawasan ini akan digunakan sebagai pusat perdagangan (*Trade Center*) dan untuk memberikan tempat kepada produk-produk yang dihasilkan dari usaha kecil menengah (UKM) dengan tujuan agar perekonomian di Kabupaten Kediri dapat tumbuh dan kesejahteraan masyarakat dapat meningkat. Kawasan yang

dibangun yang telah menghabiskan anggaran 300 Milyar lebih ini memang menjadi pola baru yang digunakan oleh Kabupaten Kediri, sehingga keberadaannya pun diharapkan dapat berkontribusi sesuai dengan apa yang diharapkan.

Pembangunan yang telah selesai ini pada kenyataannya masih belum berkembang dan belum bisa dikatakan sebagai kawasan CBD dikarenakan memang belum ada fasilitas yang menunjang kegiatan perdagangan di sana. Hanya terdapat Pasar Tugu yang bangunannya hanya di isi oleh pedagang kaki lima dan belum permanen, sehingga belum bisa dikatakan sebagai pusat perdagangan yang mencakup wilayah Kabupaten Kediri yang sangat luas. Pada kenyataannya, kawasan ini sengaja dibuat untuk menarik para investor yang ingin menanamkan modalnya di Kabupaten Kediri sehingga disediakan lahan yang luas dan membentuk pusat kegiatan perdagangan yaitu kawasan CBD Simpang Lima Gumul.

Perkembangan kawasan ini untuk waktu yang akan datang akan diserahkan kepada pihak investor untuk mengembangkan kawasan ini. Hingga saat ini, hanya ada satu investor yang masuk di kawasan tersebut yakni PT. Panorama Wisata Sejahtera yang menanamkan modalnya berupa tempat wisata pemandian yaitu *Gumul Paradise Islands* (GPI). GPI dibangun pada tahun 2010 dan menjadi satu-satunya bangunan milik swasta di kawasan Simpang



Lima Gumul hingga saat ini. Minimnya investor yang masuk di kawasan tersebut telah mengakibatkan dampak yang kurang bagus bagi perkembangan kawasan yang akan menjadi CBD tersebut. Karena pada penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti, menemukan bahwa kawasan Simpang Lima Gumul sepenuhnya akan diserahkan pembangunan lanjutannya kepada siapa saja pihak investor nantinya yang masuk ke dalam kawasan tersebut.

Menjadi sebuah kenyataan bahwa kawasan ini belum berkontribusi dalam perekonomian Kabupaten Kediri yang pada khususnya adalah perekonomian mikro. Hal ini disebabkan masih minimnya kegiatan perdagangan yang bermula dari belum adanya fasilitas-fasilitas seperti pertokoan, *mall* atau pasar permanen yang berada di dalamnya.

Penyebab para investor masih enggan untuk menanamkan modalnya memang dikarenakan banyak faktor. Beberapa diantaranya adalah faktor keramaian di kawasan tersebut masih belum sesuai dengan apa yang diharapkan oleh investor. Hal ini dibuktikan dari hasil kajian dokumentasi peneliti saat berada di kawasan tersebut. Hal ini telah menjadi penyebab sulitnya perkembangan yang ada di kawasan tersebut. Terlebih lagi bahwa kebanyakan pengunjung yang datang di kawasan tersebut terlihat banyak ketika hari Sabtu dan Minggu, dan hari libur. Kondisi

seperti ini telah lama terjadi hingga saat ini, sehingga investor masih ragu untuk menanamkan modalnya di kawasan tersebut.

#### **d) Pergeseran Nilai Fungsi Kawasan Simpang Lima Gumul Menjadi Destinasi Pariwisata**

Kawasan Simpang Lima Gumul yang menjadi produk kebijakan publik Kabupaten Kediri ini memang menarik banyak perhatian. Monumen yang megah berdiri di kawasan ini mirip dengan monumen yang ada di Perancis. Hal ini memang sengaja dibuat agar monumen tersebut akan menjadi ikon Kabupaten Kediri. Sehingga Kabupaten Kediri memiliki identitas sendiri yang kuat apabila dibandingkan dengan daerah lain. Hal ini juga diungkapkan oleh Bapak D selaku staf Promosi Pariwisata Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri yang menyebutkan bahwa:

“Tugas dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam ranah SLG ini hanya sebatas promosi agar monumen dan kawasan SLG ini bisa menarik banyak pengunjung. Jadi tugas kita yang utama adalah mengenalkan SLG ini sebagai destinasi wisata dan mengenalkan kalau monumen SLG itu ikon Noya Kabupaten Kediri, bukan Kota Kediri.” (Wawancara pada hari Senin, 3 Juni 2013, Pukul 14.35, di Kantor Disbudpar Kabupaten Kediri)

Berkaca pada penjelasan dari Bapak D yang menjadi petugas lapangan dalam mempromosikan kawasan Simpang Lima Gumul memang memiliki tujuan untuk memperkenalkan monumen SLG sebagai ikon Kabupaten Kediri agar menarik wisatawan yang berkunjung ke Kabupaten Kediri. Hal ini juga memang menjadi

tugas utama Disbudpar dalam pengelolaan kawasan ini agar kawasan ini memiliki daya saing wisata yang tinggi, sehingga terjadi keramaian di kawasan tersebut dan menjadi lebih mudah untuk disulap menjadi kawasan perdagangan dan perekonomian lainnya. Banyak hal yang telah dilakukan oleh Disbudpar dalam mengenalkan ikon Kabupaten Kediri seperti Pekan Budaya yang telah menjadi agenda tahunan Kabupaten Kediri saat memperingati Hari Jadi Kabupaten Kediri, hiburan-hiburan seperti pertunjukan Grup Band papan atas Ibukota yang sudah sering diundang di kawasan tersebut, pertunjukan *Moto Cross* yang sudah mencapai skala internasional, dan masih banyak lagi. Hal ini dilakukan dengan harapan agar terjadi percepatan tingkat keramaian pengunjung yang datang di kawasan Simpang Lima Gumul, seperti yang diungkapkan juga oleh Bapak H, Kasi Promosi Pariwisata Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri, bahwa:

“Apa yang selama ini dilakukan oleh Disbudpar dalam objek SLG memang untuk memperkenalkan SLG sebagai ikon Kabupaten Kediri. Jadi tujuannya agar wisatawan yang datang ke Kediri harus sempat mampir ke SLG karena mereka bisa berfoto-foto dengan tujuan: ini lho saya sudah pernah berkunjung ke SLG. Jadi SLG ini menjadi destinasi wisata setelah wisata-wisata seperti Gunung Kelud dan lainnya.”  
(Wawancara pada hari Senin, 3 Juni 2013, Pukul 14.37, di Kantor Disbudpar Kabupaten Kediri)

Seperti yang telah diungkapkan oleh Bapak H yang mengatakan bahwa kawasan Simpang Lima Gumul diperkenalkan agar menjadi destinasi wisata yang menarik banyak minat



pengunjung yang berkunjung di sana. Dari hasil observasi peneliti saat berada di kawasan Simpang Lima Gumul, baik di pagi hari, siang hari maupun malam hari memang tidak sepi dari pengunjung. Kegiatan para pengunjung di kawasan tersebut lebih pada kegiatan melakukan dokumentasi pribadi dan bersantai dengan keluarga. Hal ini yang menjadi keberhasilan dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri yang selama ini gencar melakukan promosi melalui surat kabar, televisi lokal, baliho, dan sebagainya.

Namun keberadaan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri belum mendapatkan respons *estafet* dari Kantor Penanaman Modal. Melalui observasi yang dilakukan peneliti, Kantor Penanaman Modal yang juga melakukan hal yang sama yaitu promosi kawasan tersebut kurang menanggapi keberhasilan yang dicapai oleh Disbudpar. Banyaknya pengunjung yang datang di kawasan tersebut seharusnya dijadikan umpan untuk menarik para investor agar menanamkan permodalannya di kawasan tersebut. Akan tetapi pada kenyataannya hingga saat ini masih minim sekali minat investor untuk datang. Hal ini menjadi kendala yang besar karena sejatinya esensi dari kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul ini untuk membuat sebuah pusat perdagangan dan perekonomian terpusat di Kabupaten Kediri. Melihat kurangnya minat investor ini menjadi problema tersendiri bagi Kabupaten Kediri. Karena sampai saat ini, banyak yang belum

mengenal kawasan Simpang Lima Gumul digunakan sebagai CBD, melainkan mengenal SLG sebagai tempat berwisata untuk keluarga. Kondisi yang demikian ini akan memperparah esensi dari kebijakan ini dibuat. Mengingat kebijakan ini dibuat dengan anggaran yang sangat besar belum berkontribusi bagi perekonomian Kabupaten Kediri.

**b. Pilihan kebijakan yang harus diambil untuk meningkatkan dampak kebijakan kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) sebagai *Central Business District* terhadap Peningkatan Perekonomian di Kabupaten Kediri**

Berbagai kendala yang menghambat berkembangnya kawasan Simpang Lima Gumul memang menyisakan dampak yang besar dalam terwujudnya kawasan Central Business District (CBD) yang menjadi tujuan utama dibangunnya kawasan ini. Kebijakan yang berhasil merupakan kebijakan yang mampu memberikan solusi dari permasalahan-permasalahan di kalangan masyarakat. Kawasan Simpang Lima Gumul yang menjadi sebuah produk kebijakan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Kediri dinilai belum mampu menghasilkan solusi dari permasalahan-permasalahan perekonomian khususnya perekonomian mikro Kabupaten Kediri. Hal ini didasari dengan belum terciptanya kawasan Simpang Lima Gumul sesuai dengan apa yang diharapkan. Dengan berbagai hambatan yang telah menjadi batu sandungan kebijakan ini, maka tidak dipungkiri bahwa masyarakat masih belum merasakan

dampak nyata dari hasil dan dampak kebijakan yang telah menghabiskan alokasi anggaran yang telah menyedot begitu besar.

Permasalahan seperti ini senantiasa harus segera diperbaiki agar kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Kediri mampu menjawab permasalahan perekonomian di Kabupaten Kediri. Hadirnya kawasan Simpang Lima Gumul yang akan menjadi fasilitas masyarakat dalam aspek perdagangan dari hasil usaha kecil menengah akan mampu mendongkrak secara perlahan perekonomian yang dirasa masih belum sesuai dengan kesejahteraan masyarakat. Sesuai dengan berbagai permasalahan yang telah dijelaskan di atas, maka pengelola kawasan Simpang Lima Gumul dituntut untuk melakukan berbagai upaya perbaikan guna memperbaiki kinerja dampak kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul. Dengan kata lain, pilihan-pilihan kebijakan yang nantinya dijalankan oleh pengelola kawasan tersebut dapat secara perlahan mengembangkan kawasan ini, sehingga kawasan CBD akan segera terwujud dan kegiatan perdagangan akan semakin banyak terjadi di kawasan tersebut. Dengan demikian, apa yang menjadi fungsi dari kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kediri akan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat Kabupaten Kediri secara luas dan merata.

Oleh sebab itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Kediri melalui institusi-institusi pengelola kebijakan kawasan Simpang Lima Gumul melakukan berbagai upaya dengan mengambil beberapa pilihan-pilihan



kebijakan dengan langkah utama yaitu memperbaiki kendala-kendala yang menjadi penghambat berkembangnya kawasan Simpang Lima Gumul. Hal terpenting dari pilihan-pilihan kebijakan nantinya akan berjalan dengan baik sehingga tidak timbul permasalahan-permasalahan baru karena akan sangat mengganggu perkembangan kawasan tersebut. Pilihan-pilihan kebijakan untuk memperbaiki hasil dari kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul menjadi agenda terpenting saat ini. Pilihan-pilihan kebijakan tersebut antara lain:

**1) Pengoptimalan pola koordinasi antar institusi SKPD yang mengelola kawasan Simpang Lima Gumul**

Sumber daya manusia menjadi aspek penting dalam agenda perubahan. Hal ini didasarkan karena manusia merupakan perangkat yang menjalankan seluruh kegiatan termasuk dalam agenda kebijakan. Kendala yang selama ini menjadi hambatan kawasan Simpang Lima Gumul salah satunya adalah pola koordinasi antara institusi-institusi pengelola kebijakan yang belum optimal. Secara jelas hal ini akan mengganggu langkah-langkah yang akan diambil dalam pengelolaan kawasan tersebut, sehingga aspek ini sangat penting menjadi langkah awal dalam perbaikan kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul agar lebih berkembang di masa yang akan datang.

Langkah awal dalam perbaikan kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul didahului dengan penataan pola koordinasi antar institusi yang menangani pengelolaan di kawasan tersebut.

Dalam menangani pengoptimalan pola koordinasi, peran Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) sangat penting karena Bappeda menjadi koordinator bagi institusi-institusi lain dalam pengelolaan kawasan Simpang Lima Gumul. Hal ini juga dikemukakan oleh Bapak D selaku Kasubid Tata Ruang dan Lingkungan Hidup, bahwa: “Langkah-langkah agar SLG dapat berkembang dengan cepat diawali dengan pengoptimalan koordinasi yang selama ini masih dirasa kurang terkoordinasi. Jika koordinasi sudah bagus, nanti mudah kedepannya.” (Wawancara pada hari Kamis, 30 Mei 2013, Pukul 13.22, di Kantor Bappeda Kabupaten Kediri)

Penjelasan dari Bapak D memberikan penekanan bahwa internal institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul harus terkoordinasi dengan rapi terlebih dahulu untuk melanjutkan pengembangan kawasan tersebut. Internal merupakan bagian yang terpenting dalam pengelolaan kebijakan kawasan ini, karena institusi-institusi tersebut yang akan melanjutkan konsep yang sudah berjalan hingga saat ini untuk menjadi sebuah kebijakan yang bermanfaat sesuai dengan apa yang menjadi tujuan. Karena memang bukan hanya Bappeda yang merasakan perbaikan internalisasi harus segera dilakukan, pendapat lain muncul dari Bapak H selaku Kasi Promosi Pariwisata Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri yang menyebutkan bahwa: “Kalau Disbudpar dan Kantor Penanaman Modal masih sama-

sama melakukan pekerjaan sendiri-sendiri, ya sulit majunya SLG ini. Hal ini harus segera diluruskan oleh Bappeda selaku koordinator pengelola SLG ini.”(Wawancara pada hari Senin, 3 Juni 2013, Pukul 14.40, di Kantor Disbudpar Kabupaten Kediri)

Berpijak pada penjelasan dari Bapak D memang sejalan dengan pendapat dari Bapak H yang mengutamakan perbaikan pola koordinasi terlebih dahulu sebagai awalan untuk memperbaiki dan mengembangkan kawasan Simpang Lima Gumul agar segera menjadi kawasan *Central Business District* (CBD) Kabupaten Kediri. Terlebih lagi, kawasan Simpang Lima Gumul tidak memiliki institusi khusus yang mengelolanya, namun dikelola oleh beberapa institusi yang menjadi satu pola koordinasi. Hal ini menjadi perhatian penting karena masing-masing institusi tersebut tidak berada dalam satu kantor, dan masing-masing memiliki tugas lain yang menjadi bagian pekerjaan dan tanggung jawabnya. Oleh sebab itu, untuk mengawali perbaikan kawasan Simpang Lima Gumul agar menjadi lebih bermanfaat, aspek internal menjadi agenda awal untuk segera dilaksanakan.

Mengenai bagaimana mengatasi permasalahan tersebut, Bapak D yang mewakili Bappeda memberikan gambaran dalam hal pengoptimalan koordinasi. Berikut ini adalah penjelasan dari Bapak D:

“Langkah-langkahnya adalah Bappeda melakukan rapat koordinasi minimal satu bulan sekali, diluar pertemuan insidental.



Kedua, Bappeda akan selalu memonitor kinerja setiap SKPD dalam mengelola SLG, supaya tetap terkontrol. Sementara itu saja mas mungkin langkah-langkah Bappeda.”(Wawancara pada hari Senin, 3 Juni 2013, Pukul 14.45, di Kantor Disbudpar Kabupaten Kediri)

Berdasarkan pedapat dari Bapak D, bahwa dalam mengatasi permasalahan yang terjadi di dalam badan internal pengelola kawasan Simpang Lima Gumul dilakukan dengan cara koordinasi yang rutin. Dengan cara ini, Bappeda yang selaku koordinator pengelola kawasan Simpang Lima Gumul dapat mengetahui perkembangan dan juga hambatan, sehingga dapat teratasi dengan cepat dan tepat. Apabila kondisi internal pengelola kawasan Simpang Lima Gumul sudah berada dalam kondisi prima, maka akan lebih mudah lagi dalam melakukan pengelolaan dan pengembangan kawasan tersebut. Hal ini yang belum terjadi saat ini, pola komunikasi yang menghambat koordinasi inilah yang menjadi hambatan dan seharusnya diselesaikan dengan secepat mungkin agar permasalahan ini tidak berlarut-larut.

## **2) Memberikan kewenangan Kantor Penanaman Modal dalam hal landasan hukum tentang pengelolaan investasi di kawasan Simpang Lima Gumul**

Kantor Penanaman Modal adalah salah satu bagian dari beberapa institusi yang mengelola kawasan Simpang Lima Gumul. Tugas dari Kantor Penanaman Modal memang tidak mudah karena institusi ini yang nantinya mengelola modal-modal yang ditanamkan di kawasan Simpang Lima Gumul. Akan tetapi, kondisi tersebut tidak didukung

oleh fondasi yang kuat. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, Kantor Penanaman Modal belum memiliki payung hukum yang mengatur permodalan yang ada di kawasan Simpang Lima Gumul. Payung hukum tersebut berupa SPM, SOP dan perijinan tentang modal-modal yang masuk di kawasan Simpang Lima Gumul. Hal ini menjadi ironi karena selama ini ternyata Kantor Penanaman Modal memiliki sedikit ruang gerak dalam pengelolaan kawasan tersebut. Kondisi yang saat ini dialami Kantor Penanaman Modal menjadi hambatan tersendiri dalam aspek perkembangan permodalan yang masuk di kawasan Simpang Lima Gumul, karena kawasan ini berbeda dari daerah-daerah yang lain di Kabupaten Kediri.

Menanggapi hal tersebut, tentu bukan pekerjaan mudah apabila sebuah institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul belum memiliki kewenangan yang luas dalam aspek perkembangan kawasan yang direncanakan menjadi kawasan CBD di Kabupaten Kediri tersebut. Dengan kondisi yang demikian ini, Kantor Penanaman Modal memiliki langkah-langkah solusi untuk mengatasi permasalahan ini, Bapak I selaku Kasi Promosi dan Kerjasama Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri menjelaskan seperti berikut ini:

“Ya langkah-langkah kita saat ini yang jelas segera mengusulkan bentuk hukum yang digunakan untuk Kantor Penanaman Modal kedepannya dalam mengelola investasi di SLG ini. Tanpa itu kita tidak bisa gerak apa-apa Mas. Jadi saat ini kami sedang berusaha untuk menyelesaikan dengan cepat, dalam bentuk Perda baru nanti dijabarkan menjadi SPM, SOP sama mekanisme/ alur investasi masuk ke SLG.” (Wawancara pada hari Senin, 3 Juni

2013, Pukul 13.30, di Kantor Penanaman Modal, Kabupaten Kediri).

Menanggapi pernyataan dari Bapak I tersebut memang saat ini tanpa payung hukum seperti Perda, Kantor Penanaman Modal tidak bisa berbuat banyak dalam hal menarik para investor yang masuk ke kawasan Simpang Lima Gumul. Maka dengan solusi yang telah dikemukakan oleh Bapak I, memang sangat perlu adanya payung hukum agar Kantor Penanaman Modal dapat segera secepat mungkin mengatasi permasalahan yang selama ini menjadi hambatan, dan dapat segera menarik para investor agar kawasan Simpang Lima Gumul dapat tumbuh dengan apa yang telah diharapkan. Hal senada juga diungkapkan oleh Bapak N, yang menjabat sebagai Kasubbag Tata Usaha Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri, yang menjelaskan bahwa:

“Kendala kita ya tidak memiliki pegangan mas, jadi kita tidak tahu mau melakukan apa. Jadi saat ini saya sedang menyusun Perda tentang Penanaman Modal itu sendiri, nanti kita usulkan apakah disetujui atautkah tidak itu urusan belakang. Mau bagaimana lagi soalnya ini juga kantor baru mas.” (Wawancara pada hari Senin, 3 Juni 2013, Pukul 13.40, di Kantor Penanaman Modal, Kabupaten Kediri).

Berdasarkan pemaparan dari Bapak N memang sejalan dengan pendapat Bapak I sebelumnya. Memang langkah yang akan ditempuh oleh Kantor Penanaman Modal ditujukan untuk menguatkan wewenang dalam mencari dan mengelola investasi yang masuk di kawasan Simpang Lima Gumul. Karena institusi ini yang menjadi tumpuan apakah nantinya kawasan Simpang Lima Gumul akan



dimasuki oleh investor ataukah tidak. Sehingga langkah awal yang ditempuh Kantor Penanaman Modal sejatinya adalah untuk memperluas ruang gerak mereka.

### **3) Memperkenalkan kawasan Simpang Lima Gumul sebagai ikon Kabupaten Kediri dan sebagai kawasan *Central Business District* (CBD)**

Kawasan Simpang Lima Gumul dalam satu dekade ini memang menjadi perhatian khusus bagi masyarakat Kabupaten Kediri sendiri maupun pengunjung wisatawan yang datang dari luar kota maupun luar daerah Kabupaten Kediri. Tidak lain karena memang kawasan ini yang terkenal dengan Monumen Simpang Lima Gumul sangat megah dan indah. Monumen yang berdiri menjulang ke atas ini sering kali menjadi pusat tujuan para pengunjung untuk diabadikan. Karena monumen ini sangat mirip dengan monumen yang berada di Perancis sehingga banyak yang tertarik untuk melihat secara langsung kemegahan Monumen Simpang Lima Gumul.

Terkenal dengan keindahan dan bersihnya kawasan ini, menjadikan kawasan ini sebagai salah satu destinasi wisata yang harus dikunjungi bila berkunjung ke Kabupaten Kediri. Kawasan yang akan diproyeksikan menjadi kota baru dan *Central Business District* ini masih terbilang cukup sepi dalam segi kegiatan perekonomian. Keadaan yang sedemikian ini menjadikan kawasan Simpang Lima

Gumul telah beralih fungsi menjadi salah satu wahana pariwisata di Kabupaten Kediri. Fungsi yang sejatinya terbilang bagus, akan tetapi menyimpang dari formulasi kebijakan yang dahulu kawasan ini diproyeksikan menjadi kota baru dan kawasan *Central Business District* (CBD). Sehingga fungsi dari kawasan Simpang Lima Gumul harus segera dikembalikan dan kembali memfokuskan untuk menjadikan kawasan ini sebagai kota baru dan kawasan CBD.

Bapak D selaku Kasubid Tata Ruang dan Lingkungan Hidup, menyebutkan bahwa:

“Selama ini mulai dari Bappeda, KPM, dan Disbudpar sudah dikoordinasikan untuk mempromosikan SLG sebagai ikon Kabupaten Kediri. Hingga saat ini juga kita masih berusaha memperkenalkan SLG ini. Karena apabila SLG sudah terekam di memori para pengunjung bahwa SLG adalah ikon Kabupaten Kediri, maka dilain kesempatan mereka pasti datang kembali dan tempat ini menjadi ramai.” (Wawancara pada hari Kamis, 30 Mei 2013, Pukul 13.28, di Kantor Bappeda Kabupaten Kediri)

Dari pemaparan Bapak D telah memberikan arti bahwa fungsi dari memperkenalkan Simpang Lima Gumul sebagai ikon Kabupaten Kediri ditujukan agar dapat menarik pengunjung. Apabila kawasan tersebut telah menjadi kawasan yang menjadi pusat keramaian, maka akan dengan mudah untuk melanjutkan perkembangan pembangunannya menjadi satu kota baru. Hal ini juga diperkuat oleh pendapat dari Bapak H selaku Kasi Promosi Pariwisata Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri yang menyebutkan bahwa: “Tugas kita yang utama adalah mengenalkan SLG ini sebagai ikon Kabupaten Kediri pada wisatawan mulai dari lokal, nasional

maupun internasional. Hal ini ditujukan agar dapat menarik para pengunjung dan juga para investor.”(Wawancara pada hari Senin, 3 Juni 2013, Pukul 14.45, di Kantor Disbudpar Kabupaten Kediri)

Dengan pendapat dari Bapak H yang menguatkan penjelasan dari Bapak D memperjelas bahwa pentingnya pengenalan kawasan Simpang Lima Gumul menjadi sebuah ikon Kabupaten Kediri memang memiliki harapan yang besar. Disamping menarik jumlah pengunjung agar menjadi pusat keramaian, tujuan lain pun diharapkan agar para investor tertarik untuk berinvestasi di kawasan tersebut. Sehingga akan dengan mudah untuk membentuk satu kota baru yang menjadi kawasan *Central Business District* (CBD) di Kabupaten Kediri.

#### **4) Mempermudah langkah masuknya investasi di kawasan Simpang Lima Gumul**

Sudah hampir lima tahun kawasan Simpang Lima Gumul telah beroperasi sebagai penghubung dari lima tujuan. Kegiatan pariwisata pun telah meningkat dengan es makin banyaknya pengunjung yang hadir di hari-hari tertentu seperti hari Minggu dan hari libur nasional. Namun apabila melihat dari segi kegiatan perekonomian, kawasan ini masih terbilang sepi, hanya terdapat Pasar Tugu (Sabtu dan Minggu) yang menjadi satu-satunya kegiatan perekonomian di kawasan tersebut. Terlebih lagi pasar tersebut masih dihuni oleh pedagang kaki lima yang bukan menjadi pasar permanen. Melihat kondisi yang



demikian, keberadaan sektor swasta yang menjadi tulang punggung perkembangan kawasan ini masih terbilang sangat minim. Hanya terdapat satu investor yang masuk yakni PT. Panorama Wisata Sejahtera yang membangun *Gumul Paradise Island* (GPI) dalam aspek pariwisata yaitu wahana rekreasi dan pemandian.

Melihat keadaan yang masih jauh dari harapan, dan pentingnya keberadaan investor untuk mengembangkan kawasan ini, maka pengelola kawasan Simpang Lima Gumul melakukan langkah kebijakan selanjutnya yakni mempermudah masuknya para investor. Hal ini disampaikan oleh Bapak D selaku Kasubid Tata Ruang dan Lingkungan Hidup, Bappeda Kabupaten Kediri yang memberikan pendapatnya yakni: “Kita berharap agar investor tertarik untuk berinvestasi di SLG. Langkah yang kita tempuh antara lain adalah mempermudah proses perijinan, membantu dalam hal promosi, dan membantu investor terkait pembebasan lahan.” (Wawancara pada hari Kamis, 30 Mei 2013, Pukul 13.26, di Kantor Bappeda Kabupaten Kediri)

Menanggapi pendapat dari Bapak D memberikan arti bahwa langkah-langkah yang diambil oleh pengelola kawasan Simpang Lima Gumul dalam aspek ini Bappeda Kabupaten Kediri antara lain mempermudah proses perijinan terkait investasi di kawasan Simpang Lima Gumul. Disamping itu juga akan dibantu dalam aspek pembebasan tanah dan promosi usaha kedepannya. Hal senada juga

diungkapkan oleh Bapak N selaku Kasubbag Tata Usaha Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri yang menyebutkan bahwa:

“Yang kita lakukan selama ini berupaya secara maksimal dalam menarik investor Mas. Kita akan bantu promosi bisnis yang akan dikembangkan di sini. Terlebih jika nanti KPM sudah memiliki ketentuan hukum sendiri akan lebih mudah mengelola perijinannya.” (Wawancara pada hari Senin, 3 Juni 2013, Pukul 13.43, di Kantor Penanaman Modal, Kabupaten Kediri).

Dengan langkah-langkah kebijakan lanjutan yang akan ditempuh oleh institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul ini, diharapkan akan lebih menarik perhatian para investor untuk berbondong-bondong melakukan investasi di kawasan tersebut.

## **B. Analisis dan Pembahasan Data Fokus Penelitian**

### **1. Faktor-faktor yang menjadi penghambat terwujudnya dampak kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) sebagai *Central Business District* (CBD) terhadap Peningkatan Perekonomian di Kabupaten Kediri**

Kawasan Simpang Lima Gumul merupakan produk kebijakan pembangunan yang dihasilkan oleh Kabupaten Kediri. Pembangunan dalam wilayah ini diharapkan menjadi wilayah percepatan ekonomi dalam skala Kabupaten Kediri secara luas. Pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul dalam hubungannya dengan peningkatan perekonomian Kabupaten Kediri memang menjadi langkah bagus untuk pembangunan terlebih berbicara mengenai kesejahteraan taraf hidup masyarakat. Berdasarkan dari hasil evaluasi kebijakan yang telah dilakukan oleh peneliti, terdapat

berbagai macam penemuan yang telah ditemukan dari hasil lapangan yang menunjukkan kemiripan dengan beberapa teori mengenai evaluasi kebijakan publik dan pembangunan. Dari hasil evaluasi kebijakan pembangunan tersebut, ternyata memiliki berbagai kendala mulai dari kendala internal hingga kendala eksternal. Kendala-kendala ini yang menjadi hambatan perkembangan dari kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul ini. Kendala internal meliputi beberapa institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kediri (Bappeda), Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri (KPM), dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri (Disbudpar), dan sisi eksternal yaitu kendala yang berasal dari luar institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul.

Belum terwujudnya kinerja dampak kebijakan yang menjadi muara dibuatnya kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul ini memang memerlukan sebuah evaluasi untuk mengetahui letak kekurangan dan kelemahan serta kemudian memberikan solusi terkait perbaikan-perbaikan kebijakan, agar kebijakan yang telah menghabiskan dana yang sangat besar ini dapat berguna bagi masyarakat Kabupaten Kediri. Evaluasi merupakan langkah terakhir dari rangkaian proses kebijakan publik. Menurut William N. Dunn (2000:28), evaluasi membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar menghasilkan. Dunn menambahkan bahwa evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan



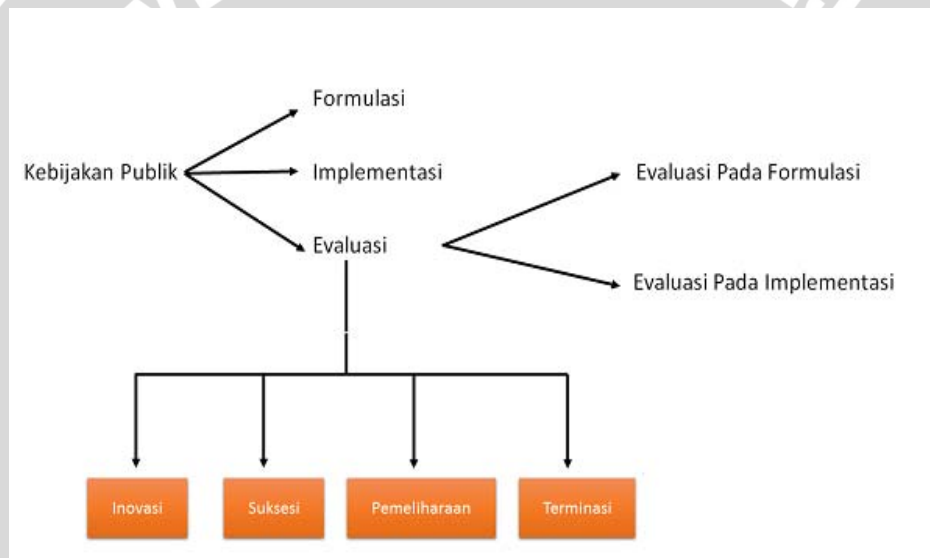
mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan juga kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah (Dunn, 2000:29). Tujuan dari evaluasi kebijakan hakekatnya adalah untuk mengetahui dampak-dampak yang ditimbulkan setelah dikeluarkannya suatu kebijakan publik itu sendiri. Menurut Samodra Wibawa dkk (1993) yang telah dikutip oleh Dwijowijoto (2003:186-187), evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, antara lain:

1. Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
2. Kepatuhan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
3. Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
4. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.

Evaluasi melibatkan beberapa jenis umpan balik atau *feedback* untuk proses kebijakan yang menghasilkan perubahan dalam kebijakan dan program selanjutnya. Hoogwood dan Peters (1985) yang telah dikutip oleh Parsons (2005:574) mengatakan bahwa, variasi perubahan dalam term tipe perubahan dengan adalah sebagai berikut:

1. Inovasi Kebijakan: ketika pemerintah menjadi terlibat dalam problem atau area yang “baru”. Dengan fakta bahwa ruang kebijakan modern itu sangat padat (*crowded*), kebijakan “baru” kemungkinan akan diletakkan dalam kerangka yang ada dalam konteks kebijakan terkait yang sudah ada.

2. Suksesi Kebijakan: penggantian kebijakan yang sudah ada dengan kebijakan lain. Perubahan ini tidak menimbulkan perubahan fundamental dalam pendekatannya, tetapi melanjutkan kebijakan yang sudah ada.
3. Pemeliharaan Kebijakan: adalah adaptasi kebijakan-kebijakan, atau penyesuaian untuk menjaga agar kebijakan tetap berada dalam “jalurnya.”
4. Terminasi Kebijakan: merupakan sisi lain dari inovasi. Dalam terminal, sebuah kebijakan atau program akan dihentikan, “dikurangi”, dan pengeluaran publik pada kebijakan itu akan dipotong.



**Gambar 12 Alur Kebijakan Publik**

*Sumber: Hasil olahan peneliti*

Dalam kaitannya dengan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul ini, perubahan dari hasil evaluasi kebijakan tersebut termasuk dalam term pendekatan “pemeliharaan kebijakan” dengan alasan bahwa kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul ini telah selesai dalam bentuk hasil kebijakan, serta dengan berpijak pada anggaran yang telah banyak dikeluarkan dalam pembuatan kebijakan pembangunan ini. Kendala-kendala

yang dihadapi oleh institusi-institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul dapat segera diperbaiki berlandaskan pada teori di atas mengenai pemeliharaan kebijakan sehingga kebijakan itu dapat dilanjutkan dan diperbaiki dalam kurun waktu tertentu. Adapun kendala yang menjadi terhambatnya perkembangan kawasan ini menjadi sebuah kota baru yang melahirkan kawasan *Central Business District* (CBD) dapat dijabarkan berikut ini:

**a. Faktor Internal**

Menurut hasil data yang diperoleh dari penelitian evaluasi kebijakan yang telah dilakukan oleh peneliti, pengaruh dari sektor internal institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul ini ternyata memiliki dampak yang besar dalam aspek terhambatnya perkembangan kawasan tersebut. Bagaimanapun juga, peran sumber daya manusia dalam arti agen implementor yang akan menentukan arah kebijakan tersebut apakah berhasil ataukah tidak. Berpijak pada pendapat Carl J. Friedrich menerjemahkan kebijakan merupakan,

*“... a proposed course of action a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose.”* (... sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Friedrick, 1963:79, dalam Islamy, 1991:17).

Dengan berpijkn pada teori di atas, maka evaluator dalam mengevaluasi kebijakan seharusnya bermula dengan mengevaluasi



pelaku kebijakan yang menjalankan kebijakan tersebut. Seperti pada permasalahan yang ada pada kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul, permasalahan tersebut dimulai dari tidak adanya institusi/ pengelola khusus yang mengawal kebijakan pembangunan ini ternyata menyisakan beberapa permasalahan dalam tubuh internal pengelola. Dengan dikelolanya kawasan Simpang Lima Gumul oleh Bappeda sebagai koordinator pengelola, kemudian Kantor Penanaman Modal, dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata ternyata dikeluhkan oleh institusi-institusi tersebut karena pada perjalanannya menyisakan berbagai kendala tersendiri di internal pengelola. Kebijakan yang seharusnya ditentukan dengan cepat dan tepat pun harus terlebih dulu dikoordinasikan dengan agen-agen pengelola kebijakan tersebut. Hal seperti ini yang menjadi kurang efisien dalam menentukan langkah-langkah ke depan dan harus segera diambil untuk memperbaiki kinerja dampak kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul.

Kondisi seperti ini berbeda dengan pendapat Dye (1978:23) yang telah dikutip oleh Wahab terkait implementasi kebijakan publik model kelompok bahwa kebijakan publik dalam model ini pada hakikatnya adalah keadaan seimbang yang merefleksikan keberhasilan suatu kelompok dalam mengarahkan kebijakan publik kearah yang menguntungkan mereka (Wahab, 2008:85). Mengenai kelompok-kelompok yang mengelola kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul ini tidak berbeda dengan teori di atas dengan apa yang

telah menjadi kendala di lapangan. Pada teori yang telah dipaparkan oleh Dye memberikan bukti bahwa sinergitas antar kelompok pengelola kawasan Simpang Lima Gumul seharusnya menjadi evaluasi terpenting dalam perbaikan-perbaikan kedepannya. Apabila terjadi sinergitas antar institusi tersebut, sangat besar peluang berkembangnya kawasan Simpang Lima Gumul menjadi lebih cepat dan kinerja dampak kebijakan pun dapat dirasakan oleh semua pihak.

Di samping itu, keberadaan suatu organisasi khusus untuk mengelola kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul merupakan salah satu dari sumber-sumber kebijakan yang diperlukan dalam sebuah kebijakan publik yang tersirat pada teori Van Meter dan Van Horn dalam teori *A Model of the Policy Implementation Process* (1975) serta Hogwood dan Gunn dalam teori *The Top Down Approach* (1978; 1986). Kedua teori tersebut yang dikutip oleh Wahab (2012:164-177) memberikan kesimpulan secara jelas bahwa sumber-sumber kebijakan dapat dilihat dalam berbagai bentuk, termasuk terkait organisasi pengelola. Terkait dengan pengelola kawasan Simpang Lima Gumul yang dikelola oleh beberapa organisasi atau institusi seharusnya dapat dikelola oleh satu organisasi saja. Sehingga sumber-sumber lain yang diperlukan dalam pengelolaan kawasan tersebut dapat dipenuhi oleh organisasi khusus tersebut dengan efisien dan efektif.

Sejak selesainya pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul ini, bersamaan pula berdirinya Kantor Penanaman Modal yang

diproyeksikan akan mengawal kebijakan ini pada aspek investasi yang masuk ke dalam kawasan Simpang Lima Gumul ini. Akan tetapi, dari data penelitian evaluasi kebijakan yang telah didapatkan, Kantor Penanaman Modal hingga saat ini belum memiliki landasan hukum dalam pengelolaan investasi di kawasan Simpang Lima Gumul ini. Keadaan seperti ini sama dengan apa yang diungkapkan oleh Islamy (1991:117-118) bahwa tersedianya sumber-sumber yang terbatas, baik tenaga, biaya, material, waktu dan sebagainya, sehingga dampak yang diharapkan tidak tercapai. Banyak program-program pembangunan yang terbengkalai karena kekurangan dana dan sebagainya. Hal yang terjadi pada kondisi Kantor Penanaman Modal juga tersirat dalam teori pada model implementasi yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978; 1986) yang disebut *The Top Down Approach*. Hogwood dan Gunn menjelaskan bahwa untuk pelaksanaan program, setidaknya tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai. Keadaan seperti demikian seharusnya tidak terjadi dalam aspek implementasi ini, karena sumber-sumber daya termasuk payung hukum yang belum dimiliki Kantor Penanaman Modal harus segera diperbaiki agar dapat menjalankan implementasi kebijakan dengan baik kedepannya. Keberadaan Kantor Penanaman Modal yang sangat penting dalam menarik investor untuk masuk ke dalam kawasan Simpang Lima Gumul yang belum memiliki landasan hukum untuk mengatur investasi memang berdampak pada kawasan ini dinilai jalan



di tempat. Apabila hal ini dibiarkan, maka kinerja dampak kebijakan dalam pembangunan dapat dikatakan tidak berjalan dengan baik.

Melihat kondisi yang terjadi dalam internal institusi pengelola, peneliti berusaha mengamati, menganalisa dan mengevaluasi apa yang terjadi dalam pola komunikasi internal pengelola Simpang Lima Gumul. Ternyata dalam perjalanannya, terdapat pula penghambat antar tiga institusi tersebut, yaitu koordinasi yang masih belum optimal sehingga menjadi kendala perkembangan kawasan Simpang Lima Gumul tersebut. Dalam hasil penelitian, adanya pola komunikasi dan koordinasi yang belum rapi inilah yang dikeluhkan oleh Bappeda dalam menjalankan implementasi kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul. Berbeda dengan apa yang diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) terkait variabel bebas dalam implementasi kebijakan. Menurut salah satu dari beberapa variabel yang diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn, yaitu harus terjalin komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.

Teori yang hampir sama juga diungkapkan oleh Carter *et al.* (1984:96) yang dikutip oleh Parsons (2005:477) menunjukkan bahwa sistem implementasi yang sukses melibatkan empat tipe kontrol, dua diantaranya adalah koordinasi sepanjang waktu dan koordinasi pada waktu tertentu. Hal ini menguatkan bahwa evaluasi yang ditujukan pada kurangnya komunikasi antar pengelola kawasan Simpang Lima Gumul harus menjadi perhatian tersendiri, karena data lapangan yang

menunjukkan bahwa kawasan Simpang Lima Gumul yang dikelola oleh beberapa institusi juga diperlukan komunikasi yang intens. Dengan terjalannya komunikasi yang berkelanjutan maka perkembangan dan dampak kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul akan dapat dirasakan manfaatnya.

Akibat dari koordinasi yang belum rapi inilah ternyata memiliki dampak dalam internal institusi, yaitu peneliti menemukan pekerjaan yang tumpang tindih antara Kantor Penanaman Modal dan juga Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Pada data yang telah ditemukan, tupoksi dari Kantor Penanaman Modal yaitu untuk mengelola modal yang masuk di kawasan Simpang Lima Gumul. Akan tetapi dengan belum dimilikinya pegangan hukum oleh Kantor Penanaman Modal mengakibatkan kinerja yang selama ini dilakukan oleh Kantor Penanaman Modal adalah mempromosikan kawasan Simpang Lima Gumul, yang notabene pekerjaan itu adalah tanggung jawab dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Isu penting dalam tahap implementasi kebijakan oleh para agen implementor salah satunya menurut Dwijowijoto (2003:163) adalah pembagian pekerjaan dan design pekerjaan. Hal ini yang kemudian menjadi tanggung jawab Bappeda dalam koridor pengatur kinerja para institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul. Dari fenomena di atas maka muncul analisa yang kemudian mengatakan bahwa dampak dari komunikasi yang belum terkoordinasi inilah menjadi penyebab implementasi kebijakan

berupa pengelolaan kawasan Simpang Lima Gumul masih dalam kondisi yang memprihatinkan.

Data lain yang ditemukan oleh peneliti yaitu terkait Bappeda sebagai koordinator memberikan penjelasan bahwa alokasi anggaran yang digunakan untuk pengelolaan kawasan Simpang Lima Gumul masih belum mencukupi. Hal ini memang tertulis pada teori Hogwood dan Gunn (1978; 1986) yang disebut *The Top Down Approach*, di sana dijelaskan bahwa untuk pelaksanaan program, setidaknya tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai. Sumber-sumber kebijakan yang dimaksud salah satunya adalah terkait alokasi anggaran. Namun, menurut evaluasi dan analisis peneliti, bahwa kawasan Simpang Lima Gumul sejatinya hanya menunggu kedatangan para investor, dan itu telah dikonfirmasi oleh Bappeda sendiri bahwa pihak Pemerintah Kabupaten Kediri tidak akan membangun fasilitas yang lain selain fasilitas yang akan dibangun oleh investor sendiri. Mengenai hal ini, pihak Bappeda selama proses pengelolaan saat ini hanya mengkoordinasikan saja antara institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul. Sejatinya dalam hal ini tidak membutuhkan alokasi anggaran yang besar, karena untuk mempromosikan kawasan tersebut sebagai ikon Kabupaten Kediri sudah menjadi tugas dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri. Hanya saja, apabila dalam pengelolaannya terjadi kerusakan bangunan atau fasilitas yang sudah ada di kawasan tersebut, memang membutuhkan anggaran untuk



memperbaiki kawasan tersebut. Namun di sisi lain, temuan ini tidak ada kaitannya dengan belum berkembangnya kawasan Simpang Lima Gumul. Dengan asumsi dari peneliti terkait data yang telah ditemukan bahwa hasil kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul telah selesai.

Memang dalam proses kebijakan publik sendiri, anggaran merupakan bagian yang tidak terpisahkan. Namun, melihat kondisi lapangan dengan berpijak pada hasil kebijakan yang telah terbangun ini, sejatinya dalam pengelolaan ini tidak memerlukan anggaran yang besar. Kondisi tersebut termaktup dalam salah satu pendapat yang dikemukakan oleh Dwijowijoto (2003:163) mengenai pengendalian anggaran atau keuangan dalam tabel tahapan implementasi kebijakan publik. Intisari pada pendapat tersebut bahwa pengelolaan anggaran sangat penting dilakukan agar anggaran yang dikeluarkan tepat sasaran dan tidak sia-sia. Sehingga pada data yang menyebutkan bahwa kurangnya alokasi anggaran yang diterima para pengelola kawasan Simpang Lima Gumul harus dievaluasi keadaannya. Apabila dalam melaksanakan dan mengelola kawasan Simpang Lima Gumul, anggaran yang dikeluarkan harus efektif dan tepat sasaran.

#### **b. Faktor Eksternal**

Permasalahan yang menghambat perkembangan kawasan Simpang Lima Gumul tidak hanya terjadi pada lingkup internal institusi pengelola saja, namun juga berasal dari luar institusi pengelola kawasan

Simpang Lima Gumul. Faktor luar inilah yang mendasari hubungan sebab-akibat mengapa kawasan Simpang Lima Gumul hingga saat ini belum dirasakan kinerja dampak kebijakannya.

Berangkat dari evaluasi yang dilakukan oleh peneliti, peneliti menemukan data bahwa dalam observasinya keberadaan kawasan Simpang Lima Gumul tidak ditunjang dengan wilayah-wilayah disekitarnya. Dari aspek keramaian pun, kawasan ini masih terbilang sangat sepi pengunjung kecuali pada hari dan jam tertentu saja. Kawasan yang akan dijadikan sebagai kota baru yang menjadi kawasan *Central Business District* (CBD) ini jauh dari pusat keramaian, sehingga kegiatan perekonomian pun juga masih sangat sedikit. Kondisi seperti ini sangat berbeda dengan pendapat Bintarto yang mengemukakan pendapatnya mengenai pengertian tentang kota yaitu:

“kota sebagai suatu sistem jaringan kehidupan manusia yang ditandai dengan kepadatan penduduk yang tinggi dan diwarnai dengan strata sosial ekonomi yang heterogen dan coraknya materialistis. Atau dapat pula diartikan sebagai bentang budaya dengan gejala-gejala pemusatan penduduk yang cukup besar dengan corak kehidupan yang bersifat heterogen dan materialistis dibandingkan dengan daerah belakangnya” (Bintarto, 1983).

Dari hasil penelitian, memang kondisi yang ada di kawasan Simpang Lima Gumul yang masih belum ramai akan aktivitas masyarakat di sana, menyebabkan untuk menjadi *Central Business District* (CBD) masih terkesan membutuhkan waktu yang lama. Karena untuk menjadi kawasan CBD, kawasan Simpang Lima Gumul harus menjadi kota terlebih dahulu karena apabila kawasan tersebut telah

menjadi kota, maka akan sangat mudah terjadinya kegiatan perekonomian di sana. Terlebih kawasan Simpang Lima Gumul belum disokong oleh wilayah yang lain. Hal ini juga tidak sinergis dengan pendapat dari Rodwin yang dikutip oleh Hariyono (2010:130), kota baru merupakan kota yang direncanakan, didirikan dan kemudian dikembangkan secara lengkap setelah ada kota atau kota-kota lainnya yang telah tumbuh dan berkembang terlebih dahulu. Dari hasil evaluasi terkait tingkat keramaian dan proyeksi menjadi kota baru, pengelola kawasan Simpang Lima Gumul harus segera menginovasi kebijakan pembangunan ini untuk menarik masyarakat ke kawasan tersebut.

Data lain yang berhasil didapat adalah mengenai fasilitas yang terdapat di kawasan Simpang Lima Gumul. Keberadaan kegiatan perekonomian yang hingga saat ini masih sangat sedikit disebabkan karena belum adanya fasilitas penunjang terkait kegiatan perekonomian di kawasan tersebut. Hanya terdapat pasar Tugu yang ramai pada hari Sabtu dan Minggu, sehingga untuk mencapai kota baru yang menjadi kegiatan ekonomi terpusat masih sangat jauh dari harapan. Fasilitas sangat penting untuk menunjang kawasan ini, dengan berpijak pada rampungnya kebijakan pembangunan ini menjadi tolok ukur bahwa sebenarnya kawasan ini hampir siap untuk menjadi kawasan *Central Business District* (CBD). CBD itupun akan terwujud apabila kegiatan perekonomian ditunjang oleh fasilitas-fasilitas tempat bertemunya



perputaran uang terutama fasilitas umum seperti pasar tradisional dan taman kota.

Pada prinsipnya, fasilitas yang dimaksudkan dalam kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul merupakan salah satu dari sumber daya yang dibutuhkan dalam kebijakan publik. Menurut Tachjan (2006:133) bahwa suatu organisasi kerja dalam upaya mencapai tujuan, yang outputnya dapat berupa barang atau jasa, selain perlu memiliki struktur dan kultur organisasi, perlu juga memiliki sumber daya. Sumber daya yang berupa fasilitas juga terdapat dalam pendapat dari Schermerchorn, Jr., *et.al.* (1994:14) yang dikutip oleh Tachjan (2006:134), mengelompokkan sumber daya menjadi enam (6) kelompok, salah satu dari enam kelompok tersebut adalah *facilities*. Hal serupa juga diungkapkan oleh Edwards III (1980:11), fasilitas di dalam hal ini mencakup: *building, equipment, land, dan supplies*, (dalam Tachjan 2006:135). Sehingga dalam permasalahan ini, kendala yang menghambat pertumbuhan kawasan Simpang Lima Gumul salah satunya adalah minimnya fasilitas yang terdapat di kawasan tersebut.

Adanya permasalahan terkait kurangnya keramaian dan fasilitas-fasilitas di kawasan ini menyebabkan kendala lain yaitu kurangnya minat investor untuk menanamkan modal di kawasan tersebut. Investor memang ditunggu-tunggu oleh institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul ini. Bahkan memang kawasan ini berkembang dan tidaknya tergantung pada minat investor-investor untuk menanamkan

bisnisnya di kawasan tersebut. Tempat bertemunya masyarakat dalam kegiatan perekonomian memang menjadi sebuah alasan kuat mengapa kawasan ini masih sepi dari para investor. Sejak selesainya kawasan ini dibangun, hingga saat ini masih satu investor yang menanamkan modalnya di kawasan tersebut, dan itupun adalah investasi dalam bentuk hiburan keluarga yaitu wahana pariwisata pemandian keluarga oleh PT. Panorama Wisata Sejahtera yang membangun *Gumul Paradise Island* (GPI).

Pada situasi seperti ini, investor sangat berperan penting dalam mengembangkan kawasan Simpang Lima Gumul, sehingga dapat disimpulkan bahwa pada kebijakan pembangunan kawasan tersebut akan dijalankan oleh sektor publik dan privat. Kondisi seperti ini sama dengan apa yang diungkapkan oleh Parsons terkait kemitraan antara sektor publik dan sektor privat dalam kebijakan publik. Menurut Parsons (2005:499), membangun kemitraan (*partnerships*) antara sektor publik dan privat (atau *public private partnerships* – PPPs) dilakukan di sejumlah area kebijakan, salah satu area tersebut antara lain:

- 1) pembangunan infrastruktur;
- 2) pembangunan urban;
- 3) pembangunan regional;
- 4) *training* dan pendidikan;
- 5) lingkungan.

Parsons menambahkan bahwa alasan dari ekspansi PPPs adalah kesadaran akan adanya pemanfaatan yang diperoleh pemerintah dalam hal dana dan keahlian manajemen sektor privat serta manfaat finansial

dan manfaat lain yang mungkin bisa didapatkan dari sektor privat (Parsons, 2005:499). Sehingga, dengan melihat belum adanya perkembangan yang terjadi di kawasan Simpang Lima Gumul sejak selesainya pembangunan kawasan ini, maka perlu adanya evaluasi pada aspek ini yakni hubungan antara pengelola kebijakan kawasan Simpang Lima Gumul dengan para investor mengingat pentingnya peran investor untuk perkembangan kawasan Simpang Lima Gumul ke depan sebagai *Central Business District*.

Dari data lain yang telah didapatkan melalui observasi secara langsung, kurangnya minat investor sejauh ini sangat berdampak negatif pada perkembangan kawasan Simpang Lima Gumul. Sulitnya mendapatkan investor telah mengganggu kinerja dampak kebijakan yang belum dirasakan sama sekali oleh masyarakat secara luas dalam aspek perekonomian. Karena kawasan ini ke depan memang direncanakan untuk dikembangkan oleh para investor, namun sejauh ini belum ada investor selain PT. Panorama Wisata Sejahtera membuat kebijakan ini dirasa jalan di tempat. Kurangnya kegiatan terkait dengan perekonomian ini menimbulkan masalah baru yang cukup serius. Target yang diharapkan untuk menjadikan kawasan Simpang Lima Gumul menjadi kawasan CBD seakan-akan berubah nilai fungsinya menjadi destinasi wisata di Kabupaten Kediri. Tingkat keramaian dan minimnya aktivitas perekonomian di sana menjadi penyebab utama mengapa kawasan Simpang Lima Gumul saat ini cocok untuk menjadi tempat



wisata. Ditambah lagi dengan *Gumul Paradise Island* (GPI) yang juga melengkapi tempat hiburan keluarga di kawasan tersebut.

Hal ini menjadi kendala tersendiri apabila institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul terjebak dalam pergeseran nilai fungsi kawasan tersebut. Sebab pada prinsipnya, satu kebijakan selalu memiliki satu tujuan tertentu sesuai dengan apa tujuan kebijakan tersebut dibuat sebelumnya. Seperti apa yang diungkapkan oleh Friedrich tentang kebijakan publik itu sendiri yaitu:

*“... a proposed course of action a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose.”* (... sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Friedrick, 1963:79, dalam Islamy, 1991:17).

Selain pendapat yang telah diungkapkan oleh Friedrich, hal senada juga diungkapkan James E. Anderson (1979) dalam Islamy (1991:17) yang berpendapat bahwa kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Dari kedua pendapat di atas dapat ditarik satu garis bahwa tidak ada kebijakan tanpa satu tujuan. Kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul yang tidak sesuai dengan tujuan awal pada formulasi kebijakan tersebut harus segera dievaluasi dengan segera. Hal ini disebabkan karena keadaan *mindstream* kelompok

sasaran (masyarakat) terkait fungsi keberadaan kawasan Simpang Lima Gumul yakni sebagai kawasan CBD dan pusat perekonomian di Kabupaten Kediri berubah menjadi kawasan Simpang Lima Gumul sebagai salah satu destinasi wisata akan sangat merugikan karena dampak yang diharapkan tidak dapat dirasakan oleh kelompok sasaran kebijakan tersebut.

## **2. Pilihan kebijakan yang harus diambil untuk meningkatkan dampak kebijakan kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) sebagai *Central Business District* terhadap Peningkatan Perekonomian di Kabupaten Kediri**

Sebuah kebijakan yang ideal adalah kebijakan yang telah menghasilkan kinerja dampak kebijakannya. Setiap kebijakan publik selalu dinilai tingkat keberhasilannya, apakah telah menimbulkan dampak ataukah belum sama sekali. Terkait kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul yang saat ini masih belum dirasakannya kinerja dampak kebijakan, sehingga sangat diperlukan untuk melakukan pilihan-pilihan kebijakan selanjutnya agar dampak kebijakan pembangunan kawasan tersebut dapat dirasakan oleh masyarakat Kabupaten Kediri. Dengan mengetahui berbagai macam kendala yang telah dihadapi oleh institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul, pilihan-pilihan kebijakan yang diambil diharapkan dapat memperbaiki kinerja dampak kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul. Karena pada proses ke depan inilah yang menjadi penilaian apakah kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul berhasil ataukah

tidak. Beberapa pilihan kebijakan yang diambil oleh institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul adalah sebagai berikut:

**a. Pengoptimalan Pola Koordinasi Antar Intitusi SKPD yang Mengelola Kawasan Simpang Lima Gumul**

Dari hasil penelitian dan data yang ditemukan oleh peneliti, kurangnya koordinasi antar institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul memang harus segera diperbaiki kedepannya. Hal ini dikarenakan bahwa fondasi kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul berada di bawah pengelolaan institusi-institusi tersebut yaitu Bappeda, Kantor Penanaman Modal, dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri. Bermulanya pola koordinasi yang begitu tidak optimal mengakibatkan kinerja agen-agen implementor tersebut menjadi tidak sinergis dan seperti bekerja sendiri-sendiri. Bappeda sebagai koordinator dalam melaksanakan ini seharusnya berperan sangat penting dalam pengkoordinasian, karena ini merupakan wilayah kerja dari Bappeda.

Dari data yang ditemukan peneliti, peran Kantor Penanaman Modal dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata sejatinya sangat berbeda. Kantor Penanaman Modal, memiliki tugas untuk mengelola permodalan yang ada di kawasan Simpang Lima Gumul. Dan tugas dari Disbudpar adalah untuk memasarkan produk kebijakan yaitu kawasan Simpang Lima Gumul ke wilayah-wilayah lain dan memperkenalkan bahwa kawasan tersebut menjadi ikon Kabupaten Kediri. Sudah terlihat dengan jelas



bahwa peran dari kedua lembaga tersebut sangat berbeda, namun pada kenyataannya, Kantor Penanaman Modal pun selama ini juga memasarkan kawasan Simpang Lima Gumul. Belum adanya investor yang masuk di kawasan tersebut selain PT. Panorama Wisata Sejahtera, membuat Kantor Penanaman Modal tidak memiliki kesibukan yang lain. Hal ini telah menjadi kendala tersendiri, karena pada data yang ditemukan peneliti, kenyataannya tidak ada koordinasi antara Kantor Penanaman Modal dengan Disbudpar.

Dengan adanya kondisi tersebut, perlu adanya evaluasi terhadap kinerja para institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul. Evaluasi tersebut masuk ke dalam evaluasi kebijakan yang memiliki rekomendasi dalam perbaikan-perbaikan kebijakan kedepannya. Karena salah satu dari empat fungsi evaluasi menurut Dwijowijoto adalah fungsi kepatuhan. Menurut Dwijowijoto (2003:186-187), bahwa melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.

Pendapat lain juga datang dari Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978; 1986) dalam Wahab (2012:166) yang disebut *The Top Down Approach*. Ada sepuluh (10) persyaratan yang disebutkan oleh Hoogwood dan Gunn untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna (*perfect implementation*). Dua dari kesepuluh persyaratan tersebut adalah tugas-tugas diperinci dan ditempatkan

dalam urutan yang tepat; dan komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Dari teori di atas, Bappeda selaku koordinator institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul diharapkan melakukan evaluasi dengan berpijak pada teori di atas. Karena bagaimanapun juga, faktor sumber daya manusia juga akan berpengaruh terhadap kinerja dampak kebijakan yang dihasilkan.

**b. Memberikan kewenangan Kantor Penanaman Modal dalam hal landasan hukum tentang pengelolaan investasi di kawasan Simpang Lima Gumul.**

Hasil data penelitian menunjukkan adanya kendala yang menghambat kinerja Kantor Penanaman Modal dalam pengelolaan investasi di kawasan Simpang Lima Gumul. Terlepas dari masih minimnya modal yang masuk dari para investor, ternyata ada hambatan lain dalam tubuh Kantor Penanaman Modal. Data yang didapat mengungkapkan bahwa pada kenyatannya Kantor Penanaman Modal belum memiliki landasan hukum mengenai pengelolaan investasi di kawasan Simpang Lima Gumul. Landasan hukum tersebut berupa Perda, SOP (Standart Operasional Pelayanan), SPM (Standart Pelayanan Minimal), perijinan modal dan sebagainya. Hal seperti ini yang kemudian telah menghambat kinerja dari Kantor Penanaman Modal. Karena tanpa landasan hukum tersebut, Kantor Penanaman Modal tidak bisa bergerak secara leluasa dalam memasukkan, mengatur, dan mengelola permodalan di kawasan Simpang Lima

Gumul. Kondisi ini harus segera diselesaikan, mengingat pentingnya Kantor Penanaman Modal dalam perkembangan kawasan Simpang Lima Gumul. Terlebih, lembaga ini didirikan setelah kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul telah selesai, dan Kantor Penanaman Modal memang sengaja didirikan untuk mengelola investasi di kawasan Simpang Lima Gumul pada khususnya, dan Kabupaten Kediri pada umumnya.

Mengacu pada teori yang dikemukakan oleh Carter *et.al.* (1984:96) yang dikutip oleh Parsons (2005:477) menunjukkan bahwa sistem implementasi yang sukses melibatkan empat tipe kontrol, satu diantaranya adalah detail logistik dan penjadwalan. Logistik yang dimaksudkan adalah sumber-sumber kebijakan yang dibutuhkan oleh Kantor Penanaman Modal. Pendapat yang hampir sama juga disampaikan oleh Hogwood dan Gunn dalam (Wahab 2012:164-177) untuk dapat mengimplementasikan kebijakan publik secara sempurna (*perfect implementation*), maka diperlukan beberapa diantaranya yaitu tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai dan perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia. Sumber-sumber sebagai pijakan Kantor Penanaman Modal sangat diperlukan untuk melakukan pengelolaan (implementasi kebijakan) yang hingga saat ini belum dirasakan dampaknya. Perbaikan yang dilakukan dalam tubuh Kantor Penanaman Modal akan membantu perkembangan kawasan Simpang Lima Gumul. Mengingat pentingnya Kantor Penanaman



Modal ini, pilihan kebijakan dari hasil evaluasi ini harus segera dilaksanakan agar kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul akan dirasa manfaatnya oleh masyarakat Kabupaten Kediri.

**c. Memperkenalkan kawasan Simpang Lima Gumul sebagai ikon Kabupaten Kediri dan sebagai kawasan *Central Business District* (CBD)**

Kawasan Simpang Lima Gumul menjadi kawasan yang potensial untuk dikembangkan menjadi sebuah pusat perekonomian di Kabupaten Kediri. Bersamaan dengan hal tersebut, penunjukan kawasan Simpang Lima Gumul sebagai kawasan yang menjadi lalu lintas perekonomian di Kabupaten Kediri tentu belum bisa dirasakan saat ini. Kawasan Simpang Lima Gumul sebenarnya adalah kawasan yang potensial, namun letak kawasan tersebut kurang strategis yang mengakibatkan perkembangan di kawasan tersebut seakan jalan di tempat. Hal ini ditunjukkan oleh fenomena yang mengatakan bahwa hingga saat ini masih minim keberadaan investor di kawasan tersebut. Selain itu, pada kenyataannya kawasan tersebut masih jauh dari tingkat keramaian seperti kota. Tingkat keramaian yang masih sedikit akan juga berpengaruh pada kegiatan perekonomian di kawasan tersebut. Sehingga perlu upaya agar kawasan Simpang Lima Gumul menjadi kawasan yang ramai dikunjungi oleh masyarakat, baik dari wilayah lokal, regional, maupun nasional. Karena jika kondisi kawasan Simpang

Lima Gumul dikatakan ramai pada hari-harinya, maka hal ini akan menjadi stimulus para investor yang masuk ke dalam kawasan tersebut.

Dari hasil data observasi peneliti, di sisi lain kawasan Simpang Lima Gumul melekat menjadi kawasan wisata oleh para pengunjung. Sehingga, publik tidak sadar bahwa kawasan tersebut merupakan proyeksi menjadi sebuah kawasan *Central Business District* (CBD). Namun, hal ini perlu diwaspadai dengan seksama oleh para pengelola kawasan Simpang Lima Gumul karena apabila terjadi salah tafsir mengenai tujuan dibangunnya kawasan Simpang Lima Gumul dari kawasan CBD menjadi kawasan wisata makan akan terjadi kendala tersendiri ke depannya. Hal ini disebabkan karena informasi yang didapatkan oleh kelompok sasaran tidak sesuai dengan tujuan dari dimunculkannya kebijakan ini.

Mengacu pada kondisi di atas, pilihan kebijakan yang harus dilakukan dengan segera adalah memperkenalkan kawasan Simpang Lima Gumul sebagai ikon Kabupaten Kediri dan memperkenalkan kawasan tersebut sebagai proyeksi kawasan *Central Business District* (CBD). Hal ini berkaitan dengan informasi mengenai kebijakan publik yang telah diputuskan oleh pembuat kebijakan. Informasi mengenai kebijakan publik menurut Edward III dalam Widodo (2010:97) perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk

menjalankan kebijakan tersebut sehingga tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan apa yang diharapkan.

Di samping itu, Edward III dalam Widodo (2010:97) menambahkan bahwa komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi, antara lain dimensi transmisi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*).

- 1) Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.
- 2) Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.
- 3) Dimensi konsistensi (*consistency*) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan.

Akan menjadi perubahan apabila masyarakat telah ter-*mainstream* bahwa Kabupaten Kediri memiliki ikon yaitu kawasan Simpang Lima Gumul, serta kawasan tersebut akan dijadikan sebagai kawasan CBD, maka setiap pengunjung yang datang ke Kabupaten Kediri akan menyempatkan untuk datang ke kawasan tersebut. Dengan harapan, jika hal itu terjadi pada setiap waktu dan tingkat keramaian pun menjadi meningkat, maka untuk melakukan kegiatan perputaran uang di



kawasan tersebut akan sangat mudah diwujudkan. Tugas ini berada pada peranan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri.

**d. Mempermudah langkah masuknya investasi di kawasan Simpang**

**Lima Gumul**

Minimnya keberadaan investor menjadi sebuah permasalahan yang menjadi kendala para pengelola kawasan Simpang Lima Gumul. Dari data yang telah didapatkan peneliti, keberadaan investor menjadi sangat penting karena kedatangannya untuk mengembangkan kawasan ini di kemudian hari. Sehingga, para institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul harus dengan cepat mengambil langkah terkait dengan masalah ini agar lebih mudah dalam mendatangkan para investor untuk masuk menanamkan modalnya di kawasan Simpang Lima Gumul. Untuk mengatasi masalah ini, para institusi pengelola mengambil solusi dengan mempermudah langkah masuknya investor ke kawasan Simpang Lima Gumul. Membangun kemitraan (*partnerships*) antara sektor publik dan privat (atau *public private partnerships* – PPPs) menurut Parsons adalah kesadaran akan adanya pemanfaatan yang diperoleh pemerintah dalam hal dana dan keahlian manajemen sektor privat serta manfaat finansial dan manfaat lain yang mungkin bisa didapatkan dari sektor privat (Parsons, 2005:499). Hal ini yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kediri untuk membangun

kawasan Simpang Lima Gumul, dengan adanya investor di kawasan tersebut, maka akan segera dapat menjadi kawasan CBD.

Mempermudah masuknya para investor yang akan masuk ke dalam kawasan Simpang Lima Gumul merupakan sebuah kebijakan baru yang harus diambil oleh institusi pengelola kawasan tersebut. Hal ini dilakukan agar kawasan tersebut dapat berkembang sesuai dengan rencana dan mencapai target yang telah ditentukan sebelumnya. Pada teorinya, kebijakan baru di dalam sebuah kebijakan telah diungkapkan oleh Dwijowijoto. Dwijowijoto (2003:158) berpendapat bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui kebijakan derivat/ turunan dari kebijakan publik tersebut. Pendapat di atas sejalan dengan pilihan kebijakan institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul untuk mempermudah masuknya investor masuk ke kawasan tersebut.

Untuk mempermudah masuknya para investor, pilihan kebijakan yang diambil antara lain dengan mempermudah perijinan terkait penanaman modal. Dengan adanya perijinan yang mudah, maka investor yang masuk di kawasan Simpang Lima Gumul diprediksi akan lebih banyak. Solusi lain dalam mempermudah masuknya para investor dengan jaminan usaha yang akan dikembangkan oleh para investor di kawasan Simpang Lima Gumul. Pengenalan dan pengiklanan menjadi sebuah solusi bagi jaminan usaha yang berada di kawasan tersebut,


dengan adanya solusi tersebut, para investor tidak perlu ragu lagi dalam menanamkan modalnya di kawasan Simpang Lima Gumul. Karena para institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul bersama Pemerintah Kabupaten Kediri akan memberikan jaminan dalam hal promosi usaha yang akan dikembangkan oleh para investor. Menurut data yang telah didapatkan peneliti, Kantor Penanaman Modal mewakili para pengelola kawasan Simpang Lima Gumul, memberikan jaminan tersebut karena menurut Kantor Penanaman Modal, para investor khawatir dengan prospek bisnis ke depan yang ada di kawasan Simpang Lima Gumul. Oleh karena itu, solusi ini menjadi sangat penting bagi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul, terutama Kantor Penanaman Modal yang secara langsung juga akan mengelola permodalan yang ada di kawasan tersebut.

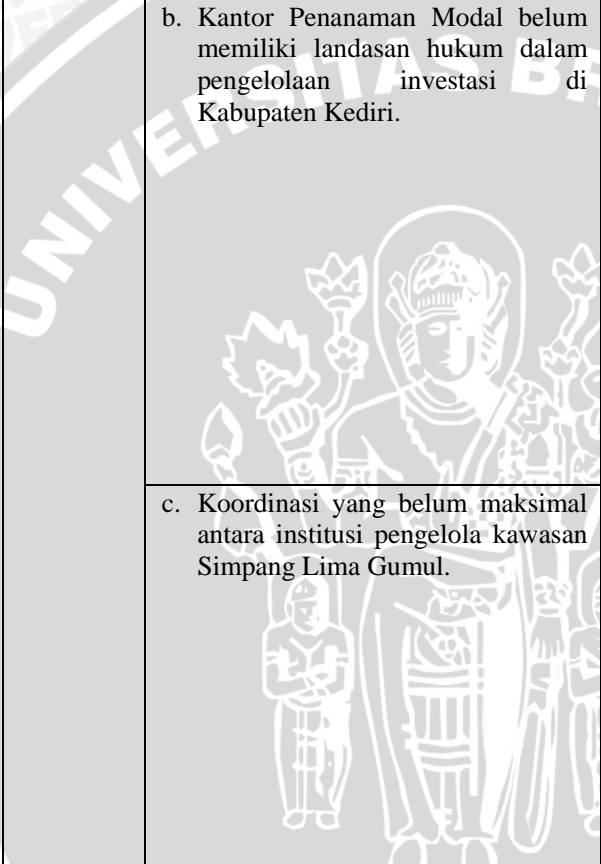
### **3. Matriks Perbandingan Temuan Empirik dan Telaah Teoritis**

Dalam sub bab ini, peneliti mencoba untuk mengklasifikasi hasil temuan yang ditemukan di lapangan dengan kajian teoritis yang sudah ditelaah oleh peneliti. Dibuatnya sebuah matriks ini untuk mempermudah dalam membandingkan, apakah hasil temuan yang ditemukan oleh peneliti memang sama dengan kajian teoritis yang sudah dihimpun oleh peneliti pada Bab II. Untuk mengetahui secara lebih lengkap, berikut adalah matriks perbandingan temuan empirik dan telaah teoritis pada tabel di bawah ini.



**Tabel 6**  
**Matriks Perbandingan Temuan Empirik dan Kajian Teoritis**

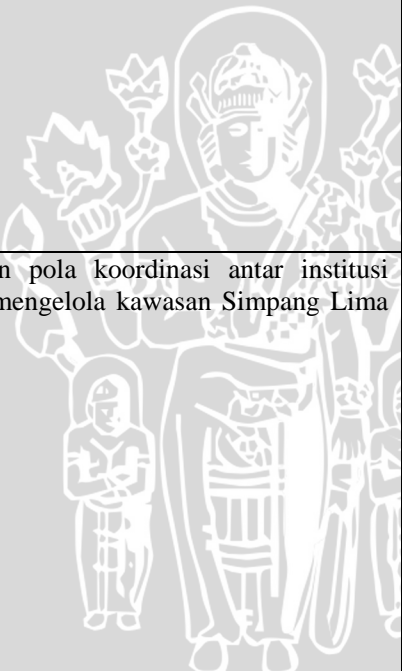
Fokus		Data Lapangan	Teori
<b>Fokus 1</b>	Faktor-faktor yang menjadi penghambat terwujudnya dampak kebijakan kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) sebagai <i>Central Business District</i> (CBD) di Kabupaten Kediri.	<p>a. Tidak ada institusi khusus yang mengelola kawasan Simpang Lima Gumul</p>  <p><b>Internal</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dye (1978): implementasi kebijakan publik model kelompok bahwa kebijakan publik dalam model ini pada hakikatnya adalah keadaan seimbang yang merefleksikan keberhasilan suatu kelompok dalam mengarahkan kebijakan publik kearah yang menguntungkan mereka</li> <li>➤ Van Meter dan Van Horn dalam teori <i>A Model of the Policy Implementation Process</i> (1975) tentang variabel bebas (<i>independent variable</i>) di dalam kebijakan publik yang saling berkaitan. Satu Siantar variabel bebas itu terkait sumber-sumber kebijakan.</li> <li>➤ Hogwood dan Gunn dalam teori <i>The Top Down Approach</i> (1978;1986) berpendapat bahwa untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna (<i>perfect implementation</i>) maka diperlukan beberapa persyaratan. Beberapa persyaratan diantaranya adalah tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai; dan perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.</li> </ul>

			<p>b. Kantor Penanaman Modal belum memiliki landasan hukum dalam pengelolaan investasi di Kabupaten Kediri.</p> <p>c. Koordinasi yang belum maksimal antara institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Islamy (1991) berpendapat bahwa tersedianya sumber-sumber yang terbatas, baik tenaga, biaya, material, waktu dan sebagainya, sehingga dampak yang diharapkan tidak tercapai. Banyak program-program pembangunan yang terbengkalai karena kekurangan dana dan sebagainya.</li> <li>➤ Teori pada model implementasi yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978; 1986) yang disebut <i>The Top Down Approach</i>. Hogwood dan Gunn menjelaskan bahwa untuk pelaksanaan program, setidaknya tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.</li> <li>➤ Van Meter dan Van Horn (1975) terkait variabel bebas dalam implementasi kebijakan. Salah satu dari beberapa variabel yang diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn, yaitu harus terjalin komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.</li> <li>➤ Carter <i>et al.</i> (1984) menunjukkan bahwa sistem implementasi yang sukses melibatkan empat tipe kontrol, dua diantaranya adalah koordinasi sepanjang waktu dan koordinasi pada waktu tertentu.</li> </ul>
--	--	---	---

		<p>d. Kurangnya alokasi anggaran dalam pengelolaan kawasan Simpang Lima Gumul.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Hogwood dan Gunn (1978; 1986) yang disebut <i>The Top Down Approach</i>, dijelaskan bahwa untuk pelaksanaan program, setidaknya tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai. Sumber-sumber kebijakan yang dimaksud salah satunya adalah terkait alokasi anggaran.</li> <li>➤ Dwijowijoto (2003) mengenai pengendalian anggaran atau keuangan dalam tabel tahapan implementasi kebijakan publik. Intisari pada pendapat tersebut bahwa pengelolaan anggaran sangat penting dilakukan agar anggaran yang dikeluarkan tepat sasaran dan tidak sia-sia.</li> </ul>
	<p><b>Eksternal</b></p>	<p>a. Letak kawasan Simpang Lima Gumul dinilai kurang strategis dari pusat keramaian.</p>	<p>Hariyono (2010:130), kota baru merupakan kota yang direncanakan, didirikan dan kemudian dikembangkan secara lengkap setelah ada kota atau kota-kota lainnya yang telah tumbuh dan berkembang terlebih dahulu.</p>
		<p>b. Belum adanya fasilitas yang menunjang kegiatan perekonomian.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tachjan (2006) berpendapat bahwa suatu organisasi kerja dalam upaya mencapai tujuan, yang outputnya dapat berupa barang atau jasa, selain perlu memiliki struktur dan kultur organisasi, perlu juga memiliki sumber daya.</li> <li>➤ Sumber daya yang berupa fasilitas juga terdapat dalam pendapat dari Schermerchorn, Jr., <i>et.al.</i> (1994:14) mengelompokkan sumber daya menjadi enam (6) kelompok, salah satu dari</li> </ul>




			<p>c. Kurangnya minat investor untuk melakukan investasi di kawasan Simpang Lima Gumul.</p>	<p>enam kelompok tersebut adalah <i>facilities</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Edwards III (1980) mengungkapkan fasilitas di dalam hal ini mencakup: <i>building, equipment, land, dan supplies</i>.</li> <li>➤ Parsons (2005) membangun kemitraan (<i>partnerships</i>) antara sektor publik dan privat (atau <i>public private partnerships – PPPs</i>) dilakukan di sejumlah area kebijakan, salah satu area tersebut antara lain:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. pembangunan infrastruktur;</li> <li>2. pembangunan urban;</li> <li>3. pembangunan regional;</li> <li>4. <i>training</i> dan pendidikan;</li> <li>5. lingkungan.</li> </ol> </li> <li>➤ Parsons (2005) menambahkan bahwa alasan dari ekspansi PPPs adalah kesadaran akan adanya pemanfaatan yang diperoleh pemerintah dalam hal dana dan keahlian manajemen sektor privat serta manfaat finansial dan manfaat lain yang mungkin bisa didapatkan dari sektor privat.</li> </ul>
			<p>d. Pergeseran nilai fungsi kawasan Simpang Lima Gumul menjadi destinasi pariwisata.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Friedrich (1963) berpendapat: “... <i>a proposed course of action a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective</i></li> </ul>

				<p><i>or a purpose.</i>” (... sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ E. Anderson (1979) berpendapat bahwa kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.</li> </ul>
<p><b>Fokus 2</b></p>	<p>Pilihan-pilihan kebijakan yang harus diambil untuk peningkatan kinerja dampak kebijakan kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) sebagai <i>Central Business District</i> (CBD) di Kabupaten Kediri</p>	<p>a. Pengoptimalan pola koordinasi antar institusi SKPD yang mengelola kawasan Simpang Lima Gumul.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dwijowijoto (2003) berpendapat bahwa melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.</li> <li>➤ Hogwood dan Gunn (1978; 1986) yang disebut <i>The Top Down Approach</i>. Ada sepuluh (10) persyaratan yang disebutkan oleh Hoogwood dan Gunn untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna (<i>perfect implementation</i>). Dua dari kesepuluh persyaratan tersebut adalah tugas-tugas terperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat; dan komunikasi dan koordinasi yang</li> </ul>

			<p>sempurna.</p>
		<p>b. Memberikan kewenangan Kantor Penanaman Modal dalam hal landasan hukum tentang pengelolaan investasi di kawasan Simpang Lima Gumul.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Carter <i>et.al.</i> (1984) menunjukkan bahwa sistem implementasi yang sukses melibatkan empat tipe kontrol, satu diantaranya adalah detail logistik dan penjadwalan. Logistik yang dimaksudkan adalah sumber-sumber kebijakan yang dibutuhkan</li> <li>➤ Hogwood dan Gunn (1978; 1986) dalam untuk dapat mengimplementasikan kebijakan publik secara sempurna (<i>perfect implementation</i>), maka diperlukan beberapa diantaranya yaitu tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai dan perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.</li> </ul>



		<p>c. Memperkenalkan kawasan Simpang Lima Gumul sebagai ikon Kabupaten Kediri dan sebagai kawasan Central Business District (CBD).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Edward III dalam Widodo (2010:97) berpendapat bahwa agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk menjalankan kebijakan tersebut sehingga tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan apa yang diharapkan.</li> <li>➤ Edward III dalam Widodo (2010:97) menambahkan bajwa komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi, antara lain dimensi transmisi (<i>trasmision</i>), kejelasan (<i>clarity</i>) dan konsistensi (<i>consistency</i>).             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (<i>implementors</i>) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.</li> <li>2. Dimensi kejelasan (<i>clarity</i>) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut</li> </ol> </li> </ul>
--	--	--	--

			<p>sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.</p> <p>3. Dimensi konsistensi (<i>consistency</i>) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan.</p>
		<p>d. Mempermudah langkah masuknya investasi di kawasan Simpang Lima Gumul.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Parsons (2005) berpendapat bahwa membangun kemitraan (<i>partnerships</i>) antara sektor publik dan privat (atau <i>public private partnerships – PPPs</i>) adalah kesadaran akan adanya pemanfaatan yang diperoleh pemerintah dalam hal dana dan keahlian manajemen sektor privat serta manfaat finansial dan manfaat lain yang mungkin bisa didapatkan dari sektor privat.</li> <li>➤ Dwijowijoto (2003) berpendapat bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui kebijakan derivat/ turunan dari kebijakan publik tersebut.</li> </ul>

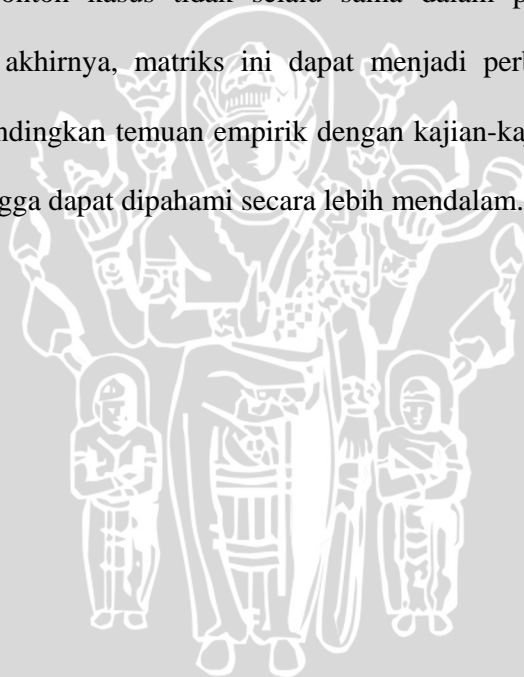
Sumber: Hasil analisis peneliti

Melihat matriks di atas, dapat disimpulkan bahwa apa yang telah ditemukan oleh peneliti di lapangan ternyata memang mendekati dengan teori-teori yang sudah dikaji oleh peneliti di bab II. Terlebih lagi dalam hal penggunaan teori dalam setiap masalah, peneliti hampir semuanya menganalisisnya dengan berpijak pada dua teori. Hal ini semakin menguatkan bahwa keberadaan di lapangan sudah ada dalam pendapat dan teori yang dikemukakan oleh para pakar. Walaupun dalam hasil temuan di lapangan memang kondisinya tidak sesuai dengan apa yang seharusnya ada di teori. Sehingga, beberapa teori dan pendapat yang tidak sesuai tersebut menjadi kendala tersendiri bagi perkembangan kawasan Simpang Lima Gumul.

Pada fokus penelitian satu, peneliti melakukan evaluasi mengenai faktor-faktor yang menjadi penghambat terwujudnya dampak kebijakan kawasan Simpang Lima Gumul (SLG) sebagai *Central Business District* (CBD) di Kabupaten Kediri. Hambatan-hambatan tersebut berasal dari dalam dan dari luar institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul. Dari hasil evaluasi, hambatan-hambatan yang berasal dari dalam (internal) terjadi karena belum sesuainya kajian teori terkait implementasi kebijakan publik yang menjadi pijakan institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul dalam melakukan implementasi pengelolaan kawasan tersebut. Hal ini dikuatkan dengan beberapa teori yang telah termuat dalam kolom teori pada matriks di atas.



Selanjutnya pada fokus penelitian dua, peneliti berusaha menemukan dan menganalisis pilihan-pilihan kebijakan untuk memperbaiki kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul. Dari hasil temuan di lapangan, ternyata pilihan-pilihan kebijakan yang akan diambil oleh institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul memang sudah ada di kajian teori dan menjadi standar sebuah implementasi kebijakan. Sehingga, hasil temuan dan telaah teoritis pun sejatinya tidak berbeda secara signifikan, walaupun dalam setiap contoh kasus tidak selalu sama dalam penggunaan teori tersebut. Hasil akhirnya, matriks ini dapat menjadi perbandingan untuk menyanding bandingkan temuan empirik dengan kajian-kajian teoritis yang sudah ada sehingga dapat dipahami secara lebih mendalam.



## BAB V

### PENUTUP

#### B. Kesimpulan

Kawasan Simpang Lima Gumul merupakan salah satu produk kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kabupaten Kediri. Dibangunnya kawasan tersebut bertujuan untuk percepatan perekonomian di Kabupaten Kediri. Kawasan Simpang Lima Gumul akan dijadikan sebagai kota baru dan dalam perkembangannya akan menjadi kawasan *Central Business District* (CBD). Artinya, kawasan tersebut akan menjadi pusat kegiatan ekonomi baik skala mikro maupun makro secara luas di Kabupaten Kediri. Pengelola kawasan Simpang Lima Gumul ini dikelola oleh tiga (3) institusi, yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Kantor Penanaman Modal (KPM) dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (Disbudpar). Bappeda sebagai koordinator dalam pengelolaan kawasan tersebut. Tujuan dibuatnya kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul adalah untuk memperbaiki dan meningkatkan perekonomian, serta pemerataan perekonomian di Kabupaten Kediri. Harapannya agar perekonomian yang berkembang di Kabupaten Kediri tidak hanya pada segi makro, namun ekonomi mikro menjadi harapan tersendiri bagi pemerintah agar kesejahteraan masyarakat Kabupaten Kediri secara luas dapat terwujud. Namun dalam perjalanannya, sejak selesainya kebijakan pembangunan tersebut, kawasan Simpang Lima Gumul tidak banyak berubah dan belum ada perkembangannya.

Berbagai kendala yang dihadapi oleh institusi-institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul ini telah memberikan efek negatif terhadap perkembangan kawasan Simpang Lima Gumul itu sendiri. Dari sebuah rangkuman, terdapat dua macam kendala yang dihadapi pengelola kebijakan ini, yaitu berasal dari internal pengelola dan dari eksternal pengelola. Dari kategori di atas, berikut ini adalah gambaran kendala-kendala dari internal maupun eksternal pengelola kawasan Simpang Lima Gumul:

### **1. Internal**

- a) Tidak ada institusi khusus yang mengelola kawasan Simpang Lima Gumul. Hal ini dikarenakan bahwa kawasan Simpang Lima Gumul dikelola oleh beberapa institusi SKPD. Sehingga keterbatasan komunikasi menjadi kendala tersendiri dalam penarikan sebuah keputusan yang akan diambil. Perlunya banyak waktu dalam hal koordinasi sehingga membuat perkembangan kawasan Simpang Lima Gumul sedikit banyak telah terhambat.
- b) Kantor Penanaman Modal belum memiliki landasan hukum dalam pengelolaan investasi di kawasan Simpang Lima Gumul. Peran yang sangat penting diemban oleh Kantor Penanaman Modal dalam aspek pengelolaan investasi, mulai dari masuknya investor hingga dalam hal manajemen permodalan yang ada di kawasan Simpang Lima Gumul. Namun, dari pentingnya peran yang menjadi tugas dari Kantor Penanaman Modal, ternyata lembaga tersebut belum memiliki payung hukum terkait permodalan atau investasi di kawasan Simpang Lima



Gumul. Sehingga, peran yang dilakukan Kantor Penanaman Modal dirasakan belum ada dan membuat lembaga tersebut tidak bisa bergerak dengan leluasa dalam aspek mengelola investasi di kawasan tersebut.

c) Koordinasi yang belum maksimal antara institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul. Keberadaan Kantor Penanaman Modal yang belum memiliki payung hukum membuat perannya selama ini hampir sama dengan Dinas Kebudayaan dan pariwisata, yaitu terkait promosi kawasan Simpang Lima Gumul. Koordinasi yang belum optimal telah dirasakan para pengelola kawasan Simpang Lima Gumul. Dari kurangnya koordinasi tersebut, perkembangan kawasan Simpang Lima Gumul terasa jalan di tempat.

d) Kurangnya alokasi anggaran dalam pengelolaan kawasan Simpang Lima Gumul. Walaupun dalam proses penelitian, peneliti tidak bisa mendapatkan data secara riil mengenai anggaran kebijakan pembangunan sampai alokasi anggaran dalam pengelolaan kawasan Simpang Lima Gumul, namun pada observasi peneliti, dapat ditarik kesimpulan bahwa kawasan Simpang Lima Gumul mengalami kendala pada aspek kurangnya investor yang masuk ke kawasan tersebut, bukan alokasi anggaran untuk mengelola kawasan itu. Karena, kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul sebenarnya sudah dapat dinikmati dan sejatinya sudah siap untuk dibangun berbagai pertokoan, industri atau pasar. Sehingga peneliti menyimpulkan bahwa penemuan data ini kurang

objektif terkait kendala yang dihadapi institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul saat ini.

## 2. Eksternal

- a) Letak kawasan Simpang Lima Gumul dinilai kurang strategis dari pusat keramaian. Pada kendala ini, peneliti telah mengobservasi keramaian yang ada di kawasan Simpang Lima Gumul. Kawasan ini ramai di hari-hari tertentu, yakni pada malam Minggu, Minggu pagi, dan pada hari libur nasional. Sehingga, untuk membuat kawasan ini menjadi sebuah pusat kegiatan ekonomi atau *Central Business District* (CBD) masih jauh dari kata terwujud. Karena faktor tingkat keramaian menjadi kendala yang sangat menghambat perkembangan kawasan Simpang Lima Gumul ini.
- b) Belum adanya fasilitas yang menunjang kegiatan perekonomian. Bangunan yang terdapat di kawasan Simpang Lima Gumul antara lain Monumen Simpang Lima Gumul, *Convention Hall*, Terminal Gumul, Bank Daerah, dan *Gumul Paradise Island*. Dalam kaitannya dengan perekonomian, hingga saat ini masih belum ada fasilitas permanen yang menunjang kegiatan jual-beli di kawasan tersebut. Satu-satunya fasilitas jual-beli adalah Pasar Tugu. Pasar Tugu bukanlah pasar permanen, dan penjualnya pun hanya penduduk sekitar kawasan Simpang Lima Gumul. Sehingga, belum adanya fasilitas yang menunjang kegiatan perekonomian ini juga menghambat terwujudnya CBD Kabupaten Kediri ini.

- c) Kurangnya minat investor untuk melakukan investasi di kawasan Simpang Lima Gumul. Banyak dan tidaknya investor yang akan menentukan kebijakan pembangunan kawasan Simpang Lima Gumul ini berhasil atau tidak. Karena memang kawasan ini ditujukan untuk dikembangkan oleh investor. Namun hingga saat ini hanya PT. Panorama Wisata Sejahtera, satu-satunya investor yang ada di kawasan tersebut. Di sisi lain, PT. Panorama Wisata Sejahtera adalah swasta dalam bidang wisata, bukan perdagangan maupun industri. Hal ini sejatinya sangat menghambat pertumbuhan di kawasan Simpang Lima Gumul.
- d) Beralihnya fungsi kawasan Simpang Lima Gumul menjadi kegiatan pariwisata. Minimnya kegiatan perekonomian di kawasan Simpang Lima Gumul ternyata menimbulkan dampak lain, yakni mindset masyarakat saat ini apabila melihat kawasan Simpang Lima Gumul adalah sebuah destinasi wisata. Keberadaan *Gumul Paradise Island* (GPI) juga menguatkan pemikiran tersebut. Beralihnya fungsi ini juga sedikit banyak menghambat perkembangan kawasan Simpang Lima Gumul.

Dalam kaitannya dengan sebuah perkembangan kawasan Simpang Lima Gumul, dan mempertimbangkan kendala-kendala yang telah dihadapi oleh para pengelola kawasan Simpang Lima Gumul, kebijakan ini dapat diperbaiki ke depannya melalui pilihan kebijakan. Pilihan kebijakan tersebut dilakukan oleh para pengelola kawasan Simpang Lima Gumul. Adapun beberapa langkah kebijakan yang diambil dalam perbaikan kebijakan kawasan Simpang Lima Gumul, antara lain:



1. Pengoptimalan pola koordinasi antar institusi SKPD yang mengelola kawasan Simpang Lima Gumul. Perbaikan pola komunikasi antar pengelola kawasan Simpang Lima Gumul harus segera dievaluasi dan dioptimalkan kembali. Hal ini bertujuan untuk pengambilan langkah selanjutnya dalam mengembangkan kawasan Simpang Lima Gumul. Karena sebaik-baiknya sebuah kebijakan, yang sangat berperan adalah lembaga dan sumber daya manusianya.
2. Memberikan kewenangan Kantor Penanaman Modal dalam hal landasan hukum tentang pengelolaan investasi di kawasan Simpang Lima Gumul. Payung hukum sangat diperlukan oleh Kantor Penanaman Modal saat ini. Hal ini bertujuan untuk mengatur langkah-langkah investasi dan mengelola investasi di kawasan Simpang Lima Gumul. Dengan adanya payung hukum tersebut, Kantor Penanaman Modal akan lebih mudah dalam menarik para investor untuk masuk ke kawasan Simpang Lima Gumul.
3. Memperkenalkan kawasan Simpang Lima Gumul sebagai ikon Kabupaten Kediri dan sebagai kawasan *Central Business District* (CBD). Saat ini, kawasan Simpang Lima Gumul terkenal dengan pemandangannya yang indah. Walau demikian, kawasan ini sejatinya bukan tempat untuk berwisata, namun untuk pusat perdagangan di Kabupaten Kediri. Walaupun dalam perkenalannya, kawasan ini lebih cenderung menjadi destinasi wisata. Kondisi seperti ini harus segera dievaluasi dan memperbaiki aspek-aspek promosi tentang kawasan Simpang Lima Gumul. Memperkenalkan kawasan Simpang Lima Gumul, akan lebih tepat lagi dikenalkan sebagai ikon

Kabupaten Kediri dan sebagai *Central Business District* (CBD) di Kabupaten Kediri.

4. Mempermudah langkah masuknya investasi di kawasan Simpang Lima Gumul. Minimnya investor di kawasan Simpang Lima Gumul harus segera dievaluasi dan diperbaiki dalam langkah menarik investor masuk ke kawasan tersebut. Hal ini dapat diatasi dengan mempermudah langkah para investor untuk masuk ke kawasan Simpang Lima Gumul. Seperti dengan mempermudah perijinan, mempermudah pembebebasan lahan, dan mempromosikan usaha-usaha atau perdagangan yang dilakukan oleh pihak investor. Dengan cara seperti ini, ketertarikan investor pada kawasan Simpang Lima Gumul akan meningkat dan kawasan tersebut dapat berkembang.

### **C. Saran**

Berdasarkan atas kesimpulan yang telah dijelaskan dari hasil penelitian, maka peneliti mencoba memberikan saran sebagai bahan pertimbangan bagi para pengelola kawasan Simpang Lima Gumul. Saran tersebut antara lain:

#### **1. Memperjelas Tupoksi institusi pengelola kawasan Simpang Lima Gumul.**

Saran yang diberikan peneliti salah satunya adalah memperjelas Tupoksi (tugas pokok dan fungsi) dari para pengelola kawasan Simpang Lima Gumul agar lebih mudah dalam menjalankan tanggung jawabnya. Hal ini penting karena dalam penelitian yang dilakukan peneliti, keberadaan Dinas Kebudayaan dan pariwisata dengan Kantor Penanaman Modal

melakukan fungsi yang sama. Hal ini harus segera dibenahi oleh Bappeda karena Bappeda sebagai koordinator pengelola kawasan Simpang Lima Gumul.

## **2. Melakukan evaluasi pada internal pengelola sebulan sekali.**

Pentingnya evaluasi internal pengelola kawasan Simpang Lima Gumul juga akan memberikan efek positif dalam perjalanan mengelola kawasan tersebut. Karena dengan evaluasi, Bappeda dapat memonitor tugas-tugas yang telah dilaksanakan dan yang belum dilaksanakan oleh Disbudpar dan KPM. Selain itu, intensitas pertemuan tersebut dalam menjalin komunikasi secara kontinu. Sehingga apabila terdapat kendala di internal maupun eksternal, dapat diperbaiki dengan cepat dan tepat.

## **3. Menarik perhatian masyarakat untuk datang ke kawasan Simpang Lima Gumul.**

Untuk menjadikan kawasan Simpang Lima Gumul menjadi kawasan yang ramai oleh pengunjung, Pemerintah Kabupaten Kediri disarankan untuk membuat fasilitas umum seperti taman kota, pasar tradisional, gazebo, *wifi* gratis dan lain sebagainya. Hal ini bertujuan agar banyak yang datang ke kawasan tersebut. Sehingga kegiatan perekonomian pun akan muncul dengan sendirinya. Dan pada saat itulah para investor akan mulai tertarik dengan kawasan Simpang Lima Gumul.



#### **4. Memperkuat usaha kecil menengah (UKM) yang ada di Kabupaten Kediri dan Pembuatan Sentra UKM di kawasan Simpang Lima Gumul.**

Usaha kecil menengah (UKM) di Kabupaten Kediri sangat beraneka ragam seperti getuk pisang, tahu kuning dan masih banyak yang lainnya. Kondisi seperti ini harus dimanfaatkan oleh pengelola kawasan Simpang Lima Gumul. Dengan produk-produk masyarakat yang murah dan bersaing, akan dapat meningkatkan perekonomian mikro juga di Kabupaten Kediri. Selain itu, Kabupaten Kediri tidak perlu mengimpor hasil UKM dari daerah lain. Penguatan ekonomi mikro akan menunjang perekonomian makro di kawasan tersebut.

Agar penjualan produk-produk UKM yang telah dihasilkan di Kabupaten Kediri dapat meningkat, maka diperlukan adanya sentra UKM di kawasan Simpang Lima Gumul. Hal ini bertujuan agar UKM dapat dimanfaatkan secara maksimal di kawasan ini. Terlebih lagi, sesuai dengan tujuan dibangunnya kawasan Simpang Lima Gumul adalah untuk meningkatkan perekonomian masyarakat bawah, maka sentra UKM ini akan menunjang perkembangan kawasan ini kedepannya. Pemerintah Kabupaten Kediri harus mengawali program ini agar menjadi stimulus investor-investor untuk masuk menanamkan modalnya di kawasan Simpang Lima Gumul. Sehingga dampak kebijakan kawasan ini terhadap peningkatan perekonomian akan dapat dirasakan secara maksimal.

## DAFTAR PUSTAKA

- Djojohadikusumo, Sumitro. 1994. *Perkembangan Pemikiran Ekonomi, Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan dan Ekonomi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Dialihbahasakan oleh Samodra Wibawa dkk. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hariyono, Paulus. 2010. *Perencanaan Pembangunan Kota dan Perubahan Paradigma*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hadi, Sutrisno. 1986. *Metodologi Research: Untuk Penulisan Paper, Skripsi, Thesis, dan Disertasi*. Yogyakarta: Yayasan Penerbitan Fakultas Psikologi UGM
- <http://mdgs-dev.bps.go.id>. Diakses pada tanggal 12 Februari 2013.
- <http://www.kedirikab.go.id> Diakses pada tanggal 12 Februari 2013.
- <http://blog.ub.ac.id> Diakses pada tanggal 30 September 2013
- <http://sos-kediri.blogspot.com> Diakses pada tanggal 30 September 2013
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik: Berbasis Dynamic Policy Analisis*. Yogyakarta: Gava Media.
- Islamy, M. Irfan. 1991. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Johnson, James H. 1972. *Urban Geograpy: An Introductory Analysis*. Second Edition. London: Pergamon Press.
- Moleong, Lexy J. 2011. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Nazir. 1988. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Nugroho, Iwan, dan Dahuri, Rokhmin. 2004. *Pembangunan Wilayah Perspektif Ekonomi, Sosial, dan Lingkungan*. Jakarta: LP3ES.
- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy: Pengantar Teori & Praktik Analisis Kebijakan*. Dialihbahasakan oleh Tri Wibowo Budi S. Jakarta: Kencana.

- Peraturan Daerah Kabupaten Kediri Nomor 14 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kediri Tahun 2010-2030
- Pontoh, Nia. K, dan Kustiawan, Iwan. 2009. *Pengantar Perencanaan Perkotaan*. Bandung: Penerbit ITB.
- Sugiyono. 2006. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta.
- Sukidin, Damai Darmadi. 2009. *Administrasi Publik*. Yogyakarta: LaksBang Pressindo.
- Sumodiningrat, Gunawan. 2009. *Mewujudkan Kesejahteraan Bangsa Menanggulangi Kemiskinan dengan Prinsip Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Suparlan, Parsudi. 1995. *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Suryono, Agus. 2010. *Dimensi-Dimensi Prima Teori Pembangunan*. Malang: UB Press.
- Swasono, Sri Edi. 2004. *Kebersamaan dan Asas Kekeluargaan, Kerakyatan, Nasionalisme dan Kemandirian*. Jakarta: UNJ-Press.
- Syahyuti. 2006. *30 Konsep dalam Pembangunan Pedesaan dan Pertanian*. Jakarta: Bina Rena Pariwara.
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI Bandung.
- Todaro, Michael P. 1987. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Dialihbahasakan oleh Burhanuddin Abdullah. Jakarta: Erlangga.
- Thoha, Miftah. 2007. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Wahab, Solichin Abdul. 2005. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Edisi Kedua. Jakarta: Bumi Aksara.
- , 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang: UMM Press.
- , 2012. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.



Widodo, Joko. 2010. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayu Media.  
Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Presindo.



## LAMPIRAN

## Lampiran 1

## Pedoman Wawancara

## A. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPEEDA) Kabupaten Kediri

1. Dalam bentuk apakah kebijakan pembangunan SLG dituangkan? (*Perda/ UU/ RTRW/ RPJMD*)
2. Apa saja peranan/ fungsi **BAPPEDA** dalam pengelolaan Simpang Lima Gumul (SLG) sebagai *Central Business District* (CBD) Kabupaten Kediri?
3. Apa saja target-target yang dibebankan Pemerintah Daerah Kabupaten Kediri kepada **BAPPEDA** untuk mewujudkan kawasan CBD-SLG Kab. Kediri?
4. Bagaimanakah langkah-langkah yang akan diambil **BAPPEDA** dalam mewujudkan target-target tersebut?
5. Apa saja kendala yang selama ini dihadapi oleh **BAPPEDA** dan apa penyebab kendala tersebut muncul serta bagaimana cara mengatasi kendala tersebut?
6. Bagaimana harapan **BAPPEDA** dalam pengelolaan SLG ke depan agar CBD dapat terwujud?

## B. Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri

1. Apa saja peranan/ fungsi **Kantor Penanaman Modal** dalam pengelolaan Simpang Lima Gumul (SLG) sebagai *Central Business District* (CBD) Kabupaten Kediri?
2. Apa saja target-target yang dibebankan Pemerintah Daerah Kabupaten Kediri (**BAPPEDA**) kepada **Kantor Penanaman Modal** untuk mewujudkan CBD Kab. Kediri?
3. Bagaimanakah langkah-langkah yang diambil **Kantor Penanaman Modal** dalam mewujudkan target-target tersebut?

4. Apa saja kendala yang selama ini dihadapi oleh **Kantor Penanaman Modal** dan apa penyebab kendala tersebut muncul serta bagaimana cara mengatasi kendala tersebut?
5. Selama ini, apa saja keberhasilan-keberhasilan **Kantor Penanaman Modal** dalam mewujudkan kawasan CBD-SLG?
6. Bagaimana harapan **Kantor Penanaman Modal** dalam pengelolaan SLG ke depan agar CBD dapat terwujud?

### C. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (DISBUDPAR) Kabupaten Kediri

1. Apa saja peranan/ fungsi **DISBUDPAR** dalam pengelolaan Simpang Lima Gumul (SLG) sebagai *Central Business District* (CBD) Kabupaten Kediri?
2. Apa saja target-target yang dibebankan Pemerintah Daerah Kabupaten Kediri (BAPPEDA) kepada **DISBUDPAR** untuk mewujudkan CBD Kab. Kediri?
3. Bagaimanakah langkah-langkah yang diambil **DISBUDPAR** dalam mewujudkan target-target tersebut?
4. Apa saja kendala yang selama ini dihadapi oleh **DISBUDPAR** dan apa penyebab kendala tersebut muncul serta bagaimana cara mengatasi kendala tersebut?
5. Selama ini, apa saja keberhasilan-keberhasilan **DISBUDPAR** dalam mewujudkan CBD tersebut?
6. Bagaimana harapan **DISBUDPAR** dalam pengelolaan SLG ke depan agar CBD dapat terwujud?



Lampiran 2

Surat Izin Survey Penelitian



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI

Jalan. MT. Haryono 163, Malang 65145, Indonesia  
Telp. +62-341-553737, 568914, 558226 ; Fax. +62-341-558227  
E-mail : [fia@ub.ac.id](mailto:fia@ub.ac.id) <http://www.fia.ub.ac.id>

Program Studi : • Sarjana : - Ilmu Administrasi Publik - Administrasi Pemerintahan - Perencanaan Pembangunan - Ilmu Perpustakaan - Ilmu Administrasi Bisnis  
- Perijakan - Bisnis Internasional - Hospitality dan Pariwisata  
• Magister : - Ilmu Administrasi Publik - Ilmu Administrasi Bisnis • Doktor Ilmu Administrasi

Nomor : 5241/UN 10.3/PG/2013  
Lampiran : -  
Perihal : Riset/Survey

Kepada : Yth. Kepala Badan  
Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Kediri  
Jl. Soekarno Hatta No.1

Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang mohon dengan hormat bantuan Bapak/Ibu/Saudara untuk memberikan kesempatan melakukan riset/survey bagi mahasiswa:

Nama : Riza Aditya  
Alamat : RT 020 RW 004 Dusun Purworejo, Desa Kepung, Kecamatan  
Kepung, Kabupaten Kediri  
NIM : 0910310298  
Jurusan : Administrasi Publik  
Konsentrasi : -  
Tema : **Evaluasi Kebijakan Pembangunan Kawasan Sebagai *Central Business District* (CBD) (Studi Kasus tentang Pembangunan Kawasan Simpang Lima Gumul di Kabupaten Kediri)**  
Lamanya : 1 (satu) Bulan  
Peserta : 1 (satu) Orang

Demikian atas bantuan dan kesediaan Bapak/Ibu/Saudara, kami ucapkan terima kasih.

Malang, 15 Mei 2013

Menyetujui



Dr. M.R. Khaiful Muluk, M.Si  
NIP. 19710510199803 1 004

Dr. M.R. Khaiful Muluk, M.Si  
NIP. 19710510199803 1 004

## Lanjutan



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI

Jalan. MT. Haryono 163, Malang 65145, Indonesia  
Telp. +62-341-553737, 568914, 558226 ; Fax. +62-341-558227  
E-mail : [fia@ub.ac.id](mailto:fia@ub.ac.id) <http://www.fia.ub.ac.id>

Program Studi : • Sarjana : - Ilmu Administrasi Publik - Administrasi Pemerintahan - Perencanaan Pembangunan - Ilmu Perpustakaan, - Ilmu Administrasi Bisnis  
- Perpejakan - Bisnis Internasional - Hospitality dan Pariwisata  
• Magister : - Ilmu Administrasi Publik - Ilmu Administrasi Bisnis • Doktor Ilmu Administrasi

Nomor : ...../UN 10.3/PG/2013  
Lampiran : -  
Perihal : Riset/Survey

Kepada: : Yth. Kepala Badan  
Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kediri  
Jl. Soekarno Hatta No.1

Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang mohon dengan hormat bantuan Bapak/Ibu/Saudara untuk memberikan kesempatan melakukan riset/survey bagi mahasiswa:

Nama : Riza Aditya  
Alamat : RT 020 RW 004 Dusun Purworejo, Desa Kepung, Kecamatan  
Kepung, Kabupaten Kediri  
NIM : 0910310298  
Jurusan : Administrasi Publik  
Konsentrasi : -  
Tema : **Evaluasi Kebijakan Pembangunan Kawasan Sebagai *Central Business District (CBD)*** (Studi Kasus tentang Pembangunan Kawasan Simpang Lima Gumul di Kabupaten Kediri)  
Lamanya : 1 (satu) Bulan  
Peserta : 1 (satu) Orang

Demikian atas bantuan dan kesediaan Bapak/Ibu/Saudara, kami ucapkan terima kasih.

Malang, 15 Mei 2013

Menyetujui



Dekan, Jurusan Administrasi Publik

**Dr. M.R. Khairul Mutuk, M.Si**  
NIP. 19710510 199803 1 004

Lanjutan



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI

Jalan. MT. Haryono 163, Malang 65145, Indonesia  
Telp. +62-341-553737, 568914, 558226 ; Fax. +62-341-558227  
E-mail : [fia@ub.ac.id](mailto:fia@ub.ac.id) <http://www.fia.ub.ac.id>

Program Studi : • Sarjana - Ilmu Administrasi Publik - Administrasi Pemerintahan - Perencanaan Pembangunan - Ilmu Perpustakaan, - Ilmu Administrasi Bisnis  
- Perpajakan - Bisnis Internasional - Hospitality dan Pariwisata  
• Magister : - Ilmu Administrasi Publik - Ilmu Administrasi Bisnis • Doktor Ilmu Administrasi

Nomor : ...../UN 10.3/PG/2013  
Lampiran : -  
Perihal : Riset/Survey

Kepada : Yth. Kepala Dinas  
Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kediri  
Jl. PB. Sudirman No. 141

Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang mohon dengan hormat bantuan Bapak/Ibu/Saudara untuk memberikan kesempatan melakukan riset/survey bagi mahasiswa:

Nama : Riza Aditya  
Alamat : RT 020 RW 004 Dusun Purworejo, Desa Kepung, Kecamatan  
Kepung, Kabupaten Kediri  
NIM : 0910310298  
Jurusan : Administrasi Publik  
Konsentrasi : -  
Tema : **Evaluasi Kebijakan Pembangunan Kawasan Sebagai *Central Business District (CBD)*** (Studi Kasus tentang Pembangunan Kawasan Simpang Lima Gumul di Kabupaten Kediri)  
Lamanya : 1 (satu) Bulan  
Peserta : 1 (satu) Orang

Demikian atas bantuan dan kesediaan Bapak/Ibu/Saudara, kami ucapkan terima kasih.

Malang, 15 Mei 2013

Menyetujui

a.n. Dekan

Ilmu Administrasi Publik



Dr. M.R. Khaiqul Muluk, M.Si  
NIP. 19710510 199803 1 004



Lanjutan



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI

Jalan. MT. Haryono 163, Malang 65145, Indonesia  
Telp. +62-341-553737, 568914, 558226 ; Fax. +62-341-558227  
E-mail : [fia@ub.ac.id](mailto:fia@ub.ac.id) <http://www.fia.ub.ac.id>

Program Studi :  
• Sarjana : - Ilmu Administrasi Publik - Administrasi Pemerintahan - Perencanaan Pembangunan - Ilmu Perpustakaan, - Ilmu Administrasi Bisnis  
- Perpajakan - Bisnis Internasional - Hospitality dan Pariwisata  
• Magister : - Ilmu Administrasi Publik - Ilmu Administrasi Bisnis • Doktor Ilmu Administrasi

Nomor : ...../UN 10.3/PG/2013  
Lampiran : -  
Perihal : Riset/Survey

Kepada: : Yth. Kepala Kantor  
Penanaman Modal Kabupaten Kediri  
Jl. Soekarno Hatta No.1

Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang mohon dengan hormat bantuan Bapak/Ibu/Saudara untuk memberikan kesempatan melakukan riset/survey bagi mahasiswa:

Nama : Riza Aditya  
Alamat : RT 020 RW 004 Dusun Purworejo, Desa Kepung, Kecamatan  
Kepung, Kabupaten Kediri  
NIM : 0910310298  
Jurusan : Administrasi Publik  
Konsentrasi : -  
Tema : **Evaluasi Kebijakan Pembangunan Kawasan Sebagai Central Business District (CBD)** (Studi Kasus tentang Pembangunan Kawasan Simpang Lima Gumul di Kabupaten Kediri)  
Lamanya : 1 (satu) Bulan  
Peserta : 1 (satu) Orang

Demikian atas bantuan dan kesediaan Bapak/Ibu/Saudara, kami ucapkan terima kasih.

Malang, 15 Mei 2013

Menyetujui



Dr. M.R. Khairul Muluk, M.Si  
NIP. 19710510 199803 1 004

Lanjutan



**PEMERINTAH KABUPATEN KEDIRI**  
**BADAN KESATUAN BANGSA, POLITIK DAN PERLINDUNGAN MASYARAKAT**  
Jalan Soekarno Hatta Nomor 1 Telp. (0354) 681226 - 689969  
KEDIRI

Kediri, 30 Mei 2013

Nomor : 070/310/418.62/2013  
Sifat : Biasa  
Lampiran : -  
Perihal : Rekomendasi

KEPADA  
YTH. SDR. 1. KEPALA BAPPEDA  
2. KEPALA DISBUDPAR  
3. KAKAN PENANAMAN MODAL  
KABUPATEN KEDIRI

**REKOMENDASI**

Menunjuk Surat dari Saudara Ketua Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang tanggal 15 Mei 2013 Nomor : 5241/UN10.3/PG/2013 perihal Riset/Survey

Berdasarkan :

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ;
2. Permendagri Nomor 64 Tahun 2011;
3. Peraturan Daerah Kabupaten Kediri Nomor 29 Tahun 2008;
4. Peraturan Bupati Kediri Nomor 21 Tahun 2007;
5. Peraturan Bupati Kediri Nomor 55 Tahun 2008;
6. Surat Edaran Bupati Kediri tanggal 6 Januari 2006 Nomor 973/038/418.58/2006 Perihal Penerbitan Rekomendasi PKL / Survey / Riset / PSG / Prakerin dan sejenisnya

Bersama ini diberitahukan bahwa :

Nama : **RIZA ADITYA**  
Pekerjaan : Mahasiswa Universitas Brawijaya Malang  
Alamat : Jl. MT. Haryono 163 Malang  
Kebangsaan : *Indonesia*

Diberikan Rekomendasi untuk mengadakan kegiatan dimaksud di Unit / Wilayah Kerja Saudara dengan :

Judul : *Evaluasi Kebijakan Pembangunan Kawasan Sebagai Central Business District (CBD) ( Studi Kasus Tentang Pembangunan Kawasan Simpang Lima Gumul di Kabupaten Kediri ).*  
Penanggung jawab : Dr. M.R. Khairul Muluk, M.Si  
(Ketua Jurusan Administrasi Publik)  
Waktu : 1 (satu) bulan dimulai sejak tanggal rekomendasi diterbitkan  
Lokasi : Bappeda, Disbudpar dan Kantor Penanaman Modal Kab. Kediri .  
Peserta : -

Penerima rekomendasi wajib mentaati peraturan dan tata tertib yang berlaku dan apabila selesai melaksanakan kegiatannya diwajibkan memberikan laporan.

Demikian Rekomendasi ini dikeluarkan untuk dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

a.n. KEPALA BAKESBANGPOLLINMAS  
KABUPATEN KEDIRI  
Kepala Bidang PKS.



TEMBUSAN : Kepada Yth.

1. Ibu Bupati Kediri ( sebagai laporan );
2. Sdr. Kepala Bappeda Kab. Kediri;
3. Sdr. Rektor Universitas Brawijaya Malang;
4. Sdr. Yang bersangkutan.

Lampiran 3

Surat Keterangan Selesai Penelitian



PEMERINTAH KABUPATEN KEDIRI  
**KANTOR PENANAMAN MODAL**  
Alamat : Jl. Soekarno-Hatta No. 01 Telp. (0354) 686099  
**K E D I R I**

SURAT KETERANGAN

Nomor : 800 / 991 / 418.71 / 2013

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Ir. ANDES ERWANTO,MM.  
Jabatan : KEPALA KANTOR PENANAMAN MODAL  
KABUPATEN KEDIRI

Menerangkan bahwa :

Nama : RIZA ADITYA  
Tempat, Tanggal Lahir : KEDIRI, 6 FEBRUARI 1990  
Jurusan/ : ADMINISTRASI PUBLIK  
Fakultas : ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
Universitas : UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
Nomor Induk Mahasiswa : 0910310298

Telah melakukan penelitian/ riset di Kantor Penanaman Modal Kabupaten Kediri mulai tanggal 31 Mei s.d 28 Juni 2013 dengan judul : "Evaluasi Kebijakan Pembangunan Kawasan Simpang Lima Gumul sebagai Central Business District (CBD) Kabupaten Kediri" (Studi Kasus tentang Pembangunan Kawasan Simpang Lima Gumul di Kabupaten Kediri).

Demikian surat keterangan ini dibuat untuk dipergunakan sebaik-baiknya.

Kediri, 31 Juli 2013

KEPALA KANTOR PENANAMAN MODAL  
KABUPATEN KEDIRI

Ir. ANDES ERWANTO,MM.  
Pembina Tk.I  
NIP.49650314 199202 1 001



## Lanjutan



**PEMERINTAH KABUPATEN KEDIRI**  
**DINAS KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA**  
 Jl. Panglima Sudirman Nomor 141 Telp. (0354) 691776  
 Website : [www.kedirikab.go.id](http://www.kedirikab.go.id) - Email : [parsenibud@kedirikab.go.id](mailto:parsenibud@kedirikab.go.id)  
**KEDIRI**

**SURAT KETERANGAN**

Nomor : 070 / 943 / 418.56 / 2013

Yang bertanda tangan di bawah ini :

**KEPALA DINAS KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA KABUPATEN KEDIRI**

Menerangkan bahwa:

Nama	: RIZA ADITYA
Tempat, Tanggal Lahir	: KEDIRI, 6 FEBRUARI 1990
Jurusan/	: ADMINISTRASI PUBLIK
Fakultas	: ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
Universitas	: UNIVERSITAS BRAWIJAYA
Nomor Induk Mahasiswa	: 0910310298

Telah melakukan penelitian/ riset di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kab. Kediri mulai tanggal 31 Mei s.d 28 Juni 2013 dengan judul:

"Evaluasi Kebijakan Pembangunan Kawasan Simpang Lima Gumul sebagai *Central Business District* (CBD) Kabupaten Kediri" (Studi Kasus tentang Pembangunan Kawasan Simpang Lima Gumul di Kabupaten Kediri).

Demikian surat keterangan ini dibuat untuk dipergunakan sebaik-baiknya.

Kediri, 31 Juli 2013

KEPALA DINAS  
 KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA  
 KABUPATEN KEDIRI



**JOKO SUWONO, S.Sos., M.A.P.**

Pembina  
 NIP.19750103 199311 1 001

**Lampiran 4**

**Dokumentasi**

**Foto Kegiatan Survey Penelitian**



**Foto Kondisi Keadaan Kawasan Simpang Lima Gumul**



**Foto Kondisi Terminal Gumul**





**Lanjutan**



**Foto Gumul Paradise Island (GPI)**



**Foto Monumen Simang Lima Gumul**





**Lanjutan**



**Foto Convention Hall**



**Foto Bank Daerah**



Lampiran 5

Dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kediri Tahun 2010-2030

SALINAN



**PEMERINTAH KABUPATEN KEDIRI**

**PERATURAN DAERAH KABUPATEN KEDIRI  
NOMOR 14 TAHUN 2011**

**TENTANG**

**RENCANA TATA RUANG WILAYAH  
KABUPATEN KEDIRI  
TAHUN 2010 - 2030**



- i. mengembangkan kegiatan industri terutama diarahkan pada industri pendukung pertanian, yang ramah lingkungan;
  - g. mengembangkan dan meningkatkan kegiatan pariwisata alam, buatan, dan sejarah secara terintegrasi; dan
  - h. mengembangkan permukiman yang aman, nyaman, dan seimbang serta mempertimbangkan daya dukung lingkungan.
- (9) Strategi pengembangan kawasan yang diprioritaskan untuk mendukung sektor ekonomi potensial, pengembangan wilayah barat, dan daya dukung lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf i, meliputi:
- a. mendorong pengembangan sentra ekonomi agropolitan dan pusat bisnis;
  - b. mendorong pengembangan pariwisata terpadu dengan mengoptimalkan pemanfaatan kawasan bersejarah dan potensi alam;
  - c. mendorong pemenuhan pelayanan kebutuhan dasar masyarakat di daerah sulit air dan kekeringan; dan
  - d. mengendalikan kualitas lingkungan hidup.

### BAB III RENCANA STRUKTUR RUANG WILAYAH KABUPATEN

#### Bagian Kesatu Umum

##### Pasal 7

- (1) Rencana struktur ruang diwujudkan berdasarkan arahan pengembangan sistem pusat kegiatan dan sistem jaringan prasarana wilayah.
- (2) Sistem pusat kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas:
  - a. pusat kegiatan;
  - b. peran pusat kegiatan; dan
  - c. perwilayahan.
- (3) Sistem jaringan prasarana wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas:
  - a. sistem jaringan transportasi;
  - b. sistem jaringan energi;
  - c. sistem jaringan telekomunikasi;
  - d. sistem jaringan sumber daya air; dan
  - e. sistem jaringan prasarana lainnya.
- (4) Rencana struktur ruang wilayah digambarkan dalam peta dengan tingkat ketelitian minimal 1:50.000 sebagaimana tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.



## Lanjutan

18

### Bagian Kedua Sistem Pusat Kegiatan

#### Pasal 8

- (1) Pusat kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf a, ditentukan secara hirarkis meliputi:
- PKL di perkotaan Ngasem dan Pare;
  - PKLp di perkotaan Papar, Wates, Ngadiluwih, Semen, dan Grogol;
  - PPK di perkotaan Tarokan, Banyakan, Mojo, Kras, Kandat, Ringinrejo, Ngancar, Gampengrejo, Gurah, Pagu, Plosoklaten, Puncu, Kepung, Kandangan, Badas, Kunjang, Purwoasri, dan Plemahan; dan
  - PPL di Desa Kalipang dan Bakalan Kecamatan Grogol, Desa Jati Kecamatan Tarokan, Desa Tiron Kecamatan Banyakan, Desa Tales dan Wonorejo Kecamatan Ngadiluwih, Desa Ngadi, Kranding, Kedawung, Mondo Kecamatan Mojo, Desa Pelas dan Jemekan Kecamatan Kras, Desa Blabak Kecamatan Kandat, Desa Sumberagung dan Duwet Kecamatan Wates, Desa Bedali Kecamatan Ngancar, Desa Tiru Kidul dan Turus Kecamatan Gurah, Desa Bulupasar Kecamatan Pagu, Desa Pranggang dan Klanderan, Kecamatan Plosoklaten, Desa Sidomulyo Kecamatan Puncu, Desa Brumbung Kecamatan Kepung, Desa Karangtengah Kecamatan Kandangan, Desa Kepuh Kecamatan Papar, Desa Kuwik Kecamatan Kunjang, Desa Karangpakis dan Sumberjo Kecamatan Purwoasri, Desa Wonokerto Kecamatan Plemahan, Desa Puhsarang Kecamatan Semen.
- (2) Peran pusat kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b, meliputi:
- perkotaan Ngasem sebagai pusat pemerintahan kabupaten, pusat pengolahan hasil pertanian, pusat industri, pusat bisnis regional, pusat pelayanan kesehatan, pusat jasa pariwisata, dan pusat pendidikan tinggi;
  - perkotaan Pare sebagai pusat pemerintahan kabupaten, pusat pengolahan hasil pertanian tanaman pangan dan peternakan, industri, pusat perdagangan regional, pusat pelayanan kesehatan, pusat jasa pariwisata, dan pusat pendidikan tinggi;
  - perkotaan Papar sebagai pusat pemerintahan kecamatan, pusat pengolahan hasil pertanian tanaman pangan dan perkebunan, pusat perdagangan lokal, pusat transportasi lokal;
  - perkotaan Wates sebagai pusat pemerintahan kecamatan, pusat pengolahan hasil pertanian tanaman pangan dan perkebunan, pusat transportasi lokal, pusat perdagangan lokal, pusat pengembangan agroindustri;
  - perkotaan Ngadiluwih sebagai pusat pemerintahan kecamatan, pusat pengolahan hasil pertanian tanaman pangan dan perkebunan, pusat perdagangan lokal, sentra tanaman hias dan ikan hias;

## Lanjutan

19

- f. perkotaan Semen sebagai pusat pemerintahan kecamatan, pusat jasa pariwisata alam dan religi, pusat perdagangan lokal;
  - g. perkotaan Grogol sebagai pusat pemerintahan kecamatan, pusat perdagangan regional, pusat pendidikan;
  - h. PPK sebagai pusat pemerintahan kecamatan dan pusat pelayanan sosial ekonomi skala kawasan; dan
  - i. PPL sebagai pusat agropolitan dan pelayanan sosial ekonomi skala lingkungan.
- (3) Perwilayahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c, ditentukan sebagai Sub Satuan Wilayah Pengembangan (SSWP), meliputi:
- a. SSWP A terdiri dari Kecamatan Grogol, Tarokan, dan Banyakan, berpusat di perkotaan Grogol sebagai PKLp, dengan kegiatan utama yang dikembangkan meliputi pertanian, pendidikan, industri kecil/menengah, dan perdagangan;
  - b. SSWP B terdiri dari Kecamatan Ngadiluwih, Mojo, Kras, Kandat, dan Ringinrejo, berpusat di perkotaan Ngadiluwih sebagai PKLp, dengan kegiatan utama yang dikembangkan meliputi pertanian, perdagangan, pariwisata, pendidikan, dan industri kecil/menengah;
  - c. SSWP C terdiri dari Kecamatan Ngancar dan Wates, berpusat di perkotaan Wates sebagai PKLp, dengan kegiatan utama yang dikembangkan meliputi pertanian, perhubungan, perdagangan, industri kecil, dan pariwisata;
  - d. SSWP D terdiri dari Kecamatan Ngasem, Gampengrejo, Gurah, Pagu, Kayenkidul, dan Plosoklaten, berpusat di Kecamatan Ngasem sebagai PKL, dengan kegiatan utama yang dikembangkan meliputi perdagangan, industri, pusat pemerintahan, pemasaran/jasa, pertanian, pendidikan, dan pariwisata;
  - e. SSWP E terdiri dari Kecamatan Pare, Badas, Puncu, Kepung, dan Kandangan, berpusat di perkotaan Pare sebagai PKL, dengan kegiatan utama yang dikembangkan meliputi pertanian, industri, perdagangan, pariwisata, perhubungan, dan pendidikan;
  - f. SSWP F yang terdiri dari Kecamatan Papar, Plemahan, Kunjang, dan Purwoasri, berpusat di perkotaan Papar sebagai PKLp, dengan kegiatan yang dikembangkan meliputi pertanian, perdagangan, transportasi, dan industri; dan
  - g. SSWP G terdiri dari Kecamatan Semen, berpusat di perkotaan Semen sebagai PKLp, dengan kegiatan yang dikembangkan meliputi perdagangan, industri kecil, pariwisata, dan pertanian.
- (4) Kebutuhan pengembangan fasilitas perkotaan ditentukan sesuai jumlah penduduk, fungsi kawasan, dan mengikuti standar nasional Indonesia, tercantum dalam Lampiran III menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam Peraturan Daerah ini.



## Lanjutan

- a. penyediaan ruang pedagang kaki lima di kawasan wisata; dan
- b. penyediaan ruang pedagang kaki lima di pusat perkotaan PKL, PPK, dan PPL.

### BAB V

#### PENETAPAN KAWASAN STRATEGIS WILAYAH KABUPATEN

##### Pasal 42

- (1) Kawasan strategis terdiri atas kawasan strategis provinsi yang ada di kabupaten dan kawasan strategis kabupaten.
- (2) Kawasan strategis ditentukan berdasarkan kepentingan:
  - a. pertumbuhan ekonomi;
  - b. sosial dan budaya; dan
  - c. fungsi dan daya dukung lingkungan hidup.
- (3) Kawasan strategis wilayah kabupaten digambarkan dalam peta dengan tingkat ketelitian 1:50.000, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran VIII yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.

##### Pasal 43

Kawasan strategis provinsi yang ada di kabupaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1), berupa kawasan strategis berdasarkan fungsi dan daya dukung lingkungan hidup, berada di Kawasan Penyangga Daerah Aliran Sungai (DAS) Brantas.

##### Pasal 44

- (1) Kawasan strategis dari sudut kepentingan pertumbuhan ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (2) huruf a, terdiri atas kawasan pengembangan agropolitan dan kawasan pengembangan perdagangan, jasa, rekreasi.
- (2) Kawasan pengembangan agropolitan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. kawasan agropolitan Ngawasondat, meliputi Kecamatan Ngancar, Wates, Plosoklaten, Kandat, dan Ringinrejo sebagai pusat pengembangan kawasan di Kecamatan Wates, dengan komoditas unggulan berupa nanas, pepaya, dan sapi perah;
  - b. kawasan agropolitan Pakancupung, meliputi Kecamatan Pare, Kandangan, Puncu, dan Kepung, berpusat di perkotaan Pare, dengan komoditas unggulan berupa cabe, bawang merah dan sayuran;
  - c. kawasan agropolitan Segobatom, berada di Kecamatan Semen, Grogol, Banyakan, Tarokan, dan Mojo, berpusat di perkotaan Banyakan, dengan komoditas unggulan berupa mangga podang dan ubi kayu;
  - d. kawasan agropolitan Papar, Plemahan, Purwoasri, Kayen Kidul, Pagu, Gurah, Kunjang, Gampngrejo dengan komoditas unggulan berupa padi dan palawija.



## Lanjutan

31

- (3) Kawasan perdagangan, jasa, rekreasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berupa pengembangan CBD Simpang Lima Gumul.

## Pasal 45

Kawasan strategis dari sudut kepentingan sosial budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (2) huruf b, meliputi penanganan peninggalan sejarah Gereja Tua Poh Sarang, Petilasan Sri Aji Joyoboyo, Candi Surowono, Candi Doro, Candi Kepung, Candi Tegowangi, Arca Totok Kerok, Pesanggrahan Jendral Sudirman, dan Situs Tondowongso.

## Pasal 46

- (1) Kawasan strategis dari sudut kepentingan fungsi dan daya dukung lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (2) huruf c, berupa kawasan rawan bencana letusan gunung berapi dan rawan banjir.
- (2) Kawasan rawan bencana letusan gunung berapi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berada di lereng Gunung Kelud dan Gunung Wilis.
- (3) Kawasan rawan banjir sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berada di Kecamatan Kras, Ngadiluwih, Gampengrejo, Papar dan Purwoasri, yang rawan tergenang luapan Sungai Brantas dan Sungai Konto.

## BAB VI

## ARAHAN PEMANFAATAN RUANG WILAYAH KABUPATEN

## Bagian Kesatu

## Umum

## Pasal 47

- (1) Arah-an-pemanfaatan ruang terdiri atas indikasi program utama, indikasi lokasi, indikasi sumber pendanaan, indikasi pelaksana kegiatan, dan waktu pelaksanaan.
- (2) Indikasi program utama pemanfaatan ruang meliputi :
  - a. Indikasi program utama perwujudan struktur ruang;
  - b. Indikasi program utama perwujudan pola ruang;
  - c. Indikasi program utama perwujudan kawasan strategis.
- (3) Indikasi sumber pendanaan meliputi dana Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten.
- (4) Indikasi pelaksana kegiatan meliputi Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten, swasta, dan masyarakat
- (5) Indikasi waktu pelaksanaan sampai dengan tahun 2020.

## CURRICULUM VITAE



Nama : Riza Aditya

Tempat, tanggal lahir : Kediri, 06 Februari 1990

Pendidikan : 1. SDN Kepung III  
2. SMP Negeri 2 Pare  
3. SMA Negeri 2 pare

Alamat : RT. 020 RW. 004, Dusun Purworejo  
Desa Kepung, Kec. Kepung, Kab. Kediri

Telpon : 0812 55566 928

Website : <http://www.rizaaditya.com>

Pengalaman Organisasi : 1. GmnI (Gerakan mahasiswa nasional Indonesia)  
2. Wakil Ketua Ikatan Alumni SMA Negeri 2 Pare  
3. Menteri Sosial dan Politik BEM FIA UB 2012

